Nr 90

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, för prövning i grundlagsenlig ordning förelägga riksdagen de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning samt till ändringar i successionsordningen och tryckfrihetsförordningen. Förslagen bygger på det betänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning som förra året lades fram av grundlagberedningen.

Enligt förslaget skall den nya regeringsformen (RF) samt successionsordningen (SO) och tryckfrihetsförordningen (TF) utgöra rikets grundlagar. Den nya riksdagsordningen (RO), som innehåller regler om riksdagens arbetsformer och inre organisation, har ej grundlagskaraktär men intar en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag. Reglerna i RO är uppdelade i huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser. Huvudbestämmelserna kan ändras antingen genom ett beslut med kvalificerad majoritet eller i samma ordning som gäller för grundlagsändring. Tilläggsbestämmelserna, som innehåller regler av mindre betydelse om riksdagsarbetet, skall kunna ändras på samma sätt som vanlig lag.

Den föreslagna *nya RF* är uppdelad på 13 kapitel. I *1 kap.* anges statsskickets grunder. Här fastslås bl. a. att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Det fastslås också att konungen är rikets statschef. Vidare anges huvuduppgifterna för riksdagen, regeringen, domsto-

larna och förvaltningsmyndigheterna. I *2 kap.* har tagits in vissa bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. I detta kapitel, som saknar motsvarighet i grundlagberedningens förslag, ges vissa riktlinjer för samhällsverksamheten. Bl. a. slås fast att samhället skall verka för rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna och att varje medborgare bör ha rätt till utbildning, arbete och social trygghet. I kapitlet behandlas också vissa för medborgarna väsentliga trygghetsfrågor, nämligen skyddet för enskildas egendom och rätten för den enskilde till trygghet i arbetsanställningen och till inflytande över sina arbetsförhållanden. Vidare tillförsäkras i kapitlet medborgarna vissa fri- och rättigheter som har särskild betydelse för politisk och liknande verksamhet, såsom yttrandefrihet, rätt till information, mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet och rörelsefrihet. Det närmare innehållet i dessa fri- och rättigheter kan enligt förslaget i princip anges endast i lag.

I *3 och 4 kap.* i förslaget till RF finns bestämmelser om riksdagen och om riksdagsarbetet. Vad som bestämdes vid 1968–1969 års partiella författningsreform om direkta val till hela riksdagen, om riksdagens storlek, om treårig valperiod och om riksdagens riksproportionella sammansättning står fast. Av tekniska skäl sätts dock ledamotsantalet ner från 350 till 349. Det system med ersättare för riksdagsledamot, som är antaget som vilande, är inarbetat i den nya RF och RO. Rösträttsåldern sänks till 18 år och anknyts till åldern på valdagen. Enligt föreskrift i RO skall ordinarie val till riksdagen liksom nu hållas i september. I sin nya sammansättning skall riksdagen samlas redan på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts. Riksdagens arbetsår (lagtima riksmöte) löper enligt förslaget till RO från höst till vår. Riksdagsvalen överklagas hos en ny instans, en av riksdagen utsedd valprövningsnämnd. Talman och vice talman väljs enligt förslaget för riksdagens hela valperiod.

Om statschefen finns föreskrifter i *5 kap.* i förslaget till RF. Statschefen har enligt förslaget ställning som symbol för riket och fullgör representativa uppgifter. Dessa uppgifter förutsätter att statschefen är orienterad om samhällets inre utveckling och om förhållandet till andra stater. Därför skall statsministern hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter. Vidare skall, när det behövs, regeringen sammanträda i konselj under statschefens ordförandeskap. Statschefen skall fungera som ordförande vid utrikesnämndens sammanträden. Statschefen skall också närvara vid riksmötets öppnande och på hemställan av talmannen förklara detta öppnat. Regeringsskifte äger rum vid en särskild konselj inför statschefen.

Bestämmelser om regeringen och om regeringsarbetet finns i *6 och 7 kap.* i förslaget till RF. Vid regeringsbildning skall talmannen överlägga med partiledarna och vice talmännen och sedan föreslå riksdagen en statsministerkandidat. Förslaget anses godkänt, om inte mer än hälften av riksdagsledamöterna röstar däremot. Förkastas förslaget, upprepas förfarandet. Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag, skall extra val till riksdagen hållas. Bifalls talmannens förslag, utser statsminis-

tern övriga statsråd. Nuvarande skyldighet för statsråd att avgå med anledning av misstroendeförklaring behålls. Beslut om entledigande fattas av talmannen. Om statsministern entledigas eller avlider, skall talmannen entlediga övriga statsråd. I övrigt enledigas statsministern av talmannen och annat statsråd av statsministern. Enligt förslaget får endast den vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år. Regeringsärendena avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Undantag görs för de s. k. kommandomålen, vilka under statsministerns överinseende kan avgöras av chefen för det departement vartill ärendena hör.

I *8 kap.* i förslaget till RF meddelas bestämmelser om lagar och andra föreskrifter. Begreppet samfälld lag avskaffas och riksdagen blir ensam lagstiftare. Riksdagen har rätt att besluta lag i vad ämne som helst. I fråga om vissa ämnen är lagformen uttryckligen föreskriven. Föreskrifter av privaträttslig natur skall sålunda meddelas genom lag. Detsamma gäller sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållande, däribland föreskrifter om skatt till staten. Lagformen är också föreskriven för bl. a. bestämmelser om kommunernas befogenheter och åligganden och vissa andra kommunala förhållanden. Efter bemyndigande i lag skall regeringen genom förordning kunna meddela föreskrifter angående skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, näringsverksamhet, trafik eller ordning på allmän plats, undervisning och utbildning, m. m. Regeringen får dock i princip inte begränsa någon av de politiska fri- och rättigheter som är särskilt nämnda i 2 kap. Detta innebär bl. a. att regeringen inte får föreskriva frihetsstraff. Under tid då riksmöte ej pågår skall finans- och skatteutskotten – efter bemyndigande i lag om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva – på förslag av regeringen kunna bestämma om skattesatsen eller besluta att skatt som avses med lagen skall börja eller upphöra att utgå. Beslutet fattas genom lag, som regeringen skall underställa riksdagen inom en månad från början av närmast följande riksmöte. Utan särskilt bemyndigande av riksdagen skall, med vissa begränsningar, regeringen vara behörig att genom förordning besluta dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Finansmakten behandlas i *9 kap.* i förslaget till RF. Här fastslås grundsatsen att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Om användningen av statsmedel för skilda behov skall riksdagen i allmänhet bestämma genom budgetreglering. Riksdagen företar budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. Budgetåret skall enligt förslaget till RO fortfarande omfatta tiden den 1 juli–den 30 juni. I förevarande kapitel i förslaget till RF meddelas vidare bestämmelser om tilläggsbudget och om att riksdagen kan besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser. I kapitlet fastslås också att statens medel och dess övriga tillgångar i princip står till regeringens disposition. Riksdagen skall fastställa grunder för den statliga förmögen-

hetsdispositionen. Regeringen får inte utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

I *10 kap.* i förslaget till RF ges bestämmelser om förhållandet till andra stater. Reglerna är utformade så att de i allt väsentligt stämmer överens med nuvarande ordning. Riksdagens inflytande över ingåendet av internationella överenskommelser och åtagandet i annan form av internationella förpliktelser befästes dock och preciseras i vissa hänseenden, bl. a. genom en regel om att rättskipnings- och förvaltningsuppgift skall kunna överlåtas till icke svenskt organ endast om riksdagen medger det.

Om rättskipning och förvaltning handlar *11 kap.* i förslaget till RF. Där anges högsta domstolens och regeringsrättens ställning och vidare att annan domstol inrättas med stöd av lag. Domstol får dock inte inrättas för redan begången gärning eller för visst mål. Det föreskrivs att vid domstol skall finnas ordinarie domare samt att i högsta domstolen och regeringsrätten bara den får tjänstgöra som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Det rättsskydd som ordinarie domare åtnjuter fixeras. I kapitlet fastslås att det finns förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen och förvaltningsmyndigheter under riksdagen samt att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt kommun. Bestämmelser meddelas vidare om tillsättning av tjänster. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Den nya RF ger uttryck för grundsatsen att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos stat eller kommun. Ett antal undantag från principen görs direkt i RF. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap uppställas bara i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

I *12 kap.* i förslaget till RF, som handlar om kontrollmakten, meddelas bl. a. bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Nya regler föreslås om statsrådens juridiska ansvar. Åtal för brott i tjänsteutövningen beslutas av konstitutionsutskottet. Brott som inte är grovt föranleder dock inte ansvar. Åtal prövas av högsta domstolen. Förslaget innebär att riksrätten avskaffas. Riksdagen kan enligt förslaget avge misstroendeförklaring mot statsråd. Reglerna härom stämmer i allt väsentligt överens med vad som gäller f. n. Riksdagsledamot får, enligt bestämmelser i RO, framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning. I kapitlet meddelas vidare bestämmelser om riksdagens ombudsmän och riksdagens revisorer. I kapitlet föreskrivs slutligen bl. a. att åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väcks i högsta domstolen.

I det avslutande *13 kap.* i förslaget till RF har tagits in bestämmelser som skall gälla när riket befinner sig i krig eller krigsfara.

Den föreslagna *nya RO* är uppdelad på 9 kapitel. Bestämmelserna i RO innefattar i första hand en anpassning av riksdagens arbetsformer till reglerna i den nya RF.

Reglerna om uppskov med ärenden från ett riksmöte till nästa behålls i den föreslagna RO och får utvidgad tillämpning därigenom att ärende

skall kunna uppskjutas även över riksdagsval. I samband därmed klargörs att regeringen kan återkalla proposition intill dess att utskott har avgivit sitt betänkande i ärendet.

I fråga om propositionstiderna föreslås inte några sakliga ändringar. Också i fråga om motionstiderna behålls nuvarande regler i huvudsak oförändrade. Motion med anledning av händelse av större vikt får medan riksmöte pågår väckas av minst tio ledamöter, om händelsen ej har kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller kunnat föranleda motionsrätt enligt annan bestämmelse i RO.

I fråga om utskottens arbete föreslås bl. a. den nyheten att, om minst en tredjedel av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär att upplysningar eller yttrande skall inhämtas från lagrådet eller annan statlig myndighet, utskottet skall föranstalta om det. Majoriteten kan dock avslå yrkandet om den finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men.

Möjligheterna att införa tidsbegränsningar i kammarens debatter vidgas. Varje riksdagsledamot skall dock alltid få yttra sig minst sex minuter, vartill kommer rätten till genmäle. Statsrådens företrädesrätt i debatterna begränsas. Statsråden skall fortfarande få bryta talarordningen, men bara för kortare inlägg (högst tio minuter) för att bemöta annan talare.

Interpellation bör enligt förslaget väckas bara i angelägenhet av större allmänt intresse. Skyldighet införs för statsråd att inom fyra veckor svara eller förklara varför svaret dröjer eller uteblir. Enkel fråga – enligt förslagets terminologi "fråga" – skall kunna vara försedd med kort motivering.

De ändringar som föreslås i *SO* och *TF* har karaktären av följdändringar. Följdändringar i övrigt till den nya RF och den nya RO avses att läggas fram senare.

I propositionen förutsätts, liksom i grundlagberedningens förslag, att den nya RF och nya RO efter riksdagsbeslut våren 1973 och våren 1974 skall börja tillämpas den 1 januari 1975. Ändringarna i fråga om statschefens befogenheter träder enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna inte i kraft under den tid Gustaf VI Adolf är konung.

1 Förslag till Regeringsform

1 kap. STATSSKICKETS GRUNDER

1 §

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

2 §

Riksdagen är folkets främsta företrädare.

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

3 §

Konungen är rikets statschef.

4 §

Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.

5 §

I riket finns primärkommuner och sekundärkommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

6 §

För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

7 §

Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall i sin verksamhet iakttaga saklighet och opartiskhet. De får ej utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet.

2 kap. GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER

1 §

Samhället skall verka för rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna. Varje medborgare bör ha rätt till utbildning, arbete och social trygghet.

2 §

Arbetstagare bör genom lag eller avtal vara tillförsäkrad inflytande över ledningen och fördelningen av arbetet och andra frågor som berör honom nära i hans anställning. Han bör genom lag vara skyddad mot uppsägning som är sakligt ogrundad.

3 §

Enskild bör vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

4 §

Varje medborgare skall gentemot det allmänna vara tillförsäkrad

1. yttrande- och tryckfrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter,
2. rätt till information: rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar,
3. mötesfrihet: frihet att anordna och att deltaga i möten,
4. demonstrationsrätt: rätt att ensam eller i grupp framföra åsikter på allmän plats,
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till förening,
6. religionsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till trossamfund och att utöva sin religion.
7. rörelsefrihet: frihet att röra sig inom riket och att lämna riket.

Varje medborgare skall skyddas mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna. Han skall också skyddas mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser eller för hemlig avlyssning.

Det närmare innehållet i de fri- och rättigheter och det skydd i övrigt som avses i första och andra styckena angives i den ordning som föreskrives i 8 kap. Beträffande tryckfriheten och rätten att taga del av allmän handling gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen.

3 kap. RIKSDAGEN

1 §

Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val.

Riksdagen består av en kammare med trehundrafyrtionio ledamöter. För ledamöterna skall finnas ersättare.

2 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är bosatt i riket. Om rösträtt för svensk medborgare som ej är bosatt i riket finns bestämmelser i lag. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har ej rösträtt.

Frågan huruvida rösträtt enligt första stycket föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

3 §

Ordinarie val till riksdagen förrättas vart tredje år.

4 §

Regeringen får förordna om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. Extra val hålles inom tre månader efter förordnandet.

Efter val till riksdagen får regeringen icke förordna om extra val förrän tre månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Ej heller får regeringen förordna om extra val under tid då dess ledamöter, efter det att samtliga har entledigats, uppehåller sina befattningar i avbidan på att ny regering skall tillträda.

Bestämmelser om extra val i visst fall finns i 6 kap. 3 §.

5 §

Nyvald riksdag samlas på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts.

Varje val gäller för tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas. Denna tid är riksdagens valperiod.

6 §

För val till riksdagen är riket indelat i valkretsar.

Mandaten i riksdagen utgöres av trehundratio fasta valkretsmandat och trettionio utjämningsmandat.

De fasta valkretsmandaten fördelas mellan valkretsarna på grundval av

en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela riket. Fördelningen fastställes för tre år i sänder.

7 §

Mandaten fördelas mellan partier. Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.

Endast parti som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket är berättigat att deltaga i fördelningen av mandaten. Parti som har fått färre röster deltager dock i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkrets, där partiet har fått minst tolv procent av rösterna.

8 §

De fasta valkretsmandaten fördelas för varje valkrets proportionellt mellan partierna på grundval av valresultatet i valkretsen.

Utjämningsmandaten fördelas mellan partierna så, att fördelningen av alla mandat i riksdagen, med undantag av de fasta valkretsmandat som har tillfallit parti med mindre än fyra procent av rösterna, blir proportionell mot de i fördelningen deltagande partiernas röstetal i hela riket. Har parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten erhållit flera mandat än som motsvarar den proportionella representationen i riksdagen för partiet, bortses vid fördelningen av utjämningsmandaten från partiet och de fasta valkretsmandat det har erhållit. Sedan utjämningsmandaten har fördelats mellan partierna, tillföres de valkretsar.

Vid mandatfördelningen mellan partierna användes uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

9 §

För varje mandat som ett parti har erhållit utses en riksdagsledamot samt ersättare för honom.

10 §

Endast den som uppfyller villkoren för rösträtt och som är myndig kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot.

11 §

Val till riksdagen får överklagas hos en av riksdagen utsedd valprövningsnämnd. Den som har valts till riksdagsledamot utövar sitt uppdrag utan hinder av att valet har överklagats. Ändras valet, intager ny ledamot sin plats så snart ändringen har kungjorts. Vad nu sagts om ledamot äger motsvarande tillämpning på ersättare.

Valprövningsnämnden består av ordförande, som skall vara eller ha

varit ordinarie domare och som ej får tillhöra riksdagen, och sex andra ledamöter. Ledamöterna väljes efter varje ordinarie val, så snart valet har vunnit laga kraft, för tiden till dess nytt val till nämnden har ägt rum. Ordföranden väljes särskilt. Nämndens beslut får ej överklagas.

12 §

Ytterligare bestämmelser i de ämnen som angives i 2–11 §§ samt om utseende av ersättare för riksdagsledamöterna meddelas i riksdagsordningen eller annan lag.

4 kap. RIKSDAGSARBETET

1 §

Riksdagen sammanträder till riksmöte årligen. Riksmöte hålles i Stockholm, om icke riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

2 §

Riksdagen utser inom sig för varje valperiod en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman.

3 §

Regeringen och varje riksdagsledamot får i enlighet med vad som närmare angives i riksdagsordningen väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om ej annat är bestämt i denna regeringsform.

Riksdagen väljer inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott, ett finansutskott och ett skatteutskott, enligt bestämmelser i riksdagsordningen. Ärende som väckes av regeringen eller riksdagsledamot beredes före avgörandet av utskott, om ej annat är bestämt i denna regeringsform.

4 §

När ärende skall avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med vad som närmare angives i riksdagsordningen. Bestämmelser om jäv finns i riksdagsordningen.

5 §

Vid omröstning i riksdagen gäller som riksdagens beslut den mening varom mer än hälften av de röstande förenar sig, om ej annat särskilt angives i denna regeringsform eller, beträffande frågor som hör till

förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Om förfarandet vid lika röstetal finns bestämmelser i riksdagsordningen.

6 §

Riksdagsledamot och ersättare får fullgöra uppdrag som ledamot utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom.

7 §

Riksdagsledamot eller ersättare får icke lämna sitt uppdrag utan riksdagens medgivande.

När det finns anledning till det, skall valprövningsnämnden självmant pröva om ledamot eller ersättare är behörig enligt 3 kap. 10 §. Den som förklaras obehörig är därmed skild från sitt uppdrag.

Ledamot eller ersättare får i annat fall än som avses i andra stycket skiljas från uppdraget endast om han genom brott har visat sig uppenbarligen olämplig för uppdraget. Beslut härom fattas av domstol.

8 §

Ingen får väcka talan mot den som utövar eller har utövat uppdrag som riksdagsledamot eller beröva honom friheten eller hindra honom att resa inom riket på grund av hans yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget, utan att riksdagen har medgivit det genom beslut om vilket minst fem sjättedelar av de röstande har förenat sig.

Misstänkes riksdagsledamot för brott i annat fall, skall bestämmelser i lag om gripande, anhållande eller häktning tillämpas endast om han erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller fråga är om brott för vilket ej är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

9 §

Under tid då riksdagsledamot är riksdagens talman eller tillhör regeringen utövas hans uppdrag som riksdagsledamot av ersättare. Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att ersättare skall träda i riksdagsledamots ställe när denne är ledig.

Bestämmelserna i 6 § och 8 § första stycket om skydd för utövandet av uppdrag som riksdagsledamot gäller även talmannen och hans uppdrag.

För ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot gäller bestämmelserna om ledamot.

10 §

Ytterligare bestämmelser om riksdagsarbetet meddelas i riksdagsordningen.

5 kap. STATSCHEFEN

1 §

Statschefen hålles av statsministern underrättad om rikets angelägenheter. När det behövs sammanträder regeringen i konselj under statschefens ordförandeskap.

2 §

Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt tjugofem år. Han får icke samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag såsom talman eller riksdagsledamot.

Statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.

3 §

Är konungen av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad att fullgöra sina uppgifter, inträder enligt gällande tronföljd medlem av konungahuset, som ej är hindrad, för att såsom tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter.

4 §

Utslocknar konungahuset, utser riksdagen en riksföreståndare att fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Riksdagen utser samtidigt en vice riksföreståndare.

Detsamma gäller, om konungen dör eller avgår och tronföljaren ännu ej har fyllt tjugofem år.

5 §

Har konungen under sex månader utan avbrott varit hindrad att fullgöra sina uppgifter eller underlåtit att fullgöra dem, skall regeringen anmäla det till riksdagen. Riksdagen bestämmer, om konungen skall anses ha avgått.

6 §

Riksdagen kan utse någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när ingen med behörighet enligt 3 eller 4 § kan tjänstgöra.

Talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman tjänstgör efter regeringens förordnande som tillfällig riksföreståndare, när ingen annan behörig kan tjänstgöra.

7 §

Konungen kan ej åtalas för sina gärningar. Ej heller kan riksföreståndare åtalas för sina gärningar som statschef.

6 kap. REGERINGEN

1 §

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd.

Statsministern utses i den ordning som angives i 2–4 §§. Statsministern tillsätter övriga statsråd.

2 §

När statsminister skall utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och avgiver sedan förslag till riksdagen.

Riksdagen skall senast på fjärde dagen härefter, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. Röstar mer än hälften av riksdagens ledamöter mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

3 §

Förkastar riksdagen talmannens förslag, förfares på nytt enligt 2 §. Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag, skall förfarandet för utseende av statsminister avbrytas och återupptagas först sedan val till riksdagen har hållits. Om ej ordinarie val ändå skall hållas inom tre månader, skall extra val förrättas inom samma tid.

4 §

När riksdagen har godkänt förslag om ny statsminister, anmäler denne så snart det kan ske de av honom utsedda statsråden för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum vid en särskild konselj inför statschefen eller, vid förfall för denne, inför talmannen. Talmannen kallas alltid till konseljen.

Talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar.

5 §

Förklarar riksdagen att statsministern eller annat statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende, skall talmannen entlediga statsrådet. Kan regeringen förordna om extra val till riksdagen, skall dock beslut om

entledigande ej meddelas om regeringen inom en vecka från misstroendeförklaringen förordnar om extra val.

6 §

Statsråd skall entledigas, om han begär det. Statministern entledigas av talmannen och annat statsråd av statsministern. Statsministern får även i annat fall entlediga annat statsråd.

7 §

Om statsministern entledigas eller dör, skall talmannen entlediga övriga statsråd.

8 §

Har regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess ny regering har tillträtt. Har annat statsråd än statsministern entledigats på egen begäran, uppehåller han sin befattning till dess efterträdare har tillträtt, om statsministern begär det.

9 §

Endast den får vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år.

Statsråd får icke utöva allmän eller enskild tjänst. Han får ej heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom.

10 §

Vid förfall för talmannen övertager vice talman de uppgifter som enligt detta kapitel ankommer på talmannen.

7 kap. REGERINGSARBETET

1 §

För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

2 §

Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

3 §

Regeringsärenden avgöres av regeringen vid regeringssammanträde. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som angives i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör.

4 §

Statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd skall deltaga i regeringssammanträde.

5 §

Departementschef är vid regeringssammanträde föredragande i ärende som hör till hans departement. Statsministern kan dock förordna att ärende eller grupp av ärenden, som hör till visst departement, skall föredragas av annat statsråd än departementschefen.

6 §

Vid regeringssammanträde föres protokoll. Skiljaktig mening skall antecknas i protokollet.

7 §

Författningar, förslag till riksdagen och andra expeditioner av regeringens beslut skall för att bliva gällande skrivas under av statsministern eller annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att tjänsteman i särskilda fall får skriva under expedition.

8 §

Statsministern kan utse ett av de övriga statsråden att i egenskap av ställföreträdare vid förfall för statsministern fullgöra hans uppgifter. Har statsministern ej utsett ställföreträdare eller har också denne förfall, övertages statsministerns uppgifter i stället av det av de tjänstgörande statsråden som har tillhört regeringen längst tid. Om två eller flera statsråd har tillhört regeringen lika länge, har den äldste av dem företräde.

8 kap. LAGAR OCH ANDRA FÖRESKRIFTER

1 §

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att svensk medborgare skall kunna landsförvisas eller att svensk medborgare som är bosatt i riket skall kunna berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att straff eller annan brottspåföljd skall kunna ådömas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades, eller att svårare brottspåföljd skall kunna ådömas för gärningen än den som var föreskriven då. Vad nu sagts om brottspåföljd gäller även förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott.

2 §

Föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag.

Sådana föreskrifter är bland andra:

1. föreskrifter om svenskt medborgarskap,
2. föreskrifter om rätt till släktnamn, om äktenskap och föräldraskap, om arv och testamente samt om familjeförhållanden i övrigt,
3. föreskrifter om rätt till fast och lös egendom, om avtal samt om bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser.

3 §

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.

Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter som begränsar de fri- och rättigheter och det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 4 § tillkommer svensk medborgare, föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, föreskrifter om skatt till staten samt föreskrifter om rekvisition och annat sådant förfogande.

4 §

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket meddelas genom lag.

5 §

Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den

kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

6 §

Under tid då riksmöte ej pågår kan finans- och skatteutskotten, efter bemyndigande i lag om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva, på förslag av regeringen bestämma om skattesatsen eller besluta att skatt som avses i lagen skall börja eller upphöra att utgå. Bemyndigande kan innefatta rätt att göra skillnad mellan olika slag av verksamhet och olika delar av riket. Finans- och skatteutskotten utövar sin beslutanderätt vid gemensamt sammanträde. Beslut fattas på riksdagens vägnar genom lag.

Lag som finans- och skatteutskotten har beslutat med stöd av första stycket skall av regeringen underställas riksdagen inom en månad från början av närmast följande riksmöte. Riksdagen prövar lagen inom en månad härefter.

7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning eller näringsverksamhet,
4. jakt, fiske eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning.

Utan hinder av 3 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

Bemyndigande som avses i denna paragraf medför ej rätt att meddela föreskrifter som i annat hänseende än som angives i andra stycket begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 4 § tillkommer svensk medborgare. Sådant bemyndigande medför ej heller rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av denna paragraf, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

8 §

Utan hinder av 2, 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelse.

9 §

Utan hinder av 3 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om tull på införsel av vara.

Regeringen eller kommun kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen.

10 §

Regeringen kan efter bemyndigande i lag i ämne som angives i 7 § första stycket eller 9 § genom förordning bestämma att föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas. Detta gäller även om föreskriften begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 4 § tillkommer svensk medborgare.

11 §

Bemyndigar riksdagen enligt denna regeringsform regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. I fall som nu sagts kan riksdagen också uppdraga åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela sådana bestämmelser.

12 §

Föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bemyndigande som avses i denna regeringsform skall underställas riksdagen för prövning, om riksdagen bestämmer det.

13 §

Regeringen får utöver vad som följer av 7–10 §§ genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag,
2. föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Regeringen får ej på grund av första stycket besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter. Den får ej heller på grund av bestämmelsen i första stycket 2 besluta föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

Regeringen får i förordning som avses i första stycket överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet.

14 §

Behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne utgör ej hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.

15 §

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får ej fattas, förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Riksdagen får icke såsom vilande antaga ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt förkasta det först antagna förslaget.

16 §

Riksdagsordningen stiftas på samma sätt som grundlag. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

17 §

Lag får ej ändras eller upphävas annat än genom lag. I fråga om ändring eller upphävande av grundlag eller av riksdagsordningen äger 15 och 16 §§ motsvarande tillämpning.

18 §

För att avge yttrande till regeringen över lagförslag skall finnas ett lagråd, vari ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Även riksdagsutskott får inhämta yttrande från lagrådet enligt vad som närmare angives i riksdagsordningen. Närmare bestämmelser om lagrådet meddelas i lag.

19 §

Beslutad lag skall utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som ej skall intagas i grundlag eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen.

Lagar och förordningar skall kungöras så snart det kan ske.

9 kap. FINANSMAKTEN

1 §

Om riksdagens rätt att besluta om skatter och avgifter till staten finns bestämmelser i 8 kap.

2 §

Statens medel får icke användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Om användningen av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen genom budgetreglering enligt 3–5 §§. Riksdagen får dock bestämma att medel tages i anspråk i annan ordning.

3 §

Riksdagen företager budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. Riksdagen bestämmer därvid till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten härom upptages i en statsbudget.

Riksdagen kan besluta att särskilt anslag på statsbudgeten skall utgå för annan tid än budgetperioden.

Vid budgetreglering enligt denna paragraf skall riksdagen beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar.

4 §

Kan budgetreglering enligt 3 § icke avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen eller, om riksmöte ej pågår, finansutskottet i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutföres.

5 §

För löpande budgetår kan riksdagen på tilläggsbudget göra ny beräkning av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag.

6 §

Regeringen avgiver förslag till statsbudget till riksdagen.

7 §

Riksdagen kan i samband med budgetreglering eller annars besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

8 §

Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Vad nu sagts gäller dock icke tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

9 §

Riksdagen fastställer i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtagas utan riksdagens tillstånd.

10 §

Regeringen får icke utan riksdagens bemyndigande taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

Under riksdagen skall finnas myndighet med uppgift att i enlighet med riksdagens bemyndigande taga upp och förvalta lån till staten. Närmare bestämmelser härom meddelas i lag.

11 §

En inom riksdagen utsedd lönedelegation överlägger i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller i övrigt tillhör riksdagens prövning, med statsråd som regeringen bestämmer. Beträffande arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter överlägger lönedelegationen dock i stället med den som riksdagen bestämmer. Lönedelegationen får på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådan fråga eller, om frågan har undantagits från avtal, förslag till reglering av den. Vad nu sagts gäller ej om riksdagen för visst fall har beslutat annat.

Närmare bestämmelser om lönedelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.

12 §

Riksbanken är myndighet under riksdagen.

Riksbanken förvaltas av sju fullmäktige. En av dessa och en suppleant för honom förordnas av regeringen för tre år i sänder. Övriga sex väljes av riksdagen. Den fullmäktig som regeringen har förordnat är ordförande. Han får ej utöva annat uppdrag eller inneha tjänst inom riksbankens ledning. Bestämmelser om riksdagens val av fullmäktige, om riksbankens ledning i övrigt samt om dess verksamhet meddelas i riksdagsordningen och annan lag.

Fullmäktig som riksdagen vägrar ansvarsfrihet är därmed skild från sitt uppdrag. Regeringen kan återkalla förordnandet för ordföranden eller för dennes suppleant.

13 §

Endast riksbanken har rätt att utgiva sedlar. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.

10 kap. FÖRHÅLLANDET TILL ANDRA STATER

1 §

Överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen.

2 §

Regeringen får ej ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.

Är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen.

Regeringen får ej heller i annat fall än som avses i första stycket ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta att inhämta riksdagens godkännande av överenskommelsen, om rikets intresse kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

3 §

Regeringen får uppdraga åt förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse i fråga där överenskommelsen ej kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.

4 §

Bestämmelserna i 1–3 §§ äger motsvarande tillämpning på åtagande av internationell förpliktelse för riket i annan form än överenskommelse samt på uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse.

5 §

Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ och ej avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Om sådan överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift kan, i annat fall än som avses i

första stycket, överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

6 §

Regeringen skall fortlöpande hålla utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden om dessa så ofta det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

7 §

Utrikesnämnden består av talmannen samt nio andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig. Närmare bestämmelser om utrikesnämndens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.

Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen är skyldig att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han har förfall, statsministern.

Ledamot av utrikesnämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden skall visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han har erfarit i denna egenskap. Ordföranden kan besluta om ovillkorlig tystnadsplikt.

8 §

Chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

9 §

Regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Svensk väpnad styrka får i övrigt insättas i strid eller sändas till annat land endast om

1. riksdagen medgiver det,
2. det är medgivet i lag som angiver förutsättningarna för åtgärden,
3. skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Förklaring att riket är i krig får, utom vid väpnat angrepp mot riket, icke givas utan riksdagens medgivande.

Regeringen får bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

11 kap. RÄTTSKIPNING OCH FÖRVALTNING

1 §

Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Rätten att få mål prövat av högsta domstolen eller regeringsrätten kan begränsas genom lag. I högsta domstolen och regeringsrätten får endast den tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen.

Annan domstol än högsta domstolen eller regeringsrätten inrättas med stöd av lag. Domstol får icke inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål.

Vid domstol som avses i andra stycket skall finnas ordinarie domare. I fråga om domstol som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål får dock i lag göras undantag härifrån.

2 §

Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall.

3 §

Rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol.

Har annan myndighet än domstol berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall den beslutet rör kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om svensk medborgare av annan anledning än nu sagts har blivit omhändertagen tvångsvis. Med prövning av domstol likställes i sistnämnda fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

4 §

Om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången föreskrives i lag.

5 §

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från tjänsten endast

1. om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten,
2. om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension.

Har ordinarie domare skilts från tjänsten genom beslut av annan

myndighet än domstol, skall han kunna påkalla domstols prövning av beslutet. Detsamma gäller beslut varigenom ordinarie domare har avstängts från utövning av sin tjänst eller ålagts att undergå läkarundersökning.

Om det påkallas av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till annan jämställd domartjänst.

6 §

Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske genom lag.

7 §

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

8 §

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift får ej fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

9 §

Tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som angives i lag.

10 §

Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som beröres i denna regeringsform meddelas i lag.

11 §

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av regeringsrätten när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans samt i annat fall av högsta domstolen. Närmare bestämmelser härom kan meddelas i lag.

12 §

Regeringen får medgiva undantag från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om ej annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag.

13 §

Regeringen får genom nåd eftergiva eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt eftergiva eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom.

När synnerliga skäl föreligger, får regeringen förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning ej skall äga rum.

12 kap. KONTROLLMAKTEN

1 §

Konstitutionsutskottet skall granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål utfå protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden. Varje annat utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka fråga om statsråds tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärende.

2 §

Det åligger konstitutionsutskottet att när skäl föreligger till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet. Riksdagen kan med anledning därav göra framställning till regeringen.

3 §

Den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av högsta domstolen.

4 §

Riksdagen kan avgiva förklaring, att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring, misstroendeförklaring, fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig därom.

Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Det upptages icke till prövning under tiden från det att ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen samlas. Yrkande avseende statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. 8 § får ej i något fall upptagas till prövning.

Yrkande om misstroendeförklaring skall icke beredas i utskott.

5 §

Riksdagsledamot får, enligt bestämmelser i riksdagsordningen, framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning.

6 §

Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Ombudsman får föra talan i de fall som angives i instruktionen.

Ombudsman får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under ombudsmans tillsyn. Allmän åklagare skall på begäran biträda ombudsman.

Närmare bestämmelser om ombudsman finns i riksdagsordningen.

7 §

Riksdagen väljer inom sig revisorer att granska den statliga verksamheten. Riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet. Riksdagen fastställer instruktion för revisorerna.

Revisorerna får enligt bestämmelser i lag infordra handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen.

Närmare bestämmelser om revisorerna finns i riksdagsordningen.

8 §

Åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väckes i högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

Högsta domstolen prövar också om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten enligt vad därom är föreskrivet skall skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väckes av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

13 kap. KRIG OCH KRIGSFARA

1 §

Kommer riket i krig eller krigsfara och pågår icke riksmöte, skall regeringen eller talmannen kalla till riksmöte. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen skall sammanträda på annan ort än Stockholm. Pågår riksmöte, kan riksdagen eller talmannen besluta om sammanträdesort.

2 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, skall en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i krig, meddelas förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe av utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan förordnande meddelas skall samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas förordnandet av regeringen. Om riket är i omedelbar krigsfara, meddelas förordnande som nu sagts av utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För förordnande fordras därvid att statsministern och sex av nämndens ledamöter är ense.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen skall återtaga sina befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning bestämmes i riksdagsordningen.

3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Krigsdelegationen får dock ej fatta beslut på ockuperat område. Den får ej heller fatta beslut som avses i 11 § första stycket första punkten eller andra eller fjärde stycket.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

4 §

Är riket i krig och kan till följd därav regeringen icke fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen bestämma om bildande av regering och om regeringens arbetsformer.

5 §

Är riket i krig och kan till följd därav varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, skall regeringen handha dessa i den mån den finner det behövligt för att skydda riket och slutföra kriget.

Regeringen får ej på grund av första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

6 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Erfordras det även i annat fall med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande skall börja eller upphöra att tillämpas.

I lag med bemyndigande som avses i första stycket skall noga angivas under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigande medför ej rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

7 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 § i detta kapitel, om ej fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas.

Under krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden får med avseende på domstol för avdelning av försvarsmakten göras undantag från föreskriften i 11 kap. 1 § att vid domstol skall finnas ordinarie domare.

8 §

Regeringen får ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket.

9 §

På ockuperat område får ej fattas beslut som innebär stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen, lag om val till riksdagen eller lag om högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, ämbetsbrott, brott av krigsmän, sabotage, upplopp, uppvigling eller samhällsfarlig ryktesspridning.

På ockuperat område får icke något offentligt organ meddela beslut eller vidtaga åtgärd som ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna icke får kräva enligt folkrättens regler.

Intet ärende får avgöras i riksdagens namn på ockuperat område, såvida icke minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltager i avgörandet.

10 §

Är riket i krig, bör statschefen följa regeringen. Befinner han sig på annan ort än regeringen, skall han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

11 §

Är riket i krig, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i krigsfara, när ordinarie val skall hållas, kan riksdagen besluta att uppskjuta valet. Sådant beslut skall omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Beslut som avses i detta stycke blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter förenar sig om det.

Är riket till någon del ockuperat, när val skall hållas, beslutar riksdagen de jämkningar av reglerna i 3 kap. som är påkallade. Undantag får dock ej göras från 3 kap. 1 § första stycket, 2 §, 6 § första stycket och 7–11 §§. Vad som sägs i 3 kap. 6 § första stycket, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket om riket skall i stället gälla den del av riket för vilken val skall hållas. Minst en tiondel av alla mandaten skall vara utjämningsmandat.

Ordinarie val, som till följd av första stycket icke hålles på föreskriven tid, skall hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran har upphört. Det åligger regeringen och talmannen att i samråd eller var för sig se till att de åtgärder som behövs härför blir vidtagna.

Har ordinarie val till följd av denna paragraf hållits på annan tid än när det annars skulle ha ägt rum, skall riksdagen bestämma tiden för därnäst följande ordinarie val till den månad under tredje eller fjärde året efter det först nämnda valet, då ordinarie val skall hållas enligt riksdagsordningen.

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

1. Genom denna regeringsform upphäves den äldre regeringsformen. Den äldre regeringsformen skall dock med nedan angivna undantag tillämpas i stället för den nya regeringsformen till utgången av det år

under vilket riksdagen slutligt antager denna samt, i de fall som angives nedan, även därefter.

2. De föreskrifter i den äldre regeringsformen angående konungens ställning och befogenheter som angives under 4 skall, så länge Gustaf VI Adolf är konung, tillämpas i stället för motsvarande föreskrifter i denna regeringsform. Under samma tid skall i övrigt vad i denna regeringsform eller, om ej annat särskilt angives, i annan författning föreskrives om regeringen i stället gälla Konungen i statsrådet och vad i denna regeringsform föreskrives om statschefen i stället gälla Konungen.

Utan hinder av bestämmelsen i 3 kap. 1 § i denna regeringsform skall riksdagen bestå av trehundrafemtio ledamöter intill utgången av löpande valperiod. Bestämmelserna om rösträtt i 3 kap. 2 § i denna regeringsform skall börja tillämpas i samband med att röstlängd upprättas året efter det under vilket riksdagen slutligt antager regeringsformen.

Skall nytt val till riksdagen hållas före den tidpunkt då denna regeringsform enligt 1 skall börja tillämpas, skall bestämmelserna i 3 kap. om antalet ledamöter i riksdagen och om ersättare för dem, om tid för extra val, om tiden för nyvald riksdags första sammanträde, om den nyvalda riksdagens valperiod, om fördelning av mandaten mellan valkretsar och mellan partier, om riksdagsledamots behörighet och prövning därav och om överklagande av val till riksdagen samt motsvarande bestämmelser i annan lag tillämpas. Efter sådant val skall även bestämmelserna i 4 kap. 9 § om ersättare för riksdagsledamot äga tillämpning.

Riksdagen skall, så snart denna regeringsform har fått kraft av grundlag, välja ledamöter i valprövningsnämnden samt, enligt vad som föreskrives därom i den nya riksdagsordningen, ersättare för dem.

Bestämmelserna i 8 kap. 16 och 17 §§ i denna regeringsform skall tillämpas i fråga om den nya riksdagsordningen, så snart denna regeringsform har fått kraft av grundlag.

För domstol i vilken endast en ordinarie tjänst som domare finns inrättad, då denna regeringsform träder i tillämpning, skall bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket första punkten tillämpas först sedan pågående ändringar i domkretsindelningen har genomförts i vad de berör domstolen.

3. Ordinarie val till riksdagen enligt 3 kap. 3 § i denna regeringsform skall äga rum på tid under år 1976, som bestämmes i riksdagsordningen.

Den valperiod för riksdagens ledamöter som pågår, när denna regeringsform får kraft av grundlag, upphör när den närmast därefter valda riksdagen har samlats.

4. Bestämmelsen i 2 första stycket skall omfatta följande föreskrifter i den äldre regeringsformen: 1 och 3 §§, bestämmelsen i 4 § att Konungen skall utnämna ett statsråd, 5 § tredje stycket första punkten, bestämmelsen i 6 § första stycket att statsrådet skall bestå av cheferna för departementen samt statsråd utan departement, 6 § andra och tredje styckena, 7 och 8 §§, 9 § första stycket första punkten, 14, 15, 38, 39 och 40 §§, 42 § andra stycket, 43, 91 och 92 §§ samt bestämmelsen i 108 § första stycket första punkten om förordnande om nytt val.

Bestämmelsen i 2 första stycket skall vidare omfatta 9 § andra stycket i den äldre regeringsformen, varvid hänvisningen till 106 och 107 §§ skall gälla 12 kap. 3 och 4 §§ i denna regeringsform, samt 35 § i den äldre regeringsformen, varvid hänvisningen till 107 § skall gälla i 12 kap. 4 § i denna regeringsform.

5. Under den i 2 första stycket angivna tiden kan finnas en av Konungen utsedd ställföreträdare för statsministern med de uppgifter, som angives i 7 kap. 8 § i denna regeringsform.

6. Äldre författning eller föreskrift äger fortsatt giltighet utan hinder av att den icke har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av denna regeringsform. Bemyndigande, som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam, får utnyttjas även efter den under 1 angivna tidpunkten, tills riksdagen bestammer annorlunda.

Bestämmelserna i 8 kap. 17 § i denna regeringsform skall gälla i fråga om äldre författning, som, vid tillämpning av denna regeringsform, skulle ha beslutats genom lag, eller som har tillkommit genom beslut av Konungen och riksdagen gemensamt eller genom beslut av riksdagen ensam.

7. Bestämmelser i äldre lag eller annan författning om Konungen eller Kungl. Maj:t skall efter utgången av den i 2 första stycket angivna tiden gälla regeringen, såvida det icke följer av författning eller i övrigt framgår av omständigheterna att konungen personligen, högsta domstolen, regeringsrätten eller kammarrätt åsyftas.

Föreskrift som enligt äldre lag eller annan författning skall beslutas av Konungen och riksdagen gemensamt skall i stället beslutas genom lag.

8. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till eller avses där eljest föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna regeringsform, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

9. Ombud för svenska kyrkan sammanträder till allmänt kyrkomöte enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Till prästerlig befattning inom svenska kyrkan får ej annan utnämnas än den som bekänner kyrkans lära. Medför annan befattning skyldighet att undervisa i kristendom eller teologisk vetenskap, skall tagas den hänsyn till de sökandes trosåskådning som därav kan påkallas. Befattningshavare, som ej tillhör svenska kyrkan, får icke deltaga i avgörande av mål eller ärende, som angår kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan. När sådant ärende avgöres av regeringen, skall dock hinder som nu sagts icke gälla för annan än föredraganden.

Till ärkebiskop eller biskop utnämner regeringen en av de tre som har föreslagits i den ordning som kyrkolag föreskriver. Om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna och den rätt som därvid tillkommer regeringen och församlingarna föreskrives i kyrkolag.

Utan hinder av vad denna regeringsform föreskriver om att lag stiftas, ändras eller upphäves av riksdagen skall i fråga om kyrkolag gälla, att sådan lag stiftas, ändras eller upphäves av regeringen gemensamt med

riksdagen; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Har av riksdagen antaget förslag angående kyrkolag ej utfärdats som lag före närmast följande lagtima riksmötes början, är förslaget förfallet.

Vad i denna regeringsform föreskrives om primärkommuner skall, med undantag av 1 kap. 5 § första stycket andra punkten, äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner.

Genom denna regeringsform göres ej ändring i vad som hittills har gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen.

Det forna prästeståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter skall fortfarande gälla, om de ej har ägt oskiljaktigt sammanhang med den ståndet förut tillkommande representationsrätten och således upphört med denna. Ändring eller upphävande av dessa privilegier, förmåner, rättigheter och friheter får ej ske på annat sätt än genom regeringens och riksdagens sammanstämmande beslut och med bifall av allmänt kyrkomöte.

2 Förslag till Riksdagsordning

1 kap. RIKSMÖTEN

1 §

Ordinarie val till riksdagen hålles i september. Om tid för extra val är föreskrivet i 3 kap. 4 § och 6 kap. 3 § regeringsformen.

2 §

Riksdagen samlas efter riksdagsval till lagtima riksmöte på tid som angives i 3 kap. 5 § regeringsformen.

Riksdagen skall varje år, då ordinarie riksdagsval icke hålles, samlas till lagtima riksmöte på dag i september eller oktober som riksdagen har bestämt vid närmast föregående lagtima riksmöte. Har tillkännagivande om extra val gjorts före den fastställda dagen och har icke riksdagen med anledning av valet samlats till riksmöte senast i juli, skall dock riksmöte enligt detta stycke ej inledas.

Tilläggsbestämmelse

1.2.1

Talmanskonferensen avgiver förslag till riksdagen om dag då lagtima riksmöte skall börja under år när ordinarie riksdagsval icke hålles.

3 §

Riksdagen samlas till urtima riksmöte, om regeringen eller talmannen förordnar därom.

Talmannen är skyldig att utlysa urtima riksmöte, om minst etthundrafemton av riksdagens ledamöter begär det och anger skäl för begäran. Riksmötet inledes då inom tjugo dagar från det att begäran framställdes.

Kallelse till urtima riksmöte skall kungöras i allmänna tidningarna senast dagen före riksmötets början.

4 §

Lagtima riksmöte som har inletts under augusti, september eller oktober skall avslutas senast den 31 maj följande år. Riksdagen kan om synnerliga skäl föreligger förlänga riksmötet, dock längst till och med den 15 juni. Annat riksmöte pågår så länge riksdagen finner det nödvändigt. Riksmöte avslutas senast när nästa lagtima riksmöte skall börja.

Har regeringen förordnat om extra val, kan den under återstoden av

valperioden besluta att avbryta riksmöte. Riksmötet skall avslutas omedelbart efter det att beslutet har tillkännagivits vid sammanträde med kammaren.

Tilläggsbestämmelse

1.4.1

Talmanskonferensen yttrar sig till riksdagen över fråga om förlängning till dag efter den 31 maj av riksmöte som har inletts under augusti, september eller oktober.

5 §

Vid första sammanträdet med kammaren under riksmöte föredrages berättelse av riksdagens valprövningsnämnd om granskning av bevis om val av ledamöter och ersättare. Berättelse om granskning av bevis som inkommer under riksmöte föredrages så snart det kan ske.

Vid första sammanträdet anställes upprop. Därefter väljes talman och vice talmän i fall som angives i 8 kap. 1 §.

Tilläggsbestämmelse

1.5.1

Kammarens första sammanträde under ett riksmöte börjar klockan 11.

Kammarkansliet skall om möjligt, skriftligen eller telegrafiskt, underrätta riksdagsledamöterna om tidpunkten för det första sammanträdet.

6 §

Lagtima riksmöte öppnas vid ett särskilt sammanträde med kammaren senast på riksmötets tredje dag. Statschefen förklarar därvid på talmannens hemställan riksmötet öppnat. Vid förfall för statschefen förklarar talmannen riksmötet öppnat. Vid sammanträdet avgiver statsministern regeringsförklaring, om icke särskilda skäl föranleder annat. Talmannen fastställer efter samråd med vice talmännen ordningen för detta sammanträde.

Tilläggsbestämmelse

1.6.1

Sammanträdet för riksmötets öppnande äger rum klockan 14 den första dagen under riksmötet, om icke talmannen bestämmer annan tidpunkt.

7 §

Talmannen eller, i hans ställe, vice talman leder riksdagens arbete.

Talmanskonferensen överlägger om åtgärder som kan främja planmässighet i riksdagens arbete.

Talmanskonferensen består av talmannen, vice talmännen, en företrädare för varje partigrupp i riksdagen som motsvarar parti med minst fyra procent av rösterna i hela riket vid senaste val till riksdagen, utskottens ordförande samt vice ordföranden i riksdagens förvaltningsstyrelse. Partigruppernas företrädare tillsätts vid början av varje lagtima riksmöte för tiden till dess nästa lagtima riksmöte börjar. De utses med motsvarande tillämpning av det förfarande som angives i 7 kap. 12 § första stycket.

Tilläggsbestämmelser

1.7.1

Talmanskonferensen sammanträder på kallelse av talmannen.

1.7.2

Vid förfall för ordföranden i utskott inträder vice ordföranden i hans ställe. Suppleanter för partigruppernas företrädare behöver ej utses.

Talmanskonferensen sammanträder inom stängda dörrar. Vill konferensen inhämta upplysningar av någon som ej tillhör konferensen, får konferensen kalla honom till sammanträde. Kammarsekreteraren och direktören för förvaltningskontoret får deltaga i konferensens överläggningar.

1.7.3

Vid konferensens sammanträden föres protokoll. Underrättelse om konferensens beslut tillställes dem som besluten avser.

8 §

Riksdagsledamot kan efter prövning erhålla ledighet från sitt uppdrag. Beviljas ledamot ledighet för en tid av minst en månad, skall hans uppdrag under den tid han är ledig utövas av ersättare.

Tilläggsbestämmelse

1.8.1

Ansökan om ledighet från uppdrag som riksdagsledamot skall innehålla de skäl varpå ansökan grundas. Ansökan skall avse ledighet under viss tid.

Ansökan prövas av talmannen, om den gäller ledighet under kortare tid än en månad, och av riksdagen om den gäller för längre tid.

9 §

När ersättare skall inträda på grund av föreskrift i regeringsformen eller 8 § i detta kapitel, skall talmannen kalla ersättaren till tjänstgöring.

Talmannen skall därvid iakttaga den ordning mellan ersättarna som har bestämts enligt lag om val till riksdagen. Om särskilda skäl föranleder det, får dock talmannen frångå den sålunda bestämda ordningen.

Tilläggsbestämmelse

1.9.1

Ersättare som skall utöva uppdrag som riksdagsledamot skall erhålla skriftligt bevis härom. Beviset skall angiva vilken ledamot som ersättaren träder i stället för och tiden för förordnandets början och slut. Bevis om slutdagen kan utfärdas särskilt.

Talmannen skall för kammaren tillkännagiva när ersättare träder i ledamots ställe och när ledamot återtager sin plats.

2 kap. KAMMARSAMMANTRÄDEN

1 §

Talmannen leder kammarens sammanträden. Han får vid överläggning i ämne som är upptaget på föredragningslistan icke yttra sig i sakfrågan.

2 §

Vid förfall för talmannen leder vice talman sammanträde. Har samtliga vice talmän förhinder, ledes sammanträdet av den av de närvarande ledamöterna som längst tid har varit ledamot av riksdagen. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde. Detsamma skall gälla, innan talman och vice talmän har valts.

Vad som enligt 1 § gäller om begränsning i talmannens yttranderätt skall tillämpas också på annan som leder sammanträde med kammaren.

3 §

För varje ledamot skall finnas särskild plats i plenisalen.

Tilläggsbestämmelse

2.3.1

Ledamöterna tager plats i plenisalen valkretsvis. Särskilda platser skall finnas för talmannen och vice talmännen samt för statsråden.

4 §

Sammanträde med kammaren är offentligt. Dock kan sammanträde hållas inom stängda dörrar, om det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig

organisation. Därom beslutar riksdagen. Skall regeringen vid sammanträde lämna riksdagen meddelande, kan även regeringen förordna om stängda dörrar.

Ledamot eller tjänsteman i riksdagen får ej obehörigen yppa vad som har förekommit vid sammanträde inom stängda dörrar. Riksdagen kan dock besluta att för särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

Tilläggsbestämmelse

2.4.1

I plenisalen skall finnas särskilda platser för åhörare. Åhörare som uppträder störande kan genast utvisas. Om oordning uppstår bland åhörare, kan talmannen utvisa samtliga åhörare.

5 §

Upptagning från offentligt kammarsammanträde för sändning i radio eller television får äga rum efter överenskommelse med talmanskonferensen.

6 §

Kallelse till annat sammanträde än som avses i 1 kap. 5 eller 6 § utfärdas av talmannen. Kallelsen skall anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före sammanträdet och minst fjorton timmar i förväg. Om synnerliga skäl föreligger, får kallelsen dock anslås senare. I sådant fall får sammanträdet hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medgiver det.

Tilläggsbestämmelser

2.6.1

Kallelse till sammanträde bör om möjligt införas i en eller flera dagliga tidningar. Avses att sammanträde skall fortsätta efter klockan 19, skall talmannen före klockan 16 sammanträdesdagen underrätta kammaren muntligen och genom anslag.

2.6.2

När val skall förrättas, angives detta särskilt i kallelsen.

7 §

Talmannen skall till varje sammanträde låta upprätta föredragningslista över alla på kammarens bord vilande ärenden. Undantag får göras för ärende som antages bli behandlat inom stängda dörrar. Vid sammanträdet

skall talmannen föredraga ärendena i den ordning vari de har tagits upp på föredragningslistan. Med ärende jämställes val som skall förrättas vid sammanträdet.

Tilläggsbestämmelser

2.7.1

Förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring föres upp som första punkt på föredragningslistan. I övrigt tages ärendena upp i följande ordning, om icke talmannen bestämmer annat:

1. val,
2. propositioner samt skrivelser från regeringen med redogörelse för viss verksamhet,
3. förslag och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,
4. motioner,
5. utskottsbetänkanden i den ordning utskotten angives i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

2.7.2

För varje ärende göres anteckning om bordläggning. Har utskott hemställt att ärende skall avgöras efter endast en bordläggning, anmärkes det särskilt.

2.7.3

Om anteckning på föredragningslistan för särskilda fall föreskrives i tilläggsbestämmelserna 2.10.1, 2.14.1, 3.6.1, 6.1.1, 6.1.2 och 6.2.2.

2.7.4

Före varje sammanträde anslås föredragningslistan i plenisalen och på de övriga platser som talmannen bestämmer. Den skall dessutom delas ut till ledamöterna och till utskotten. Föredragningslistan och tillhörande handlingar skall finnas tillgängliga i kammarkansliet.

8 §

Beslut att sammanträde skall avslutas eller att uppehåll skall göras i pågående sammanträde fattas av kammaren utan föregående överläggning.

9 §

Talmannen ställer proposition till beslut. Finner han yrkande strida mot grundlag eller mot riksdagsordningen, skall han, med angivande av skäl, vägra proposition. Begär kammaren ändå proposition, skall talman-

nen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Proposition får ej vägras på vad utskottet har förklarat icke strida mot grundlag eller mot denna riksdagsordning.

10 §

Vid sammanträde får varje ledamot och varje statsråd, med de undantag denna riksdagsordning föreskriver, fritt yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som tilldrager sig vid sammanträdet.

Statschefen kan avgiva ämbetsförklaring inför kammaren.

Talmannen kan efter samråd med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen besluta att debatt utan samband med annan handläggning får äga rum vid sammanträde med kammaren. Sådan debatt får begränsas till att avse särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne.

Tilläggsbestämmelse

2.10.1

Meddelande om debatt enligt 10 § tredje stycket skall tagas upp på föredragningslistan till det sammanträde då debatten skall äga rum.

11 §

Ingen får vid sammanträde deltaga i behandlingen av ärende som rör honom eller någon honom närstående personligen. Statsråd får dock deltaga i överläggningen i ärende angående hans tjänsteutövning.

12 §

Ingen får vid sammanträde uttala sig otillbörligt om annan eller begagna personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträda på sätt som strider mot god ordning. Den som har ordet skall begränsa sitt anförande till det ämne som behandlas.

Bryter någon mot vad som föreskrives i första stycket och rättar han sig ej efter talmannens erinran, får talmannen taga från honom ordet för pågående överläggning.

13 §

Talmannen skall samråda med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen om uppläggningen av kammarens överläggningar.

14 §

Riksdagen kan i tilläggsbestämmelse till denna riksdagsordning föreskriva begränsning av antalet anföranden som en talare får hålla under överläggningen i en fråga och av tiden för varje anförande. Därvid får skillnad göras mellan olika kategorier av talare, såsom statsråd och företrädare för majoritet eller minoritet i utskott eller för partigrupp, samt mellan talare som har efterkommit anmodan av talmannen om förhandsanmälan inför en överläggning och talare som har underlåtit det.

Begränsning i yttranderätten som sägs i första stycket kan på förslag av talmannen beslutas också särskilt i samband med överläggningen i viss fråga. Beslutet fattas utan föregående överläggning.

Vid tillämpningen av denna paragraf skall alltid iakttagas att envar som vill yttra sig i en fråga därvid får tala i sex minuter. Rätt till bemötande och genmäle som avses i 15 § andra stycket föreligger oberoende av vad som kan ha bestämts enligt denna paragraf.

Tilläggsbestämmelser

2.14.1

Den som önskar ordet vid överläggning i kammaren bör såvitt möjligt göra anmälan därom till kammarkansliet senast dagen före det sammanträde då överläggningen skall inledas.

Talmannen kan vid första bordläggningen av ett utskottsbetänkande anmoda dem som önskar yttra sig när ärendet skall avgöras att anmäla sig enligt första stycket och därvid angiva den tid som de beräknar för sina anföranden. Talmannens anmodan antecknas på föredragningslista, som upptager betänkandet. Anförande från den som har underlåtit förhandsanmälan får ej överstiga sex minuter, om icke talmannen finner skäl att medgiva längre tid.

2.14.2

Anförande i särskilt anordnad debatt utan samband med annan handläggning får icke överstiga femton minuter eller, beträffande anförande från statsråd eller en särskilt utsedd företrädare för varje partigrupp, trettio minuter.

Partigrupp skall till talmannen anmäla företrädare som sägs i första stycket.

15 §

Talmannen bestämmer ordningen mellan dem som före överläggningen i en viss fråga har anmält att de vill yttra sig. De som begär ordet under överläggningen yttrar sig i den ordning de har anmält sig.

Statsråd får utan hinder av vad som sägs i första stycket göra kortare inlägg för att bemöta annan talare. Med talmannens medgivande kan

ledamot oberoende av talarordningen få ordet för genmäle till annan talare.

Tilläggsbestämmelser

2.15.1

Oberoende av talarordningen kan talmannen lämna ordet till ledamot för genmäle som innehåller upplysning eller rättelse med anledning av föregående talares anförande eller bemötande av angrepp från dennes sida. Tiden för genmäle får ej överstiga tre minuter, om ej talmannen av särskilda skäl medgiver utsträckning till sex minuter. Varje talare kan få avgiva två genmälen på samma huvudanförande. Dock kan talmannen medgiva ett tredje genmäle om högst tre minuter.

2.15.2

Oberoende av talarordningen får ledamot under överläggningen i en fråga instämma med föregående talare utan att angiva skäl.

2.15.3

Särskilt inlägg från statsråd till bemötande av annan talare får ej överstiga tio minuter. Har talmannen redan beviljat ledamot rätt till genmäle, får denne yttra sig före statsrådet.

2.15.4

Den som yttrar sig skall tala från talarstolen eller från sin plats i plenisalen.

16 §

Vid sammanträde föres fullständigt protokoll. Ingen får tala utanför protokollet. Vid justering av protokoll får beslut ej ändras.

Kammarens protokoll samt handlingar som inkommer till eller utgår från kammaren skall utgivas av trycket, om de ej enligt vad som föreskrives särskilt skall hållas hemliga.

Tilläggsbestämmelser

2.16.1

Yttrande vid sammanträde skall uppteckнas och utan dröjsmål göras tillgängligt på kammarkansliet. Har talaren ej gjort anmärkning mot uppteckningen senast klockan 12 den femte vardagen efter sammanträdet, anses han ha godkänt den. Om talaren justerar uppteckningen, bör han på den anteckna sitt namn eller sin signatur.

2.16.2

Protokoll justeras av kammaren på sjunde vardagen efter sammanträdet, om riksdagen sammanträder då, och annars vid närmast följande sammanträde. Protokoll som ej har justerats vid slutet av ett riksmöte justeras vid den tidpunkt som talmannen bestämmer. Meddelande om tiden för sådan justering införes i den eller de tidningar i vilka kammarsammanträden gives till känna. Protokollet justeras inför de ledamöter som är närvarande.

Vid justeringssammanträde kan ledamot begära beriktigande av protokollet i fråga om yttrande som annan ledamot har godkänt enligt 2.16.1.

3 kap. ÄRENDENAS VÄCKANDE

1 §

Regeringen avgiver förslag till riksdagen genom proposition.

Proposition skall vara åtföljd av regeringens protokoll i ärendet, av redogörelse för ärendets tidigare behandling, av motivering och av lagrådets yttrande, då sådant föreligger.

Tilläggsbestämmelse

3.1.1

Proposition avlämnas genom att den gives in till kammarkansliet. Den anmäles av talmannen vid sammanträde med kammaren efter det att den har delats ut till riksdagens ledamöter.

2 §

Budgetåret börjar den 1 juli. Regeringen skall senast den 10 januari eller, om hinder möter till följd av nyligen inträffat regeringsskifte, snarast möjligt därefter avlämna proposition med förslag till statsbudget (budgetproposition) för det närmast följande budgetåret. Propositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget. Regeringen skall avgiva särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Sådant förslag skall om hinder ej möter avlämnas före utgången av april månad.

Annan proposition angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 20 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte.

Proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

3 §

Annan proposition än sådan som avses i 2 § skall avlämnas senast den 10 april, om regeringen anser att propositionen bör behandlas under pågående riksmöte.

4 §

Bestämmelserna i 2 § andra stycket och 3 § om den tid då proposition skall avlämnas gäller endast vid lagtima riksmöte som enligt 1 kap. 4 § skall avslutas senast den 31 maj.

Bestämmelserna gäller ej

1. om budgetpropositionen med stöd av 2 § har avlämnats efter den 10 januari,
2. i fråga om proposition varigenom regeringen enligt lag för prövning underställer riksdagen en utfärdad förordning,
3. om regeringen finner synnerliga skäl föreligga att avlämna propositionen senare.

5 §

Regeringen bör avlämna sina propositioner på sådana tider att anhopning av arbete hos riksdagen om möjligt förebygges. Regeringen skall samråda med talmannen därom.

Proposition kan avlämnas även när riksmöte ej pågår.

6 §

Regeringen får lämna meddelande till riksdagen genom skrivelse eller också muntligen genom statsråd vid sammanträde med kammaren.

Tilläggsbestämmelser

3.6.1

Skall statsråd vid sammanträde med kammaren lämna muntligt meddelande till riksdagen, bör anteckning härom göras på föredragningslistan till sammanträdet.

3.6.2

Regeringen skall årligen samtidigt med budgetpropositionen lämna riksdagen redogörelse för verksamheten inom de kommittéer som har tillsatts på grund av regeringens beslut.

7 §

Utskott får väcka förslag hos riksdagen i ämne som hör till dess handläggning.

8 §

Annat organ som helt eller delvis utses av riksdagen får väcka förslag hos riksdagen i fråga som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Riksdagen kan föreskriva att sådant organ även i annat fall får väcka förslag hos riksdagen.

Om redogörelse till riksdagen från riksdagsorgan är särskilt föreskrivet.

Tilläggsbestämmelser

3.8.1

Förslag och redogörelse från riksdagsorgan, som avses i 8 §, ingives till kammarkansliet och anmäles av talmannen vid sammanträde med kammaren efter det att förslaget eller redogörelsen har delats ut till riksdagens ledamöter.

3.8.2

Talmanskonferensen får väcka förslag hos riksdagen i fråga som gäller riksdagsarbetets bedrivande. Talmanskonferensen kan vidare i annat fall framlägga förslag för riksdagen i fråga som gäller riksdagen eller dess organ, om förslaget grundar sig på utredning som talmanskonferensen har tillsatt på riksdagens uppdrag.

Riksdagens förvaltningsstyrelse får väcka förslag hos riksdagen i fråga, som rör förvaltningen inom riksdagen eller dess myndigheter, om denna faller under styrelsens handläggning.

3.8.3

Om förslagsrätt för fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, riksdagens ombudsmän och riksdagens revisorer i annan fråga än som avses i 8 § första stycket första punkten föreskrives särskilt.

9 §

Riksdagsledamot avgiver förslag till riksdagen genom motion.

I en och samma motion får icke sammanföras förslag i skilda ämnen.

Tilläggsbestämmelse

3.9.1

Motion avlämnas genom att den gives in till kammarkansliet av motionär personligen eller, om motionären eller motionärerna har förfall, av annan

riksdagsledamot. Under uppehåll i riksdagsarbetet vid jul eller påsk får motion dock insändas med posten. Motion bör lämnas i fyra exemplar och innehålla uppgift om det parti som motionären tillhör och om motionärens plats i plenisalen.

Talmannen anmäler motion för kammaren.

10 §

Motion får väckas inom femton dagar från den dag då budgetpropositionen anmäldes i kammaren. Om riksmötet upphör innan motionstiden har gått till ända, löper ny motionstid om femton dagar från början av nästa lagtima riksmöte.

Fastställes i något fall statsbudget för annan tid än budgetåret, bestämmer riksdagen om motionstidens förläggning.

11 §

Utöver vad som följer av 10 § får motion med anledning av proposition avlämnas inom femton dagar från den dag då propositionen anmäldes i kammaren. I ärende som måste avgöras skyndsamt kan riksdagen, om den finner synnerliga skäl föreligga, på förslag av regeringen besluta om kortare motionstid.

Motion får i de fall som riksdagen föreskriver väckas med anledning av skrivelse från regeringen med redogörelse för viss verksamhet. Därvid äger bestämmelserna i första stycket motsvarande tillämpning.

Tilläggsbestämmelse

3.11.1

Motion får avlämnas med anledning av skrivelse från regeringen med årlig redovisning för verksamheten inom Statsföretag AB.

12 §

Har proposition uppskjutits från ett riksmöte till annat, får motion med anledning av propositionen väckas

1. vid första riksmötet i valperiod inom sju dagar från dess början,
2. om propositionen har väckts så sent under riksmöte att den i 11 § föreskrivna motionstiden icke har löpt ut när riksmötet upphör, senast på andra dagen av nästa lagtima riksmöte eller, om riksdagen dessförinnan beslutar att behandla propositionen vid urtima riksmöte, inom sju dagar från beslutet.

Vid tillämpningen av första stycket skall med proposition jämställas skrivelse som avses i 11 § andra stycket.

13 §

Bestämmelserna i 11 och 12 §§ äger motsvarande tillämpning på motion med anledning av förslag av sådant riksdagens organ som avses i 8 §. Riksdagen kan föreskriva att motion får väckas också med anledning av redogörelse till riksdagen från sådant organ.

Tilläggsbestämmelse

3.13.1

Motion får avlämnas med anledning av redogörelse från fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, styrelsen för riksdagsbiblioteket, riksdagens ombudsmän eller riksdagens revisorer.

14 §

Har riksdagen kallats till urtima riksmöte med stöd av begäran från ledamöter i riksdagen, får motion i fråga som har föranlett kallelsen avlämnas inom fyra dagar från riksmötets början.

15 §

Motion med anledning av händelse av större vikt får medan riksmöte pågår väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen ej har kunnat förutses eller beaktas under motionstid som avses i 10 § eller kunnat föranleda motionsrätt enligt annan bestämmelse i detta kapitel.

16 §

Konstitutionsutskottet skall till kammaren för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen. Skall efter vad som sägs i regeringsformen i annat fall tillämpas den ordning som gäller för grundlagsändring, skall vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör.

17 §

Yrkande om misstroendeförklaring skall framställas vid sammanträde med kammaren. Yrkandet skall avlämnas skriftligen till protokollet så snart det har framställts.

18 §

Vill åklagare påkalla att riksdagen enligt 4 kap. 8 § första stycket regeringsformen medgiver att talan väckes mot riksdagsledamot eller att ingripande göres i dennes personliga frihet, skall han skriftligen ansöka om det hos riksdagens talman. Vad som har sagts nu om åklagare skall

gälla även annan som vill begära riksdagens medgivande att få föra talan vid domstol med anledning av riksdagsledamots handlande.

Är ansökningshandlingen så ofullständig att den icke kan läggas till grund för riksdagens prövning eller har sökanden icke gjort antagligt att han är behörig att vidtaga eller hos myndighet begära den åtgärd, varom fråga är, skall talmannen avvisa ansökan. I annat fall skall han anmäla den vid sammanträde med kammaren.

Tilläggsbestämmelse

3.18.1

Sökande skall i ansökningshandlingen angiva de omständigheter på vilka ansökan grundas.

19 §

Proposition och motion får återkallas till dess utskott har avgivit betänkande i ärendet.

Återkallas proposition, förfaller motion som har väckts med anledning av propositionen.

Har proposition blivit återkallad, får motion väckas med anledning därav inom sju dagar från det att återkallelsen anmäldes i kammaren.

Tilläggsbestämmelse

3.19.1

Återkallelse skall göras i skrivelse, som ingives till kammarkansliet. Talmannen avskriver förslag som har återkallats eller förfallit på grund av återkallelsen och gör anmälan härom i kammaren. Om förslaget har hänvisats till utskott, skall detta underrättas om avskrivningen.

20 §

Vad som i allmänhet gäller om beräkning av lagstadgad tid skall tillämpas också på tid då åtgärd enligt bestämmelse i detta kapitel senast skall vidtagas.

4 kap. ÄRENDENAS BEREDNING

1 §

Proposition, motion samt förslag och redogörelse från riksdagsorgan som sägs i 3 kap. 8 § skall för beredning hänvisas till utskott. Detsamma skall gälla ansökan som åsyftas i 3 kap. 18 § och som talmannen har anmält i kammaren samt skrivelse från regeringen med redogörelse för viss verksamhet.

Innan ärende hänvisas till utskott skall det bordläggas vid sammanträde med kammaren, om kammaren icke beslutar omedelbar hänvisning.

2 §

Riksdagen skall vid början av varje lagtima riksmöte inom sig tillsätta ett konstitutionsutskott, ett finansutskott, ett skatteutskott och minst tolv andra utskott. Valet gäller för tiden till dess nästa lagtima riksmöte börjar.

Riksdagen kan under riksmöte tillsätta ytterligare utskott för längst den tid som har angivits i första stycket.

Tilläggsbestämmelser

4.2.1

Riksdagen skall inom en vecka från början av lagtima riksmöte tillsätta följande sexton utskott:

1. ett konstitutionsutskott (KU),
2. ett finansutskott (FiU),
3. ett skatteutskott (SkU),
4. ett justitieutskott (JuU),
5. ett lagutskott (LU),
6. ett utrikesutskott (UU),
7. ett försvarsutskott (FöU),
8. ett socialförsäkringsutskott (SfU),
9. ett socialutskott (SoU),
10. ett kulturutskott (KrU),
11. ett utbildningsutskott (UbU),
12. ett trafikutskott (TU),
13. ett jordbruksutskott (JoU),
14. ett näringsutskott (NU),
15. ett inrikesutskott (InU) och
16. ett civilutskott (CU).

Utskotten väljes i den ordning de har tagits upp ovan.

4.2.2

Tillsätter riksdagen ytterligare utskott, skall den angiva dess huvudsakliga arbetsuppgifter.

3 §

Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

Tilläggsbestämmelse

4.3.1

Varje utskott skall bestå av femton ledamöter.

4 §

Konstitutionsutskottet skall, utöver sin uppgift enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen.

5 §

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 8 kap. 6 § och 9 kap. 4 § regeringsformen, bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt ärenden som rör riksbankens verksamhet.

Skatteutskottet skall, utöver sin uppgift enligt 8 kap. 6 § regeringsformen, bereda ärenden om statliga och kommunala skatter.

6 §

Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden skall fördelas mellan utskott. Därvid skall iakttagas att ärenden som hör till ett ämnesområde hänföres till samma utskott. Dock får bestämmas att ett utskott skall finnas för beredning av ärenden om sådan lag som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen, oberoende av ämnesområde.

Riksdagen kan avvika från de grunder som sålunda har fastställts liksom från 5 §, om det i särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållandena.

Tilläggsbestämmelser

4.6.1

Konstitutionsutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 4 §, bereda ärenden om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen, ärenden om press- eller partistöd, lagstiftning om radio, television och film liksom andra ärenden som angår yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet, övriga ärenden om riksdagen, riksdagens ombudsman och riksdagens myndigheter utom riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagens revisorer, ärenden om medgivande från riksdagen att väcka talan mot riksdagsledamot eller att ingripa i hans personliga frihet samt ärenden av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen.

4.6.2

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § första stycket, bereda ärenden om beräkning av statens inkomster och andra ärenden

rörande statsbudgeten, som icke tillhör annat utskotts beredning, allmänt budgettekniska ärenden, ärenden om penning-, kredit- och valutapolitiken, om riksgäldskontoret och riksdagens revisorer, om förvaltningsrevision, statlig redovisning och rationalisering, om upphandling i allmänhet inom statsförvaltningen, om statens egendom i allmänhet samt förvaltningsekonomiska ärenden i övrigt som icke rör enbart visst ämnesområde. Det skall även sammanställa statsbudgeten.

4.6.3

Skatteutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § andra stycket, bereda ärenden om taxering, uppbörd och folkbokföring samt ärenden om alkoholhaltiga varor.

4.6.4

Justitieutskottet skall bereda ärenden som rör domstolarna, arrendenämnderna och hyresnämnderna, åklagarväsendet, polisväsendet och kriminalvården samt ärenden rörande brottsbalken, rättegångsbalken och lagar som ersätter eller har nära samband med föreskrifter i dessa balkar.

4.6.5

Lagutskottet skall bereda ärenden rörande giftermåls-, föräldra-, ärvda-, handels- eller jordabalken eller lagar som ersätter eller anknyter till föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning. Det skall även bereda ärenden som gäller lagstiftning om försäkringsavtalsrätt, bolags- och föreningsrätt, växel- och checkrätt, skadeståndsrätt, immaterialrätt, utsökning, konkurs, internationell privaträtt samt lagstiftning i andra ärenden av allmänt privaträttslig beskaffenhet.

4.6.6

Utrikesutskottet skall bereda ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer, Sveriges representation i utlandet och bistånd till främmande lands utveckling samt ärenden i övrigt om utrikes handel och internationellt ekonomiskt samarbete, allt i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning.

4.6.7

Försvarsutskottet skall bereda ärenden om militärt försvar, civilförsvar, psykologiskt försvar, ekonomiskt försvar, vapenfri tjänst och värnpliktigas ekonomiska förmåner.

4.6.8

Socialförsäkringsutskottet skall bereda ärenden om allmän försäkring och yrkesskadeförsäkring samt studiesociala ärenden.

4.6.9

Socialutskottet skall bereda ärenden om barna- och ungdomssvård, åldringsvård, nykterhetsvård, socialhjälp, stöd åt barnfamiljer, arbetarskydd, arbetstid, semester, hälso- och sjukvård, handikappvård och rehabilitering samt sociala ärenden i övrigt.

4.6.10

Kulturutskottet skall bereda ärenden som rör allmänna kultur- och bildningsändamål, ungdomsverksamhet, internationellt kulturellt samarbete samt idrotts- och friluftsverksamhet. Det skall även bereda kyrkofrågor och ärenden om radio och television i den mån de icke tillhör konstitutionsutskottets beredning.

4.6.11

Utbildningsutskottet skall bereda ärenden om högre utbildning och forskning, skolväsendet, lärarutbildning och vuxenutbildning.

4.6.12

Trafikutskottet skall bereda ärenden om järnvägar, post, telegraf, telefon, vägar, vägtrafik, sjöfart, luftfart och väderlekstjänst.

4.6.13

Jordbruksutskottet skall bereda ärenden om jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt, fiske och vattenrätt. Det skall även bereda ärenden om naturvård samt ärenden om miljövård i övrigt som icke tillhör annat utskotts beredning.

4.6.14

Näringsutskottet skall bereda ärenden om allmänna riktlinjer för näringspolitiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor samt ärenden om industri och hantverk, handel, statlig företagsamhet, konsumentfrågor, pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet, kredit- och fondväsendet och det affärsmässiga försäkringsväsendet.

4.6.15

Inrikesutskottet skall bereda ärenden om arbetsmarknaden, regional utveckling, lokaliseringsstöd, allmän tjänsteplikt, arbetsavtalsrätt, arbets-

löshetsförsäkring, arbets- och anställningsförhållanden i allmän tjänst, svenskt medborgarskap och utlänningars ställning.

4.6.16

Civilutskottet skall bereda ärenden om bostadspolitiken, hyresreglering, bebyggelseplanläggning, byggnadsväsendet, fysisk planering, expropriation, fastighetsbildning, lantmäteriväsendet, länsförvaltningen med lokala skattemyndigheter och exekutionsväsendet, statistik, brandväsendet och rikets administrativa indelning samt sådana kommunfrågor som icke tillhör konstitutionsutskottets beredning.

7 §

Annat ärende än budgetpropositionen får delas mellan två eller flera utskott endast om särskilda skäl föranleder det.

8 §

Utskott skall avgiva betänkande i ärende som har hänvisats till utskottet och som ej har återkallats. Utskott kan dock överflytta ärende till annat utskott, om detta samtycker därtill, eller överenskomma med ett eller flera utskott att de skall bereda ärendet gemensamt genom deputerade i sammansatt utskott. Sådant utskott avgiver betänkande till riksdagen.

Betänkande i ärende vars behandling har uppskjutits från en valperiod för riksdagen till nästa skall avgivas av utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen.

Utskott kan till anmälan till kammaren av vilande beslut som sägs i 3 kap. 16 § foga yttrande i ärendet.

Tilläggsbestämmelse

4.8.1

Beslut av finans- och skatteutskotten i fråga som avses i 8 kap. 6 § regeringsformen meddelas regeringen genom skrivelse.

9 §

Ärende, i vilket utskott har avgivit betänkande, skall från kammaren återförvisas till utskottet för ytterligare beredning, om minst en tredjedel av de röstande ansluter sig till yrkande om det. Återförvisning enligt denna paragraf får ej göras mer än en gång i samma ärende.

Kammaren kan även hänvisa ärendet till annat utskott för ytterligare beredning. Föreligger samtidigt yrkande härom och yrkande om återförvisning, skall sistnämnda yrkande prövas först. Beslutas därvid återför-

visning, förfaller yrkandet om hänvisning till annat utskott.

10 §

Statlig myndighet skall lämna upplysningar och avgiva yttrande, då utskott begär det. Sådan skyldighet åligger dock ej regeringen. Myndighet som ej lyder under riksdagen kan hänskjuta begäran från utskott till regeringens avgörande.

Begär minst en tredjedel av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende att upplysningar eller yttrande skall inhämtas från myndighet som avses i första stycket, skall utskottet föranstalta om detta, såvida det icke finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men.

11 §

Utskott får sammanträda också under tid då riksmöte icke pågår, om dess uppgifter kräver det.

Tilläggsbestämmelser

4.11.1

Utskott sammanträder första gången på kallelse av talmannen inom två dagar efter valet. Därefter sammanträder utskottet på kallelse av ordföranden. För ändamål som sägs i 9 kap. 4 § regeringsformen kan finansutskottet sammankallas också på begäran av regeringen. För ändamål som sägs i 8 kap. 6 § regeringsformen sammankallas finans- och skatteutskotten första gången på begäran av regeringen. Skall utskott enligt vad nu sagts sammankallas på regeringens begäran, utfärdas kallelsen av talmannen.

Personlig kallelse skall utgå till samtliga ledamöter och suppleanter. Kallelse bör om möjligt anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före sammanträdet och införas i en eller flera dagliga tidningar.

4.11.2

Utskott får sammanträda samtidigt med kammaren endast om förhandlingen i kammaren avser annat än ärendes avgörande eller val och utskottet i förväg har medgivit det genom enhälligt beslut.

4.11.3

Innan ordförande har valts, föres ordet av den av de närvarande ledamöterna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde.

Vid gemensamt sammanträde med finans- och skatteutskotten enligt 8 kap. 6 § regeringsformen föres ordet av den av utskottsordförandena som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om de har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde.

4.11.4

Över sammanträde med utskott föres protokoll.

12 §

Utskott skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande.

13 §

I utskott får ingen närvara, när ärende som rör honom eller någon honom närstående personligen förekommer till överläggning eller beslut.

14 §

Omröstning inom utskott skall göras öppet. Är rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

Ledamot som har förlorat vid omröstning inom utskott kan till utskottets betänkande foga reservation med yrkande. Betänkandet får dock icke fördröjas därigenom.

15 §

Ledamot, suppleant eller tjänsteman i utskott får ej obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

5 kap. ÄRENDENAS AVGÖRANDE

1 §

Utskotts betänkande skall före ärendets avgörande bordläggas vid två sammanträden med kammaren, om ej riksdagen på utskottets förslag beslutar att ärendet skall avgöras efter endast en bordläggning.

Tilläggsbestämmelser

5.1.1

Utskottsbetänkande får icke anmälas i kammaren förrän det har delats ut till riksdagens ledamöter.

5.1.2

Vill ledamot inför avgörandet av ett ärende framställa yrkande som ej redovisas i utskottets betänkande, skall han snarast möjligt underrätta talmannen om yrkandet. Yrkandet bör sättas upp skriftligt och delas ut till ledamöterna innan ärendet avgöres; motiveringen skall därvid utelämnas.

2 §

Ärende om misstroendeförklaring skall ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet.

Vad sålunda har föreskrivits äger motsvarande tillämpning på förslag av talmannen till ny statsminister. Därvid skall iakttagas den i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen föreskrivna fristen.

3 §

Ärende i vilket överläggning äger rum får ej upptagas till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit överläggningen avslutad.

Ärende avgöres med acklamation eller, om ledamot yrkar det, genom omröstning. Fordras för beslut anslutning från särskilt flertal, skall ärendet alltid avgöras genom omröstning.

Avgörandet av ärende skall, om det behövs, delas upp på skilda beslut.

4 §

När ärende avgöres med acklamation, skall talmannen ställa proposition på varje yrkande som har framställts under överläggningen. Propositionen avfattas så att den kan besvaras med ja eller nej. Talmannen tillkännagiver hur beslutet har utfallit enligt hans uppfattning och befäster det med klubbslag, om ej omröstning begäres.

5 §

När ärende avgöres genom omröstning, ställes mot det yrkande, som enligt talmannens uppfattning har vunnit riksdagens bifall, eller, när acklamation ej har skett, mot det yrkande, som talmannen bestämmer, annat yrkande som kontraproposition. Föreligger flera än två yrkanden som kan ställas mot varandra, skall först med tillämpning av 4 § beslutas vilket yrkande som skall vara kontraproposition.

Omröstning göres öppet. Talmannen tillkännagiver hur omröstningen har utfallit och befäster beslutet med klubbslag.

Tilläggsbestämmelser

5.5.1

Då omröstning skall äga rum, upprättar talmannen omröstningsproposition. Fordras i visst fall för beslut anslutning från särskilt flertal, angives det i omröstningspropositionen.

Sedan ledamöterna efter förvarning har intagit sina platser i plenisalen, läses omröstningspropositionen upp och underställes kammaren för godkännande.

Omröstning kan förrättas med uppresning. Om talmannen efter omröstning med uppresning finner tvekan råda om omröstningens resultat eller ledamot begär rösträkning, verkställes ny omröstning med omröstningsapparat eller, när sådan icke kan användas, med namnupprop.

5.5.2

Vid omröstning med uppresning uppmanar talmannen först de ledamöter som vill rösta för ja-propositionen att resa sig och riktar därefter samma uppmaning till de ledamöter som vill rösta för nej-propositionen.

Vid omröstning med omröstningsapparat fotograferas den tablå som visar hur varje ledamot har röstat.

Vid omröstning med namnupprop anmodar talmannen två ledamöter att taga plats vid talmansbordet för att föra anteckningar över omröstningen. Vice talmännen ropas upp först och därefter övriga ledamöter efter platsnummer i plenisalen. Något av följande svar skall avgivas: ja, nej, avstår.

6 §

Uppkommer lika röstetal vid omröstning om vilket yrkande som skall vara kontraproposition, avgöres utgången genom lottning.

Är rösterna lika delade i huvudomröstning ställer talmannen proposition på förslag om återförvisning av ärendet till utskottet. Ärendet skall återförvisas om minst hälften av de röstande förenar sig härom. Beslutas ej återförvisning, avgör lotten vilken mening som skall vara riksdagens beslut.

Efter återförvisning upptages ärendet på nytt i sin helhet till avgörande i kammaren. Uppstår därvid åter lika röstetal vid huvudomröstning, skall lottning äga rum genast.

7 §

Har avgörandet i lagärende delats upp på två eller flera beslut, får riksdagen omedelbart efter det sista delbeslutet på förslag av talmannen eller ledamot besluta att ärendet skall för ytterligare beredning återförvisas till utskottet. Beslutar riksdagen återförvisning, har delbesluten förfallit. Beslut enligt denna paragraf om återförvisning av ärende får ej upprepas.

8 §

Fordras för beslut anslutning från särskilt flertal och föreligger mer än ett förslag till sådant beslut, utväljer riksdagen först, med tillämpning av vad som gäller i allmänhet, ett av förslagen. Därefter avgöres om detta förslag skall antagas eller förkastas.

Föreligger samtidigt två eller flera yrkanden om misstroendeförklaring mot samma statsråd, skall endast en omröstning äga rum.

9 §

Ledamot får omedelbart efter ärendes avgörande anmäla reservation eller avgiva röstförklaring.

10 §

Genom särskilt beslut kan riksdagen till närmast följande lagtima riksmöte uppskjuta behandlingen av ärende. Ärende som gäller statsbudgeten för närmast följande budgetår får dock uppskjutas endast om det kan ske utan olägenhet för budgetregleringen. Beslut om uppskov kan upprepas.

Avslutas riksmöte i förtid med anledning av extra val, skall ärende som riksdagen icke har hunnit avgöra anses utan särskilt beslut uppskjutet till det första lagtima riksmötet efter valet.

Ärende som ej har återkallats skall avgöras före utgången av kalenderåret efter det då ärendet väcktes eller, om hinder häremot möter till följd av förordnande om extra val, snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

Tilläggsbestämmelse

5.10.1

Beslut att uppskjuta ärende fattas på framställning av utskott, till vars handläggning ärendet hör. Utskottet skall inhämta yttrande från talmanskonferensen. Kammaren kan även utan sådan framställning besluta uppskov i samband med behandlingen av utskottsbetänkande.

11 §

Riksdagen kan vid urtima riksmöte besluta att till behandling upptaga uppskjutet ärende.

Tilläggsbestämmelse

5.11.1

Beslut att vid urtima riksmöte upptaga uppskjutet ärende fattas på förslag av utskott till vars handläggning ärendet hör eller på förslag av talmannen. Talmanskonferensen skall höras i frågan.

12 §

Slutligt beslut i ärende angående grundlag fattas vid första riksmötet i den valperiod som följer på riksdagsvalet närmast efter det vilande beslutet i ärendet, såvida ej avgörandet uppskjutes till annat riksmöte. I fråga om uppskov äger bestämmelserna i 10 § första och andra styckena och i 11 § motsvarande tillämpning. Ärendet skall avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen.

Tilläggsbestämmelse

5.12.1

Tilläggsbestämmelserna 5.10.1 och 5.11.1 äger motsvarande tillämpning i fråga om uppskov med slutligt beslut i ärende angående grundlag.

13 §

Riksdagens beslut i anledning av proposition samt annat beslut, varom regeringen skall underrättas, meddelas regeringen genom skrivelse.

Tilläggsbestämmelse

5.13.1

Riksdagens beslut med anledning av proposition samt annat beslut, av talmannen.

Utskott som har berett ärende skall få del av kammarens beslut i ärendet.

6 kap. INTERPELLATIONER OCH FRÅGOR TILL STATSRÅD

1 §

Interpellation skall ha bestämt innehåll och vara försedd med motivering. Interpellation bör väckas endast i angelägenhet av större allmänt intresse. Riksdagen beslutar om interpellationen får framställas. Beslutet fattas utan föregående överläggning.

Statsråd, som icke besvarar interpellation inom fyra veckor från det att riksdagen medgav att interpellationen fick framställas, skall före utgången av denna tid muntligen meddela riksdagen varför svar uteblir eller anstår. Sådant meddelande får ej följas av överläggning.

Interpellation förfaller om den ej har besvarats vid det riksmöte då den väcktes.

Kartong: S. 59, tilläggsbestämmelse 5.13.1 första stycket första raden har rättats.

Tilläggsbestämmelser

6.1.1

Interpellation ingives till kammarkansliet och anmäles av talmannen vid sammanträde med kammaren utan dröjsmål efter det att interpellationen har delats ut till riksdagens ledamöter. Frågan huruvida interpellationen får framställas avgöres vid närmast följande sammanträde och tages upp på föredragningslistan till detta sammanträde. Medgiver riksdagen att interpellationen får framställas, låter talmannen skyndsamt statsrådet få del av den.

Den som vid riksmöte, som enligt 1 kap. 4 § skall avslutas senast den 31 maj, ingiver interpellation till kammarkansliet efter utgången av april månad skall i interpellationen angiva skälen till att denna icke har ingivits tidigare.

6.1.2

När statsråd ämnar besvara interpellation, bestämmer talmannen efter samråd med statsrådet vid vilket sammanträde svaret skall lämnas. Meddelande härom anslås senast klockan 11 dagen före sammanträdet och tages upp på föredragningslistan.

Svar på interpellation får delas ut till ledamöterna i förväg. Har så skett, kan statsrådet begränsa sitt anförande till en sammanfattning av svaret.

2 §

Fråga skall ha bestämt innehåll. Den får vara försedd med en kort inledande förklaring. När fråga besvaras, får endast den ledamot som har framställt frågan och det statsråd som lämnar svaret taga del i överläggningen. Riksdagen kan föreskriva begränsning i yttranderätten för dessa talare utöver vad som följer av 2 kap. 14 §.

Tilläggsbestämmelser

6.2.1

Fråga ingives till kammarkansliet. Den skall vara egenhändigt undertecknad av den ledamot som framställer frågan. Talmannen låter utan dröjsmål statsrådet få del av frågan och anmäler den vid närmast följande sammanträde.

6.2.2

Vad som föreskrives i 1 § tredje stycket och i tilläggsbestämmelse 6.1.2 första stycket skall tillämpas också på fråga. Om icke särskilda skäl föranleder annat, skall frågor besvaras vid en eller två frågestunder varje vecka. Fråga bör besvaras vid den frågestund som infaller närmast efter sex dagar från det att frågan lämnades till kammarkansliet.

När fråga besvaras, får det första anförandet från varje talare räcka längst tre minuter, det andra längst två minuter och varje följande anförande längst en minut.

7 kap. GEMENSAMMA BESTÄMMELSER OM VAL INOM RIKSDAGEN

1 §

Bestämmelserna i 2–12 §§ gäller val som ankommer på kammaren.

Bestämmelserna i 2 § första stycket, 6 §, 8–10 §§ och 12 § andra stycket skall tillämpas endast i den mån riksdagen ej föreskriver annat.

Tilläggsbestämmelse

7.1.1

Utöver de val som kammaren förrättar enligt regeringsformen och riksdagsordningen skall den företaga val till

1. riksgäldsfullmäktige,
2. styrelsen för riksdagsbiblioteket,
3. Nordiska rådets svenska delegation,
4. Europarådets svenska delegation,
5. styrelsen för Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond.

Kammaren skall också varje år utse aderton ledamöter av riksdagen, vilka får deltaga i bolagsstämmor med Statsföretag AB.

2 §

Val beredes av en inom riksdagen utsedd valberedning.

Valberedningen utses vid första sammanträdet med kammaren under riksdagens valperiod för tiden till valperiodens slut. Varje partigrupp, vilken motsvarar parti som vid valet till riksdagen har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, skall besätta en plats. Därutöver fördelas tio platser proportionellt mellan samma partigrupper. Ledamöterna tillsättes med tillämpning av det förfarande som angives i 12 § första stycket.

Tilläggsbestämmelser

7.2.1

Talmannen fastställer för varje partigrupp det antal ledamöter, som partigruppen skall tillsätta i valberedningen. Därvid skall han vid den proportionella fördelningen tillämpa den beräkningsgrund som angives i 4 § andra stycket.

7.2.2

Valberedningen bereder alla val som förrättas av kammaren utom val av riksföreståndare, vice riksföreståndare, person som skall inträda som tillfällig riksföreståndare, talman, vice talmän, kammarsekreterare samt riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare. Om beredning av val av ombudsmän och ställföreträdare föreskrives i tilläggsbestämmelse 8.10.2.

7.2.3

Valberedningen håller på kallelse av talmannen sitt första sammanträde samma dag som den utses. Därefter sammanträder beredningen på kallelse av ordföranden.

Bestämmelserna i 4 kap. 12 § samt tilläggsbestämmelserna 4.11.1 andra stycket och 4.11.2–4 äger motsvarande tillämpning på valberedningen.

3 §

Framlägges vid val som avser två eller flera personer en gemensam lista, som upptager namn på så många personer som valet avser, och har listan godkänts av alla i valberedningens sammanträde deltagande ledamöter eller av alla utom en, skall talmannen ställa proposition på godkännande av listan och förklara de på denna upptagna personerna valda. Val med slutna sedlar skall dock förrättas, om det begäres av minst så många riksdagsledamöter, som motsvarar det tal vilket erhålles, om samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med antalet av de personer valet avser, ökat med ett. Detta val skall äga rum vid ett följande sammanträde.

Följer av särskild bestämmelse att innehavare av visst uppdrag skall väljas för sig, skall valet förrättas med acklamation. Om ledamot begär det, skall valet dock förrättas med slutna sedlar. Föreligger enhälligt förslag från valberedningen, skall i sådant fall valet äga rum först vid ett följande sammanträde.

4 §

Val förrättas med slutna sedlar, om ej annat följer av 3 § eller annan huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Skall två eller flera personer utses genom val med slutna sedlar, fördelas platserna proportionellt mellan partier. Med parti avses därvid varje grupp av riksdagsledamöter som vid valet uppträder under särskild beteckning.

Platserna fördelas mellan partier genom att de en efter en tilldelas det parti som för varje gång visar det största jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med partiets röstetal, så länge ingen plats har tilldelats partiet, och erhålles därefter genom att partiets röstetal delas med det tal som motsvarar antalet platser som redan har tilldelats partiet, ökat med ett. Vid lika jämförelsetal skiljes genom lottning.

Tilläggsbestämmelser

7.4.1

Valsedlarna skall vara lika till storlek, material och färg. Valsedel skall vara enkel, sluten och omärkt. Den får innehålla uppgift om det val för vilket den gäller.

Valsedel är ogiltig om den är försedd med kännetecken som uppenbarligen har blivit anbragt på valsedeln med avsikt eller om den saknar giltigt kandidatnamn. Har ledamot i ett val lämnat mer än en valsedel, är valsedlarna ogiltiga. Har sedlarna samma innehåll, skall dock en valsedel betraktas som giltig vid sammanräkningen.

Namn på valsedel skall anses obefintligt om kandidaten ej är valbar, namnet är överstruket eller det ej framgår klart vem som avses.

7.4.2

Vid proportionellt val användes valsedlar, på vilka före namnen har satts ut partibeteckning (partinamn eller annan beteckning i ord för viss grupp av riksdagsledamöter eller för viss meningsriktning). Namnen föres upp i en följd under varandra.

Valsedel är ogiltig om den saknar partibeteckning eller upptager mer än en partibeteckning.

Namn på valsedel skall anses obefintligt, om ordningen mellan namnet och annat namn ej framgår klart.

De platser som har tilldelats ett parti besättes så att partiets första plats tillerkännes den vars namn står främst i ordningen inom partiet, partiets andra plats den som bär det andra namnet i ordningen och så vidare enligt samma grund. När ordningen mellan namn på ett partis valsedlar skall bestämmas, äger 14 kap. 6 § vallagen (1972:620) motsvarande tillämpning.

7.4.3

Vid val av en person med slutna sedlar får valsedel ej upptaga partibeteckning. Innehåller valsedel två eller flera kandidatnamn, är den ogiltig.

Vid lika röstetal skiljes genom lottning.

7.4.4

Vid val med slutna sedlar anmodar talmannen fem ledamöter att taga plats vid talmansbordet. Av dessa skall tre biträda när valsedlarna öppnas och granskas och två föra anteckningar över valet.

Upprop verkställes i samma ordning som enligt tilläggsbestämmelse 5.5.2. När ledamot ropas upp, skall han gå fram till talmansbordet och lämna sin valsedel till talmannen.

Sedan samtliga godkända valsedlar har lästs upp av talmannen och

antecknats av kammarsekreteraren och de två ledamöterna, jämföres anteckningarna över valet.

Talmannen meddelar resultatet av valet, så snart detta har fastställts.

7.4.5

Skall två eller flera val med slutna sedlar förrättas, får talmannen, såvida ledamot icke yrkar annat, bestämma att valsedlarna skall avlämnas i samtliga val, innan sammanräkning företages i något av valen.

5 §

Val med slutna sedlar får överklagas hos riksdagens valprövningsnämnd. Valet skall gälla utan hinder av att det har överklagats.

Tilläggsbestämmelser

7.5.1

Besvär över val som sägs i 5 § ställes till valprövningsnämnden. Besvärshandlingen skall ges in till kammarkansliet inom fem dagar från den dag då resultatet av valet meddelades i kammaren. Så snart besvärstiden har gått ut, skall talmannen vid sammanträde med kammaren tillkännagiva samtliga besvär som har anförts. Talmannen skall härvid angiva viss kort tid inom vilken förklaring över besvären skall ha kommit in till valprövningsnämnden. När förklaringstiden har gått ut skall talmannen genast sända besvärshandlingarna till valprövningsnämnden. Talmannen bör därjämte skyndsamt inkomma till valprövningsnämnden med yttrande över besvären.

7.5.2

Har vid valet föreskrift i 4 § eller i tilläggsbestämmelserna 7.4.1–5 blivit åsidosatt och är det ej osannolikt att felet har inverkat på valutgången, skall valprövningsnämnden undanröja valet och förordna om omval. Kan felet avhjälpas genom förnyad sammanräkning eller annan sådan mindre ingripande åtgärd, skall valprövningsnämnden dock i stället uppdraga åt talmannen att vidtaga erforderlig rättelse.

7.5.3

Valsedlar och annat valmaterial skall förvaras under betryggande säkerhet till dess att valet har vunnit laga kraft.

6 §

Val, som enligt vad som är särskilt föreskrivet avser tid motsvarande riksdagens valperiod, skall förrättas snarast efter valperiodens början och gälla till dess att riksdagen förrättar nytt val under nästa valperiod.

7 §

Har ny ledamot tagit plats i riksdagen med anledning av att utgången av val till riksdagen har blivit ändrad efter överklagande, skall val som riksdagen har förrättat dessförinnan under valperioden göras om, såvida det begäres av minst tio riksdagsledamöter.

8 §

Skall två eller flera väljas, utses tillika suppleanter till minst samma antal som de ordinarie ledamöterna. Vad som är föreskrivet om dessa äger motsvarande tillämpning i fråga om suppleanterna.

Tilläggsbestämmelse

7.8.1

Sedan riksdagen har förrättat val till organ och därvid utsett suppleanter med stöd av 8 §, kan den besluta att öka antalet suppleanter i organet. Suppleantval som föranledes härav skall förrättas så snart det kan ske.

9 §

Är av riksdagen vald ledamot i ett organ frånvarande, intages hans plats, om det kan ske, av suppleant som hör till samma partigrupp. I övrigt gäller att suppleanterna har företräde i den ordning i vilken de har valts eller, om valet har förrättats med gemensam lista, i den ordning i vilken de har förts upp på listan.

Tilläggsbestämmelse

7.9.1

Ledamot eller suppleant som har fått plats från två eller flera grupper anses vald för den grupp, från vilken plats först har tilldelats honom.

10 §

Är till ett uppdrag endast den valbar som tillhör riksdagen och lämnar den valde riksdagen eller utses han till riksdagens talman eller till statsråd, skall han avgå från uppdraget.

11 §

Den som har utsetts till uppdrag genom val av riksdagen får ej undandraga sig uppdraget utan att riksdagen medgiver det.

12 §

Lämnar den som har valts till ett organ sitt uppdrag i förtid och avsåg det val genom vilket uppdraget tillsattes vid mandatperiodens början två eller flera personer, skall den partigrupp eller de partigrupper, som han var vald för, till talmannen anmäla en efterträdare. Talmannen förklarar den anmälde vald. Göres ej sådan anmälan eller anmäles mer än en person, utser talmannen efterträdare.

Är i annat fall än som avses i första stycket plats ledig i förtid, anställes kompletteringsval för den återstående tiden med tillämpning av vad som gäller i allmänhet.

13 §

Organ, vars ledamöter helt eller delvis utses av kammaren, väljer inom sig ordförande och en eller flera vice ordförande, om ej annat är föreskrivet.

14 §

Val inom organ, som sägs i 13 §, förrättas med acklamation eller, om ledamot begär det, med slutna sedlar.

Tilläggsbestämmelse

7.14.1

Valsedlarna skall vara lika till storlek, material och färg. Valsedel skall vara enkel, sluten och omärkt. Vid lika röstetal skiljes genom lottning.

8 kap. VISSA BEFATTNINGSHAVARE OCH ORGAN

1 §

Val av talman samt av förste, andre och tredje vice talman förrättas vid första sammanträdet med kammaren under riksdagens valperiod och gäller till valperiodens slut. Talmännen väljes var för sig i nu nämnd ordning.

Förrättas valet med slutna sedlar, är den vald som får mer än hälften av de avgivna rösterna. Uppnås icke sådan röstövervikt, förrättas nytt val. Får ej heller då någon mer än hälften av de avgivna rösterna, förrättas ett tredje val mellan de två som vid den andra omröstningen uppnådde de

högsta röstetalen. Vid tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna.

2 §

Riksdagen utser genom särskilt val en ersättare för ordföranden i riksdagens valprövningsnämnd. Vad som i 3 kap. 11 § regeringsformen föreskrives om ordföranden äger motsvarande tillämpning på ersättaren. Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller hans ersättare tillämpas det förfarande som angives i 1 § andra stycket.

3 §

Vid val med slutna sedlar av riksföreståndare, vice riksföreståndare eller person som skall kunna inträda som tillfällig riksföreståndare tillämpas det förfarande som angives i 1 § andra stycket. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

4 §

Riksdagens lönedelegation består av sjutton ledamöter, vilka riksdagen väljer för riksdagens valperiod.

5 §

Lönedelegationen sammanträder inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, får delegationen medgiva att även annan är närvarande än ledamot, suppleant, tjänsteman hos delegationen och den med vilken delegationen skall rådpläga i förhandlingsfrågor.

Vad som föreskrives i 4 kap. 11 § och 14 § första stycket äger motsvarande tillämpning på delegationen. Ledamot som har förklarat sig ej instämma i delegationens beslut kan reservera sig.

Innan avtal i förhandlingsfråga har träffats eller förhandling annars har slutförts eller förslag som avses i 9 kap. 11 § regeringsformen har framlagts för delegationen, får ledamot, suppleant eller tjänsteman ej utan delegationens tillstånd yppa vad som har förekommit vid sakens behandling i delegationen.

Tilläggsbestämmelser

8.5.1

I förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor för arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter överlägger lönedelegationen med talmannen eller med annan ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse som styrelsen förordnar.

8.5.2

Tilläggsbestämmelserna 4.11.1–4 äger motsvarande tillämpning på lönedelegationen.

8.5.3

Lönedelegationen skall före den 15 januari varje år lämna riksdagen redogörelse för sin verksamhet under föregående år. Vid redogörelsen fogas avtal och andra handlingar som har underställts delegationen för godkännande.

8.5.4

Ledamot, suppleant eller tjänsteman skall första gången han är närvarande vid sammanträde med delegationen avgiva försäkran om att han skall iakttaga tystnadsplikten.

8.5.5

Lönedelegationen förordnar sekreterare åt sig.

6 §

Val av fullmäktige i riksbanken avser riksdagens valperiod.

Fullmäktige väljer inom sig en chef för riksbanken samt inom eller utom sig en vice chef för riksbanken. Är denne icke själv fullmäktig, skall han vara särskild suppleant för riksbankschefen i fullmäktige och som sådan ha företräde till tjänstgöring framför övriga suppleanter.

7 §

Val av ledamöter i utrikesnämnden avser riksdagens valperiod.

För talmannen är vice talman suppleant i utrikesnämnden. Antalet valda suppleanter skall vara nio.

8 §

Utrikesnämnden sammanträder inom stängda dörrar. Statsministern får medgiva att även annan än ledamot, suppleant, statsråd och tjänsteman är närvarande.

Tilläggsbestämmelse

8.8.1

Tilläggsbestämmelserna 4.11.4 och 8.5.4 äger motsvarande tillämpning på utrikesnämnden. Sekreterare hos nämnden förordnas av regeringen.

Suppleant i utrikesnämnden skall alltid underrättas om nämndens sammanträden.

9 §

För ändamål som avses i 13 kap. 2 § regeringsformen sammanträder utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman, ävensom på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna ledes av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är tillstädes, av den av de närvarande ledamöterna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde. Är vid omröstning till beslut rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

10 §

Val av ombudsman gäller för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter. På hemställan av det utskott som granskar berättelse över ombudsmans verksamhet kan riksdagen dock dessförinnan entlediga ombudsman som ej åtnjuter riksdagens förtroende. Vid val med slutna sedlar av ombudsman tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

Avgår ombudsman i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för ny fyraårsperiod.

Riksdagen väljer en eller flera personer att tjänstgöra i ombudsmans ställe. Bestämmelserna i första och andra styckena om ombudsman äger motsvarande tillämpning på ställföreträdare.

Tilläggsbestämmelser

8.10.1

Konstitutionsutskottet utser inom 20 dagar från det att utskottet har blivit tillsatt en delegation, JO-delegationen, bestående av sex ledamöter i utskottet, för att då riksdagens ombudsman påkallar det samråda med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

8.10.2

Val av ombudsman och ställföreträdare beredes av JO-delegationen, som därvid samråder med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen.

11 §

Riksdagens revisorer skall vara tolv. De väljes för riksdagens valperiod.

Riksdagen väljer bland revisorerna en ordförande och en eller flera vice ordförande. Ordföranden och varje vice ordförande väljes för sig.

12 §

Riksdagens krigsdelegation består av talmannen som ordförande och av femtio andra ledamöter, vilka riksdagen väljer för riksdagens valperiod.

Riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen utan hinder av att han tillhör regeringen.

Suppleanter skall icke utses till krigsdelegationen.

Får ledamot varaktigt förfall när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses annan riksdagsledamot till ersättare i den ordning som är angiven i 7 kap. 12 § första stycket.

Tilläggsbestämmelser

8.12.1

Det åligger krigsdelegationens ordförande och vice ordförande att förbereda delegationens verksamhet för den händelse delegationen skulle träda i riksdagens ställe.

8.12.2

Bestämmelserna i 4 kap. 12 § samt tilläggsbestämmelserna 4.11.1 andra stycket och 4.11.2 och 4 äger motsvarande tillämpning på krigsdelegationen under tid då delegationen ej är i riksdagens ställe.

13 §

Riksdagen kan meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ.

9 kap. BESTÄMMELSER OM PERSONAL OCH FÖRVALTNING

1 §

Kammaren utser en kammarsekreterare. Val av kammarsekreterare äger rum vid början av riksmötet närmast efter ordinarie val till riksdagen och gäller för tiden till dess nytt val av kammarsekreterare förrättas.

Kammarsekreteraren låter föra protokollet vid sammanträde med kammaren. Han expedierar riksdagens beslut och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet.

Tilläggsbestämmelser

9.1.1

Vid val med slutna sedlar av kammarsekreterare tillämpas det förfarande som angives i 8 kap. 1 § andra stycket.

9.1.2

Kammarsekreteraren föreståt kammarkansliet och är sekreterare i krigsdelegationen. Han för protokoll vid sammanträde med talmanskonferensen.

2 §

Utskotten biträdes av sekreterare. Huvudsekreteraren hos utskott skall vara svensk medborgare.

3 §

Riksdagens förvaltningskontor ledes av riksdagens förvaltningsstyrelse. Styrelsen består av talmannen som ordförande och åtta andra ledamöter, vilka riksdagen väljer inom sig för riksdagens valperiod.

4 §

Riksdagens förvaltningskontor skall, såvitt gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer

1. handlägga frågor angående förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare samt andra personalfrågor,
2. meddela gemensamma förvaltningsbestämmelser,
3. göra upp förslag till anslag på statsbudgeten.

Förvaltningskontoret handlägger i övrigt, enligt vad riksdagen närmare föreskriver, frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom riksbanken och särskild myndighet som avses i 9 kap. 10 § andra stycket regeringsformen.

5 §

Besvär över beslut av riksdagens organ i förvaltningsärende mot vilket talan får föras enligt vad som är föreskrivet därom, prövas av regeringsrätten i de fall som riksdagen särskilt bestämmer och i övriga fall av riksdagens besvärsnämnd. Besvärsnämnden består av ordförande, som skall inneha eller ha innehaft domarämbete och ej vara ledamot av riksdagen, och fyra andra ledamöter, valda inom riksdagen. Ordföranden väljes särskilt. Val till besvärsnämnden avser riksdagens valperiod.

För ordföranden skall finnas en ersättare. Vad som föreskrives om ordföranden äger motsvarande tillämpning på ersättaren.

Tilläggsbestämmelse

9.5.1

Vid val med slutna sedlar av ordförande i besvärsnämnden tillämpas det förfarande som angives i 8 kap. 1 § andra stycket.

6 §

Riksdagsledamot skall av statsmedel åtnjuta arvode för sitt uppdrag. Bestämmelser härom, om andra ekonomiska förmåner i anledning av uppdraget och om gottgörelse till ersättare för riksdagsledamot meddelas i lag.

7 §

Om tillgång för riksdagens ledamöter och organ till bibliotek och om bistånd i övrigt åt dem med sakuppgifter för riksdagsarbetet samt om utskotts och ledamöters studieresor finns särskilda föreskrifter.

Tilläggsbestämmelse

9.7.1

Utskott får besluta, att företrädare för utskottet skall företaga studieresor för att inhämta upplysningar i ämne inom dess beredningsområde.

Utskott skall samråda med talmanskonferensen, innan det fattar beslut om utrikes studieresa. Talmanskonferensen skall uttala sig om i vad mån resan lämpligen bör genomföras. Därvid skall hänsyn tagas till riksdagens internationella förbindelser, till kostnaderna och till omständigheterna i övrigt.

Talmanskonferensen kan meddela närmare bestämmelser om utskottens studieresor. Ledamot av riksdagen kan erhålla stipendium för enskild studieresa. Talmanskonferensen kan meddela närmare bestämmelser om sådana resor.

8 §

Åtal mot här angiven befattningshavare för brott, begånget i utövningen av hans uppdrag eller tjänst, får beslutas,

1. åtal mot fullmäktig i riksbanken eller någon av riksdagens revisorer endast av finansutskottet,

2. åtal mot ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse, av riksdagens valprövningsnämnd eller av riksdagens besvärsnämnd eller mot riksdagens ombudsman eller kammarsekreteraren endast av konstitutionsutskottet.

Riksdagen kan föreskriva att vad i första stycket sägs om beslut om åtal mot fullmäktig i riksbanken ej skall tillämpas i fråga om brott, begånget vid handläggningen av fråga angående in- eller utförsel av valuta.

Tilläggsbestämmelser

9.8.1

Vad i 8 § första stycket sägs om beslut om åtal mot fullmäktig i riksbanken skall ej tillämpas i fråga om brott, begånget i utövningen av riksbankens beslutanderätt enligt valutalagen (1939:350).

9.8.2

Om behörighet att besluta om åtal mot vissa andra befattningshavare än de i 8 § nämnda finns särskilda föreskrifter.

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

1. Genom denna riksdagsordning upphäves den äldre riksdagsordningen. Den äldre riksdagsordningen skall dock med nedan angivna undantag tillämpas i stället för den nya riksdagsordningen till utgången av det år under vilket riksdagen slutligt antager den nya regeringsformen samt, i de fall då så nedan angives, även därefter.

2. Föreskriften i 5 § första stycket andra punkten i den äldre riksdagsordningen samt föreskrifterna i 34 § första stycket första och andra punkterna och tredje stycket i samma riksdagsordning skall tillämpas i stället för motsvarande föreskrifter i denna riksdagsordning så länge Gustaf VI Adolf är konung, föreskrifterna i 34 § i fråga om lagtima riksmöte.

Om tillämpning av bestämmelserna i 14 § i den äldre riksdagsordningen om rösträtt vid val till riksdagen gäller vad som följer av föreskriften i 2 andra stycket andra punkten övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Om tillämpning vid val till riksdagen, som äger rum före den tidpunkt då den äldre riksdagsordningen enligt 1 skall upphöra att tillämpas, av bestämmelser i 3 kap. i den nya regeringsformen och i annan lag i stället för motsvarande föreskrifter i den äldre riksdagsordningen föreskrives i 2 tredje stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen. I fråga om sådant val skall ej heller bestämmelserna i den äldre riksdagsordningen om utfärdande och om granskning av fullmakt tillämpas. Vid riksdag som med anledning av valet sammanträder före nyss nämnda tidpunkt skall tillämpas föreskrifterna i denna riksdagsordning i 1 kap. 5 § första stycket, 8 och 9 §§ med tilläggsbestämmelser samt 8 kap. 12 § andra stycket ävensom bestämmelsen i första stycket sistnämnda paragraf om krigsdelegationens sammansättning. Bestämmelsen i 53 § andra stycket i den äldre riksdagsordningen skall i fråga om sådan riksdag gälla varje ledamot av statsrådet.

Bestämmelsen i 5 kap. 8 § första stycket i denna riksdagsordning skall gälla i fråga om sådant förslag till ändring i riksdagsordning som riksdagen behandlar före den under 1 angivna tidpunkten.

3. Lagtima riksmöte skall under det år, då den nya riksdagsordningen enligt 1 börjar tillämpas, inledas den 10 januari eller den dag dessförinnan som följer av bestämmelserna i 3 kap. i den nya regeringsformen om riksdagens första sammanträde efter extra val. Uppskov enligt 2 § sjätte stycket i den äldre riksdagsordningen med riksdagens avslutande till dag efter den 31 december får ej beslutas. I fråga om lagtima riksmöte som avses i första stycket skall tillämpas vad i denna riksdagsordning föreskrives om lagtima riksmöte som har inletts i augusti, september eller oktober.

4. Val inom riksdagen, som enligt särskild föreskrift skall avse tid motsvarande riksdagens valperiod, förrättas vid början av det under 3 angivna riksmötet för återstoden av valperioden. Motsvarande mandatperioder som enligt äldre bestämmelser skulle löpa efter årsskiftet upphör därmed att gälla.

Talmannen och vice talmännen vid den riksdag, som avslutas vid det under 1 angivna årsskiftet, kvarstår i sina uppdrag till dess lagtima riksmöte enligt 3 inledes. Om val av ledamöter och ersättare i valprövningsnämnden är föreskrivet under 2 övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

5. Vid den riksdag, som avslutas vid det under 1 angivna årsskiftet, kan ärende enligt 58 § tredje stycket i den äldre riksdagsordningen uppskjutas till lagtima riksmöte som sägs under 3. Uppskjutet ärende skall avgöras inom den tid som föreskrives i 5 kap. 10 § i denna riksdagsordning.

Har avgörandet av vilande förslag till grundlag med stöd av 64 § i den äldre riksdagsordningen uppskjutits över den under 1 angivna tidpunkten, skall ärendet upptagas vid det lagtima riksmöte som sägs under 3. Om ärendets fortsatta handläggning gäller vad som föreskrives i 5 kap. 12 § i denna riksdagsordning.

6. Befogenheten att åtala brott av befattningshavare, som angives i 9 kap. 8 § i denna riksdagsordning, skall bedömas efter äldre lag om, när handlingen företogs, för åtal gällde förutsättning som ej har upptagits i denna riksdagsordning.

7. Förekommer i lag eller annan författning bestämmelse som syftar på riksdagssession eller i övrigt på sammanträdesperiod med riksdagen, skall bestämmelsen i stället gälla riksmöte.

8. Andra stycket i övergångsbestämmelserna till kungörelsen (1971:2) om beslutade ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen skall alltjämt äga tillämpning.

3 Förslag till ändring i successionsordningen[1]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
§ 9	
Skulle den olycka tima, att hela konungahuset, inom vilket arvsrätten till riket räknas, antingen på manliga sidan utginge, eller genom uraktlåtande av vad denna successionsordning uttryckligen föreskriver, förlorat successionsrätt, vare tronen ledig till nytt val, och utkore då Riksens Ständer ett nytt konungahus.	(Denna paragraf utgår.)

Successionsordningen skall tillämpas i sin nya lydelse från ingången av året efter det under vilket den nya regeringsformen har antagits slutligt.

[1] Successionsordningen omtryckt 1965:817.

4 Förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen[1]

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 KAP.

1 §

Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

I överensstämmelse med de i *regeringsformen fastställda* grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

I överensstämmelse med de i *första stycket angivna* grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter.

8 §

Privilegier å skrifters utgivande må icke meddelas; *Konungen*

Privilegier å skrifters utgivande må icke meddelas; *regeringen*

[1] Förordningen omtryckt 1971:273

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dock obetaget att förnya sådana till allmänna inrättningars understöd redan förlänta privilegier, varje gång på högst tjugu år.	dock obetaget att förnya sådana till allmänna inrättningars understöd redan förlänta privilegier, varje gång på högst tjugu år.

Om den rätt, som tillkommer upphovsman till litterärt eller konstnärligt verk eller framställare av fotografisk bild, och om förbud mot att återgiva litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt, som kränker den andliga odlingens intressen, gälle vad i lag är stadgat.

2 KAP.

1 §

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall, i den ordning nedan sägs, varje svensk medborgare äga fri tillgång till allmänna handlingar. I denna rätt må gälla allenast sådana inskränkningar som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet.

I särskild *av Konungen och riksdagen samfällt stiftad* lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.	I särskild lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.

11 §

Ändring, som avses i 10 §, skall sökas hos den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende, till vilket handlingen hör, eller om klagan ej är tillåten i sådant mål eller ärende eller handlingen ej tillhör mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga, hos den myndighet, som i allmänhet har att upptaga klagan över myndighetens beslut eller åtgärder. Vad nu sagts gälle ock angående den ordning i vilken ändring skall sökas. I stället för hos *Konungen i statsdepartementen* skall ändring sökas hos regeringsrätten.	Ändring, som avses i 10 §, skall sökas hos den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende, till vilket handlingen hör, eller om klagan ej är tillåten i sådant mål eller ärende eller handlingen ej tillhör mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga, hos den myndighet, som i allmänhet har att upptaga klagan över myndighetens beslut eller åtgärder. Vad nu sagts gälle ock angående den ordning i vilken ändring skall sökas. I stället för hos *regeringen* skall ändring sökas hos regeringsrätten.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Finnes enligt vad ovan sagts ej behörig myndighet, skall ändring sökas i fråga om beslut av kommunalmyndighet hos länsstyrelse, beträffande beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan *Konungen* underställd myndighet, hos den överordnade myndigheten samt i andra fall hos regeringsrätten. Angående beslut av myndighet, som tillhör eller lyder under riksdagen, gälle dock vad riksdagen bestämmer.	Finnes enligt vad ovan sagts ej behörig myndighet, skall ändring sökas i fråga om beslut av kommunalmyndighet hos länsstyrelse, beträffande beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan *regeringen* underställd myndighet, hos den överordnade myndigheten samt i andra fall hos regeringsrätten. Angående beslut av myndighet, som tillhör eller lyder under riksdagen, gälle dock vad riksdagen bestämmer.

14 §

Finnes hos myndighet allmän handling, som skall hållas hemlig, och anser myndigheten särskild åtgärd behöva vidtagas till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande, äger myndigheten förse handlingen med anteckning därom att den är hemlig. Sådan anteckning skall innehålla uppgift å det lagrum, som åberopas för handlingens hemlighållande, dagen för anteckningen samt den myndighet, som låtit verkställa anteckningen.

Beträffande särskilda slag av handlingar, vilkas hemlighållande för rikets säkerhet är av synnerlig betydelse, äger *Konungen* förordna att viss myndighet skall pröva fråga om utlämnande. Har sådant förordnande meddelats, skall å handling som däri avses, jämte de uppgifter som angivas i första stycket, antecknas den myndighet, som sålunda är behörig att pröva fråga om utlämnande. Framställning hos annan myndighet att utbekomma handling, varå dylik anteckning skett, skall oförd röjligen på sökandens begäran hänskjutas till den behöriga myndigheten.	Beträffande särskilda slag av handlingar, vilkas hemlighållande för rikets säkerhet är av synnerlig betydelse, äger *regeringen* förordna att viss myndighet skall pröva fråga om utlämnande. Har sådant förordnande meddelats, skall å handling som däri avses, jämte de uppgifter som angivas i första stycket, antecknas den myndighet, som sålunda är behörig att pröva fråga om utlämnande. Framställning hos annan myndighet att utbekomma handling, varå dylik anteckning skett, skall oförd röjligen på sökandens begäran hänskjutas till den behöriga myndigheten.

Ej må i annan ordning än i detta lagrum sägs handling förses med anteckning därom att den är hemlig.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 KAP.	
4 §	
Bestämmelserna i 1 och 2 §§ om författares anonymitet skola äga motsvarande tillämpning i fråga om den som, utan att vara författare, på sätt i 1 kap. 1 § *andra* stycket sägs lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, stadgandet i 2 § även beträffande meddelande, avsett för tryckt skrift, som ej är periodisk.	Bestämmelserna i 1 och 2 §§ om författares anonymitet skola äga motsvarande tillämpning i fråga om den som, utan att vara författare, på sätt i 1 kap. 1 § *tredje* stycket sägs lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, stadgandet i 2 § även beträffande meddelande, avsett för tryckt skrift, som ej är periodisk.

Vad i 1 och 3 §§ är stadgat om författares anonymitet skall även avse utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk.

4 KAP.

7 §

Av varje tryckt skrift, som framställts vid boktryckeri här i riket, skall boktryckaren, samtidigt med skriftens utgivande, för granskning avlämna ett exemplar (granskningsexemplar), i Stockholm till chefen för justitiedepartementet och å annan ort till hans där förordnade ombud. Efter medgivande av chefen för nämnda departement må dock med skriftens avlämnande anstå till viss tid efter utgivandet.

Granskningsexemplar skall vara fullständigt och felfritt samt i övrigt i samma skick som de för spridning avsedda exemplaren.

Vad i första stycket föreskrivits skall ej avse bild- eller tillfällighetstryck och ej heller meddelanden från offentlig myndighet. *Konungen* äger ock i andra fall medgiva undantag från vad i första stycket föreskrivits.	Vad i första stycket föreskrivits skall ej avse bild- eller tillfällighetstryck och ej heller meddelanden från offentlig myndighet. *Regeringen* äger ock i andra fall medgiva undantag från vad i första stycket föreskrivits.

Angående skyldighet för boktryckaren att avlämna för bibliotek avsedda exemplar av tryckt skrift meddelas bestämmelser i lag.

7 KAP.

3 §

Har meddelande, som enligt 1 kap. 1 § *andra* stycket avlämnats för offentliggörande i tryckt skrift, icke blivit infört i skriften	Har meddelande, som enligt 1 kap. 1 § *tredje* stycket avlämnats för offentliggörande i tryckt skrift, icke blivit infört i skriften

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.	och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

Om någon genom att lämna meddelande till annan förövar uppror, högförräderi, landsförräderi, landssvek, spionerí, grovt spionerí eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, så ock om någon som på grund av allmän befattning eller i och för utövande av lagstadgad tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, varom han eljest enligt lag har att iakttaga tystnad, uppenbarar vad han sålunda erfarit, må, ehuru meddelandet skett för offentliggörande i tryckt skrift, gärningen åtalas och ansvar därför ådömas enligt vad därom är stadgat.

Om ansvar för utlämnande av allmän handling, som skall hållas hemlig, stadgas i den särskilda lag, som avses i 2 kap. 1 §.

4 §

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar framställning som innefattar:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av *Konungen*, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;	1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av *statschefen, regeringen*, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;
försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;	försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av *Konungen*, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;	3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av *statschefen, regeringen*, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;	försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

4. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon förleder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som äro verksamma för försvaret av riket till myteri, trolöshet eller modlöshet eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndsverksamheten;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

5. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 4;

6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot *regent som är satt i Konungens ställe;*	6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot *den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter;*
7. förolämpning mot någon som innehar eller innehaft ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, eller någon som enligt *Konungens* förordnande åtnjuter skydd såsom ämbetsman, om missfirmelsen sker i eller för hans befattning;	7. förolämpning mot någon som innehar eller innehaft ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, eller någon som enligt *regeringens* förordnande åtnjuter skydd såsom ämbetsman, om missfirmelsen sker i eller för hans befattning;

8. (Punkten upphävd, se 1971:29)

9. uppvigling, varigenom någon söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet;

10. spridande av falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller gärning innebärande att någon till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående;

11. spridande av falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för folkförsörjningen eller för allmän ordning och säkerhet eller att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ, som äger besluta i allmänna angelägenheter;

12. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse; eller

13. (Punkten upphävd, se 1971:29)

14. (Punkten upphävd, se 1971:29)

15. ärekränkning mot enskild person.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Med ärekränkning förstås i denna paragraf förtal och förolämpning. Förtal innebär, att någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den. Förtal av avliden innefattar att gärningen är sårande för de efterlevande eller att den eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne. Förolämpning innebär att någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom.

12 KAP.

1 §

Tryckfrihetsmål upptages av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte. Förekommer anledning att även annan tingsrätt inom länet skall äga upptaga tryckfrihetsmål, äger *Konungen* förordna därom.

Tryckfrihetsmål upptages av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte. Förekommer anledning att även annan tingsrätt inom länet skall äga upptaga tryckfrihetsmål, äger *regeringen* förordna därom.

Till tryckfrihetsmål hänföras mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott så ock ansökningsmål, som avses i 9 kap. 5 §.

15 §

Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i *särskild* lag, *stiftad i den ordning 87 § regeringsformen föreskriver.*

Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.

Äro inom samma län flera tingsrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i 4, 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt *Konungen* bestämmer.

Äro inom samma län flera tingsrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i 4, 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt *regeringen* bestämmer.

13 KAP.

5 §

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § *andra* stycket angående meddelande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § *tredje* stycket angående meddelande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket, om ej meddelandet avser förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom meddelaren eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad. Är meddelandet i sådant hänseende straffbart, gälle vad därom är stadgat. Har meddelandet icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.	skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket, om ej meddelandet avser förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom meddelaren eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad. Är meddelandet i sådant hänseende straffbart, gälle vad därom är stadgat. Har meddelandet icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

I övrigt skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket och här utgives, i tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 4 kap. 9 §, 6 kap., 7 kap., 8 kap., 1, 2, 5–7 och 10–12 §§ samt 9–12 kap. är föreskrivet.

14 KAP.

6 §

Med lag förstås i denna förordning stadgande, som, i den ordning för varje särskilt fall är föreskriven, tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen.	(Denna paragraf utgår).

Övergångsbestämmelser

Tryckfrihetsförordningen skall tillämpas i sin nya lydelse från ingången av året efter det under vilket den nya regeringsformen har antagits slutligt. Under den tid som sägs i 2 första stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen skall dock föreskrifterna i 1 kap. 8 § första stycket, 2 kap. 11 § första och andra styckena och 14 § andra stycket, 4 kap. 7 § tredje stycket, 7 kap. 4 § första stycket, 1, 3, 6 och 7 samt 12 kap. 1 § första stycket och 15 § andra stycket tillämpas i sin äldre lydelse.

Vid tillämpningen av 7 kap. 3 § andra stycket och 13 kap. 5 § första stycket skall, i fråga om författningar som har utfärdats före den dag då tryckfrihetsförordningen enligt första stycket skall börja tillämpas i sin nya lydelse, som lag anses endast författning som har tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 16 mars 1973.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter *fråga om ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.* och anför.

1 Inledning

Vårt statsskick vilar formellt ännu på den grund som lades 1809. Författningsutvecklingen efter tillkomsten av 1809 års regeringsform (RF) har präglats av stark kontinuitet. Den har inneburit att statslivets tyngdpunkt gradvis har förskjutits mot riksdagen, samtidigt som riksdagens sammansättning har demokratiserats. Den verkställande makten har successivt övergått från konungen till regeringen, som genom parlamentarismens framväxt för sin maktutövning samtidigt har gjorts beroende av riksdagens förtroende. Denna utveckling mot politisk demokrati och ett parlamentariskt styrelseskick har skett dels genom författningsreformer inom ramen för 1809 års RF, dels genom framväxandet av en konstitutionell sedvanerätt vid sidan av RF. I fråga om riksdagens ställning och sammansättning har utvecklingen markerats av tillkomsten av 1866 års riksdagsordning (RO), varigenom ståndsriksdagen avskaffades, samt de 1909 och 1918–1921 antagna bestämmelserna om rösträtt vilka tillsammans innebar att allmän och lika rösträtt genomfördes.

Efter den politiska demokratins och parlamentarismens genombrott kan författningsdebatten sägas i stort sett ha lämnat frågorna om de bärande principerna för statsskicket. Den har i stället successivt kommit att inriktas på demokratins verksamhetsformer. I debatten fördes sålunda mot bakgrunden av demokratiseringsprocessen fram krav på en effektivisering och modernisering av de demokratiska institutionerna. För att gå sådana reformkrav till mötes tillkallades i augusti 1954 *författningsutredningen*[1] med uppgift att genomföra en samlad översyn av demokratins

[1] Ledamöter riksdagsledamöterna Rickard Sandler, ordförande, Emil Ahlkvist, Olle Dahlén, Harald Hallén, Elis Håstad, Ossian Sehlstedt och Sten Wahlund samt chefredaktören John Hartman. Sedan Hartman och Håstad avlidit inträdde den 1 mars 1957 chefredaktören Per Wrigstad och den 26 maj 1959 riksdagsledamoten Henrik Munktell som ledamöter i utredningen. Professor Jörgen Westerståhl förordnades den 7 mars 1958 att vara ledamot av utredningen.

funktionsproblem. Utredningens omfattande arbete utmynnade i slutbetänkandet (SOU 1963:16–19) Sveriges statsskick med förslag till ny RF och ny RO.

Författningsutredningens förslag blev föremål för en omfattande remissbehandling. Som framgår av de offentliggjorda sammanställningarna av remissyttrandena (SOU 1964:38 samt 1965:2, 3, 23 och 37) utsattes förslaget för hård kritik. Bl. a. mot den bakgrunden framstod ett vidare utredningsarbete som nödvändigt.

I april 1966 tillkallades *grundlagberedningen*[2] för att fortsätta och slutföra det arbete på en total författningsreform som inletts av författningsutredningen.

Den första etappen i grundlagberedningens arbete avslutades i maj 1967, då beredningen lade fram betänkandet (SOU 1967:26) Partiell författningsreform. Förslaget lades till grund för prop. (1968:27) med förslag till ändringar i bl. a. RF och RO som antogs av 1968 och 1969 års riksdagar (KU 1968:20 och 1969:1, rskr 1969:56). Grundlagsändringarna, som i sin helhet trädde i kraft den 1 januari 1971, innebar bl. a. att tvåkammarriksdagen ersattes med en enkammarrriksdag bestående av 350 ledamöter, som skulle utses genom direkta val för en valperiod om tre år. Frågan om ett valtekniskt samband mellan riksdagsvalen och de kommunala valen löstes genom att den ordningen infördes att dessa val skulle äga rum samtidigt. Den partiella författningsreformen innebar vidare att parlamentarismen inskrevs i författningen på så sätt att riksdagen fick möjlighet att genom beslut om misstroendeförklaring framtvinga regeringens eller enskilt statsråds avgång.

I mars 1972 avlämnade grundlagberedningen sitt slutbetänkande (SOU 1972:15) med förslag till en total författningsreform. Betänkandet innehåller förslag till en ny RF och till en ny RO. Vidare föreslås ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF) och successionsordningen (SO).

Beredningens slutbetänkande har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), riksdagens ombudsmän (JO), riksmarskalksämbetet, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, kammarkollegiet, riksrevisionsverket, riksskatteverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsdomstolens ordförande, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Hallands och Norrbottens län, 1965 års valtekniska utredning, ämbetsan-

[2] Ledamöter landshövdingen Valter Åman, ordförande, dåvarande ledamöterna av riksdagens andra kammare, sedermera statsråden Ingemund Bengtsson och Ingvar Carlsson, riksdagsledamoten Allan Hernelius, dåvarande ledamoten av första kammaren, redaktören Birger Lundström, riksdagsledamoten Georg Pettersson samt dåvarande ledamoten av andra kammaren, f. d. professorn Sten Wahlund. Till nya utredningsmän kallades i december 1967 riksdagsledamoten Hilding Johansson som efterträdare till herr Carlsson och i april 1969 riksdagsledamoten Arne Gadd som efterträdare till herr Bengtsson.

svarskommittén, utredningen om författningspublicering, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén, massmediautredningen, 1967 års rekvisitions- och förfogandeutredning, alkoholpolitiska utredningen, budgetutredningen, utredningen om kommunernas ekonomi, 1968 års beredning om stat och kyrka, kårobligatorieutredningen, länsberedningen, utredningen om den kommunala demokratin, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, riksdagens förvaltningskontor, riksdagens revisorer, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Lantbrukarnas riksförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund och Svenska företagares riksförbund. Länsstyrelserna har vid sina remisssvar fogat yttranden från vederbörande landstings förvaltningsutskott. Länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Malmöhus och Jönköpings län har bifogat yttranden från kommunfullmäktige i Stockholm, Göteborg, Malmö och Jönköping. Riksåklagaren har överlämnat yttranden från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt från cheferna för länsåklagarmyndigheterna i Uppsala, Hallands och Kopparbergs län. Överbefälhavaren har vid sitt yttrande fogat yttranden från chefen för armén, chefen för försvarshögskolan, försvarets materielverk, fortifikationsförvaltningen och försvarets civilförvaltning. Dessutom har en skrift med synpunkter på delar av förslaget kommit in från Fredrika Bremerförbundet.

Jag anhåller nu att få ta upp frågan om en total författningsreform på grundval av grundlagberedningens slutbetänkande och remissyttrandena över detta.

I det följande avser jag att lämna en utförlig redogörelse för huvudlinjerna i beredningens förslag och beredningens överväganden i skilda frågor av principiell betydelse. Jag avser också att redogöra för beredningens förslag till ny RF och vad beredningen har anfört i anslutning till detta. Den närmare behandlingen av förslaget till ny RO anser jag emellertid lämpligen böra ske med utgångspunkt i beredningens i betänkandet lämnade motivering (bet. s. 230–321). Denna torde därför få fogas till protokollet som *bilaga 1*. Beredningens författningsförslag torde vidare få fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Av vad jag nyss nämnde om remissbehandlingen av beredningens betänkande framgår att det varit omfattande. Många remissinstanser har gjort betänkandet och de framlagda förslagen till föremål för en ingående behandling. Med hänsyn härtill torde den sammanställning av yttrandena som har utarbetats inom justitiedepartementet böra föras till detta protokoll som *bilaga 3*.

Jag vill slutligen i detta sammanhang erinra om att beredningen i betänkandet (SOU 1972:16) i anslutning till förslagen till ny RF och ny RO lagt fram förslag till följdförfattningar. Dessa avser jag emellertid inte att behandla i detta sammanhang.

2 Grundlagsarbetet

2.1 Författningsutredningen

Som nämndes inledningsvis lade författningsutredningen år 1963 fram förslag till en total författningsreform. Enligt detta skulle 1809 års RF och 1866 års RO ersättas med en ny regeringsform och en ny riksdagsordning, av vilka endast den förra skulle vara grundlag.

Den föreslagna RO, som endast innehöll regler om riksdagens arbetsformer och inre organisation, skulle visserligen vara svårare att ändra än vanlig lag men ej ha grundlagskaraktär. Mindre betydelsefulla föreskrifter om riksdagsarbetet fogades till RO i form av tilläggsbestämmelser, vilka skulle kunna ändras i samma ordning som vanlig lag.

Utredningens förslag till RF utgick från folksuveränitetens princip och gav uttryck för en strävan att låta det rådande parlamentariska statsskicket komma till uttryck i författningen. Förslaget byggde i stor utsträckning på konstitutionell praxis men innehöll också flera betydelsefulla nyheter.

Till nyheterna hörde förslaget att riksdagen skulle bestå av en kammare med 290 ledamöter, vilka skulle väljas dels genom personval i valkretsar, dels genom listval i regioner. En minoritet inom utredningen föreslog dock att ordningen med två kammare skulle behållas. Parlamentarismens krav på att regeringen måste åtminstone tolereras av majoriteten inom folkrepresentationen kom till uttryck i förslaget till RO genom en regel att riksdagen skulle kunna framtvinga regeringens eller enskild regeringsledamots avgång genom beslut om misstroendeförklaring. Riksdagens centrala ställning i det konstitutionella systemet markerades vidare av att inte bara beskattningen och den statliga utgiftsregleringen utan även de centrala delarna av normgivningen skulle ligga hos riksdagen ensam.

I fråga om riksdagsarbetet, vilket som nämnts huvudsakligen regleradesi RO, innebar förslaget bl. a. att valperioden efter lagtima val, vilket alltjämt skulle hållas i september, började redan den 15 oktober, att lagtima riksmöte årligen började den 15 oktober och normalt pågick längst till och med den 15 maj, att riksmöte inleddes med en allmän motionstid samt att budgetpropositionen avlämnades redan i mitten av december.

Enligt utredningens förslag skulle den monarkiska statsformen bestå. Konungen föreslogs ha vissa uppgifter inom det konstitutionella systemet. Bland dessa märktes främst att konungen, liksom tidigare, skulle utse statsminister. Att ministärbildningen skedde i överensstämmelse med parlamentarismens principer skulle säkerställas genom en bestämmelse att konungen, innan han utnämnde statsminister, måste rådgöra med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. Konungen skulle enligt förslaget också utnämna övriga statsråd. Även befogenheten att entlediga statsråd skulle ligga hos konungen. Till konungens uppgifter föreslogs vidare höra att på hemställan av statsministern besluta om urtima val. Konungen skulle slutligen i viss utsträckning medverka vid regeringsärendenas avgörande.

Rikets styrelse skulle enligt utredningens förslag tillkomma regeringen. Statsministern erhöll genom olika stadganden en stark ställning inom denna. Sålunda skulle konungen vid utnämnandet av övriga statsråd vara bunden av statsministerns förslag. Konungen skulle vidare vara skyldig att på statsministern begäran entlediga statsråd. Avgick statsministern, skulle konungen entlediga även övriga statsråd. I fråga om regeringsarbetet föreslog utredningen att beslut i regeringsärenden skulle kunna fattas i tre olika former, av enskilt statsråd, i ministerråd och i konselj. Den första beslutsformen var avsedd för den stora mängden rutinbetonade ärenden. De viktigare regeringsärendena skulle behandlas i ministerråd under statsministerns ordförandeskap. Beslut i ministerråd skulle fattas enligt sedvanliga regler för kollegialt beslutsfattande. Beslut i vissa av de ärenden som föll under ministerrådet, bl. a. propositioner och vissa utnämningar, skulle fattas i konselj under ordförandeskap av konungen. Beslut skulle härvid komma till stånd genom att konungen biträdde ministerrådets förslag.

Kompetensen att stifta lag, med vilken term utredningen förstod generella rättsregler av mera väsentlig innebörd, föreslogs tillkomma riksdagen ensam. Normgivningsmakten i övrigt skulle ligga hos regeringen, vilken dock skulle kunna hänskjuta ärenden till riksdagens avgörande. Den formella lagkraftens princip föreslogs komma till öppet uttryck i grundlagstexten. Det egentliga lagområdet avgränsades genom dels ett generellt stadgande, dels spridda regler som för normgivning inom skilda ämnesområden föreskrev lagform. Särskilt betydelsefulla inom sistnämnda kategori var de regler om grundäggande fri- och rättigheter som hade sammanförts i ett särskilt kapitel i regeringsformen. Dessa regler hade en dubbel funktion genom att de dels utgjorde en del av regleringen av hur normgivningskompetensen skulle fördelas mellan riksdagen och regeringen, dels i viss utsträckning gav direktiv om lagstiftningens innehåll. Här kan särskilt nämnas stadganden om opinionsfriheten i dess olika former, om den personliga friheten och om tryggheten till egendom samt regler om rätten till undervisning och utbildning, arbete och social hjälp. Utredningen föreslog i detta sammanhang också ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning samt föreskrifter om rätt domstol. Enligt ett motivuttalande skulle utredningens förslag innebära att domstolarna tillerkändes s. k. lagprövningsrätt. Någon uttrycklig författningsregel av denna innebörd fanns dock ej.

I fråga om finansmakten innebar utredningens förslag en anpassning till gällande praxis. Inte heller i fråga om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning innebar förslaget någon ändring i förhållande till det rådande rättsläget.

I ett särskilt kapitel i förslaget till RF hade utredningen samlat vissa bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. Bland dessa märktes särskilt ett stadgande som gav riksdagen möjlighet att för sådana förhållanden genom s. k. ramlagar utvidga regeringens normgivningskompetens. Vidare föreslogs att riksdagen, om den på grund av krigsförhållanden inte kunde sammanträda i sin ordinarie sammansättning, skulle företrädas av en inom riksdagen vald krigsdelegation.

Författningsutredningens förslag blev – som förut har nämnts – föremål för en omfattande remissbehandling. Det av utredningen föreslagna valsystemet utsattes för mycket hård remisskritik. Vidare anmärktes både under remissbehandlingen och i den offentliga debatten att förslaget bl. a. i fråga om regeringsbildningen, avgörandet av de viktigaste regeringsärendena och handhavandet av upplösningsinstitutet stod i mindre god överensstämmelse med parlamentarismens principer. Kritik riktades också mot förslaget till reglering av de medborgerliga rättigheterna, vilka ansågs ha erhållit ett alltför svagt och opreciserat skydd. Även i fråga om regleringen av normgivningskompetensen fick förslaget uppbära kritik. Flera remissinstanser uttalade sammanfattningsvis att utredningens förslag inte var av beskaffenhet att kunna läggas till grund för lagstiftning.

2.2 Författningsfrågans vidare behandling

Medan remissbehandlingen av författningsutredningens förslag fortfarande pågick, lade Kungl. Maj:t fram förslag till grundlagsändringar (prop. 1964:140) beträffande vissa begränsade frågor som hade behandlats av bl. a. författningsutredningen. Förslagen antogs i allt väsentligt av 1964 och 1965 års riksdagar (KU 1964:19 och 1965:1 m. fl., rskr 1965:64 m. fl.). Grundlagsändringarna avsåg bl. a. inrättandet av en riksdagens lönedelegation och av en krigsdelegation, vilken i krigstid skulle kunna träda i riksdagens ställe. Vidare tillkom en möjlighet att i begränsad omfattning överlåta konstitutionell beslutanderätt, som ej avsåg stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete. Genom en annan ändring överfördes de grundläggande bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning, utom såvitt gällde domare, från regeringsformen till vanlig lag.

Den offentliga debatten om författningsutredningens förslag rörde sig bl. a. om frågan om behovet av ett valtekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval. Denna fråga kom i riksdagen att sammankopplas med frågan om utvidgad demokrati på länsplanet. Sedan riksdagen begärt att båda dessa frågor skulle utredas, tillsattes vid årsskiftet 1964/65 *länsdemokratiutredningen*, vilken i sitt betänkande (SOU 1965:54) Författningsfrågan och det kommunala sambandet uttalade sig för någon form av valtekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval. I början av år 1965 fick en ny utredning, *1965 års valtekniska utredning*, i uppdrag att undersöka bl. a. frågan om de valtekniska förutsättningarna för att hålla riksdagsval och kommunalval på samma dag. I betänkandet (SOU 1965:74) Gemensam valdag förklarade utredningen att sådana förutsättningar förelåg.

Parallellt med remissbehandlingen av författningsutredningens förslag och det nyss nämnda utredningsarbetet pågick överläggningar i författningsfrågan mellan företrädare för de fyra stora partierna. Man kom härvid överens om att en total författningsreform borde ske men att författningsutredningens förslag inte i föreliggande skick kunde läggas till grund för revisionen. Enighet förelåg emellertid om vissa grundläggande prin-

ciper för det fortsatta grundlagsarbetet, bl. a. att en framtida författning borde vila på folksuveränitetens grund och att parlamentarismen borde inskrivas i författningen. Man kom vidare överens om att riksdagen borde bestå av en kammare och att riksdagsledamöterna skulle utses i direkta och proportionella val.

Som framgår av vad som nämndes inledningsvis ledde den första etappen i den år 1966 tillsatta *grundlagberedningens* arbete till ett förslag till partiell författningsreform. Förslagen lades till grund för proposition som i allt väsentligt antogs av 1968 och 1969 års riksdagar. Den partiella författningsreformen innebar bl. a. att tvåkammarriksdagen ersattes med enkammarriksdagen. Val till enkammarriksdagen hölls första gången i september 1970.

Sedan grundlagberedningen vid sitt fortsatta arbete funnit det fördelaktigt att en reform av riksdagens utskottsorganisation och budgetbehandling genomfördes redan under enkammarriksdagens första valperiod, 1971–1973, lade den vid årsskiftet 1969/70 fram delbetänkandet (SOU 1969:62) Ny utskottsorganisation. På grundval av förslagen i betänkandet beslutades grundlagsändringar (prop. 1970:40, KU 1970:27 och 1971:1, rskr 1971:1) av innebörd att den dittillsvarande indelningen av utskott efter statsrättslig funktion ersattes med en indelning efter ämne.

I mars 1970 avlämnade beredningen betänkandet (SOU 1970:17) Ersättare för riksdagsledamöterna. På grundval av detta lade Kungl. Maj:t fram förslag till ändringar i bl. a. regeringsformen och riksdagsordningen (prop. 1972:66), vilka av 1972 års riksdag antagits såsom vilande (KU 1972:30). Förslagen går ut på att ersättare skall finnas för riksdagsledamot som är riksdagens talman eller som tillhör statsrådet liksom för ledamot som är ledig.

3 Huvuddragen i grundlagberedningens slutbetänkande

Det av grundlagberedningen i mars 1972 framlagda slutbetänkandet innehåller, som förut har nämnts, förslag till ny RF och ny RO. Beredningen föreslår att den nya RF samt TF och SO skall vara rikets grundlagar. För grundlagsändring skall som hittills krävas två beslut av riksdagen med mellanliggande val. Den nya RO skall däremot inte vara grundlag utan få en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag. RO föreslås innehålla regler endast om riksdagens arbetsformer och inre organisation. Bestämmelserna är uppdelade i huvudbestämmelser, vilka kan ändras endast genom ett riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för grundlagsstiftning, och i tilläggsbestämmelser, vilka kan ändras som vanlig lag.

Beredningen uttalar att grundlagarna i första hand måste fastslå att den politiska makten skall ligga förankrad hos medborgarna och på grundval härav anvisa former för den samhälleliga verksamheten för de beslutande organens tillkomst, sammansättning och arbete samt för

fattande och verkställande av beslut i grundläggande frågor. Nära förknippade med formerna för den politiska verksamheten är enligt beredningen reglerna om yttrandefrihet och besläktade friheter som förenings- och församlingsfrihet. Beredningen finner TF:s ställning som grundlag väl förenlig med de angivna utgångspunkterna. Den erinrar om att frågan om en enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i olika massmedier utreds av massmediautredningen. Beredningens eget förslag sägs innebära en viss precisering och förstärkning av skyddet för andra former av yttrandefrihet än tryckfriheten och för vissa närstående friheter.

Huvuduppgifterna för en regeringsform anger beredningen vara att ge grunderna för det representativa och parlamentariska systemet och för fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen, övriga förvaltningsmyndigheter, domstolarna och kommunerna. Härutöver har bara ett fåtal förhållanden reglerats i den föreslagna nya RF. Hit hör vissa regler om medborgerliga fri- och rättigheter, särskilt viktiga procedurregler för riksdagen och regeringen samt bestämmelser om statschefens ställning och befogenheter. Vissa specialregler för krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden har också fått ingå i RF.

Förslaget att det skall vara svårare att ändra huvudbestämmelse i RO än bestämmelse i vanlig lag motiverar beredningen med behovet av skydd för minoriteter mot beslut som till deras nackdel ändrar proceduren i riksdagen. Detta behov sägs inte göra sig gällande beträffande RO:s tilläggsbestämmelser, vilka i huvudsak svarar mot den nuvarande riksdagsstadgan.

Beredningen bygger sitt förslag på folksuveränitetens, det representativa systemets och parlamentarismens grundvalar. Den nya grundlagen bryter helt med det maktdelningssystem, som från början präglade 1809 års RF. Riksdagen framhävs som det centrala statsorganet. Regeringen skall grunda sin ställning på riksdagens sammansättning och ansvara inför riksdagen. Statschefen, som enligt förslaget alltjämt skall vara en monark, skall inte ha någon politisk makt. Regeringen bör enligt beredningen få de befogenheter som krävs för att den skall kunna agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt. Riksdagens dominerande ställning bör emellertid komma till uttryck i grundlagen inte bara i fråga om regeringsbildningen och den parlamentariska kontrollen utan också beträffande funktionen att fatta grundläggande beslut genom lag eller budgetreglering.

Beredningen förklarar att de politiska partierna utgör ett bärande element i vår demokrati. Den instämmer i uttalanden av författningsutredningen om att man bör avstå från att ingripa med lagstiftning rörande partiernas organisation och verksamhet. Beredningen framhåller att det mera preciserade skydd åt yttrande- och föreningsfriheterna som förslaget för med sig kommer också den politiska verksamheten och de politiska partierna till godo.

Beredningen stryker under även organisationernas betydelse för folkstyret. Organisationsväsendet är enligt beredningen bl. a. ett medel för

grupper med särskilda intressen att ge uttryck för sina åsikter. Det är nödvändigt att visa stor varsamhet i fråga om lagregleringen av organisationernas inre verksamhet, eftersom en sådan reglering skulle kunna försämra förutsättningarna för en fri åsiktsbildning. I likhet med författningsutredningen finner grundlagberedningen emellertid särskilt viktigt att inte organisationerna som sådana blir representerade i riksdagen eller de andra beslutande organen. En utveckling i riktning mot ett korporativt system är enligt beredningens mening inte förenlig med den grundläggande principen att de beslutande organen skall sammansättas genom val med allmän och lika rösträtt.

Som framgår av den redogörelse som hittills har lämnats syftar inte beredningens förslag till några genomgripande förändringar av vårt gällande statsskick. I stor utsträckning har beredningens ansträngningar gått ut på att i den skrivna författningen ge ett riktigt uttryck för den levande konstitutionen så som denna har utbildats under 1900-talet. Detta hindrar emellertid inte att beredningens förslag innehåller flera praktiskt betydelsefulla nyheter. I detta avsnitt skall i det följande lämnas en sammanfattning av beredningens förslag i olika hänseenden. En utförligare redogörelse för förslagets innebörd i särskilda huvudfrågor ges i samband med att de senare tas upp till närmare behandling.

Riksdagen och dess sammansättning

Vad som beslöts vid den partiella reformen 1968/69 om kammar- och valsystem står enligt beredningens slutbetänkande fast. I syfte att hindra att lika röstetal uppkommer vid viktigare voteringar föreslår beredningen dock att antalet ledamöter i riksdagen bestäms till 349. Beredningen för på nytt fram sitt förslag om ersättare för riksdagsledamöterna.

Det föreslås att rösträttsåldern skall sänkas till 18 år och att åldern på valdagen skall vara avgörande, inte som nu åldern vid närmast föregående årsskifte. Beredningen ger sitt förord åt att också myndighetsåldern sänks till 18 år. Valbarhetsåldern skall enligt förslaget följa myndighetsåldern.

Beredningen avstyrker tanken på en lagreglering av partiernas nomineringsförfarande. Den anser att förslag till ett valsystem som ökar möjligheten för väljarna att vid valförrättningen påverka personvalet måste föregås av en särskild utredning.

Riksdagsval och kommunalval skall enligt förslaget överklagas hos en ny instans, valprövningsnämnden. Denna utses av riksdagen och består av ordförande och sex andra ledamöter. Riksdagsval prövas av den valprövningsnämnd som utsågs av den föregående riksdagen.

Valgenomslaget, riksdagsarbetet m. m.

Ett snabbare valgenomslag för riksdagsvalen föreslås. Val skall som hittills hållas i september. Riksdagen skall i sin nya sammansättning

sammanträda på tolfte dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valresultatet har kungjorts. Riksdagens arbetsår, kallat lagtima riksmöte, löper som regel från någon dag i oktober till utgången av maj. Sessionsindelningen slopas. Budgetpropositionen läggs som nu fram i början av januari. Inte heller i fråga om den allmänna motionstiden gör förslaget någon ändring. Den kommer alltså att infalla i januari.

Beredningen föreslår en viss förkortning av propositionstiderna på våren. Dessutom införs ett krav för de flesta fall på riksdagens tillstånd för att propositionen, som avses bli behandlad under våren, skall få avlämnas efter de stipulerade tiderna.

Möjligheterna att begränsa riksdagsdebatterna vidgas. Varje ledamot skall dock alltid få yttra sig i en fråga. Regeringsledamöternas företrädesrätt i debatterna begränsas. Beredningen föreslår i övrigt ändringar i förhållande till gällande rätt i fråga om bl. a. motions- och spörsmålsinstituten.

Statschefen

Konungen är enligt förslaget rikets statschef. Han tilldelas i förslaget till RF inte någon politisk makt med behåller sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter. Inte heller utövar han befälet över försvarsmakten. Statschefen deltar inte i regeringens beslutssammanträden. Termen konselj förbehålls för sammanträden av informationskaraktär mellan statschefen och regeringen. Statsministern skall fortlöpande hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter. Statschefen kvarstår som ordförande i utrikesnämnden. Vid riksmötets öppnande, som enligt förslaget skall försiggå i riksdagens plenisal, är statschefen närvarande och förklarar på talmannens hemställan riksmötet öppnat. Statschefens roll vid regeringsbildning övertas närmast av talmannen.

Beredningen föreslår att konungens rättsliga immunitet skall upphävas.

Beredningen föreslår inte någon ändring av tronföljdsreglerna i successionsordningen.

Regeringsbildningen

Beredningens förslag innebär att regeringsbildningen förankras hos riksdagen. När ny statsminister skall utses, överlägger talmannen med partiföreträdarna och med vice talmännen. Han föreslår därefter riksdagen en statsministerkandidat. Denne måste godkännas av riksdagen. Något positivt bifall krävs emellertid inte. För godkännande räcker att inte mer än hälften av riksdagens alla ledamöter röstar emot förslaget. Skulle talmannens förslag till ny statsminister underkännas av riksdagen, upprepas proceduren med överläggningar och omröstning. Efter fyra misslyckade försök upplöses riksdagen automatiskt.

Det ankommer enligt förslaget på statsministern att utse övriga ministrar i regeringen (termen statsråd används inte i förslaget). Stats-

ministern kan närhelst han finner det lämpligt entlediga en minister.

Reglerna om misstroendeförklaring har i förslaget utformats på i huvudsak samma sätt som de gällande.

Regeringsarbetet

Beslutanderätten i regeringsärenden tillkommer uteslutande ministären. Statschefen medverkar inte vid avgörandet av ärendena.

Inom regeringen ligger beslutanderätten hos ministrarna kollektivt. Undantag görs endast för ärenden angående befälet över försvarsmakten, "kommandomålen", som kan avgöras av försvarsministern ensam under statsministerns överinseende.

Är meningarna bland ministrarna delade i ett ärende, träffas avgörandet genom majoritetsbeslut. Vid lika röstetal har statsministern utslagsröst.

Protokoll skall föras vid regeringssammanträde. Det skall bekräftas av föredraganden och godkännas av statsministern. Bekräftelse och godkännande är förutsättningar för expediering och verkställande. Bekräftelse och godkännande skall vägras om beslutet anses strida mot grundlag men får inte vägras i annat fall.

Folkomröstning. Kommunernas ställning.

Befogenheten att fatta politiska beslut på riksplanet ligger enligt förslaget hos riksdagen och hos regeringen. Kompetensfördelningen dem emellan görs i första hand i regeringsformens kapitel om lagar och lagstiftning, om finansmakten och om förhållandet till andra stater. Beredningen ställer sig avvisande till beslutande folkomröstningar som inslag i vårt statsskick. Däremot skall som hittills rådgivande folkomröstning kunna äga rum, om riksdagen fattar beslut härom med vanlig majoritet.

Beredningen ger uttryck för att den kommunala självstyrelsen bör betraktas som en av statsskickets grunder. Förslaget innebär i övrigt att kommunernas uppgifter och verksamhetsformer samt deras beskattningsrätt skall utformas genom lag.

Normgivningsmakten

Befogenhet att besluta om normer, dvs. om rättsligt bindande föreskrifter, skall enligt förslaget tillkomma både riksdagen och regeringen. För föreskrifter, som beslutas av riksdagen, använder beredningen beteckningen lag och för föreskrifter, som beslutas av regeringen, termen förordning. Normer av särskild betydelse för medborgarna eller för samhällslivet i övrigt bör beslutas genom lag. Lagstiftningsmakten skall sålunda ligga hos riksdagen. Härvidlag skiljer sig förslaget principiellt från nuvarande RF, enligt vilken lagstiftningsmakten tillkommer konungen och riksdagen gemensamt.

RF bör enligt beredningen ange ett lagområde, dvs. ämnen i vilka föreskrifter endast eller i varje fall i första hand skall meddelas i lag. Men ytterst kan riksdagen enligt förslaget lagstifta i vilken fråga som helst, alltså även i en fråga som faller inom regeringens förordningsområde.

Gränsen kring lagområdet dras i förslaget så att den i stort sett stämmer överens med praxis. All civillag, dvs. lag om enskildas ställning och inbördes förhållanden, skall således stiftas av riksdagen. Detsamma gäller strafflag och andra föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, däribland alla föreskrifter som kan sägas bestämma eller begränsa enskilds andliga frihet, hans fysiska frihet och hans rätt till egendom. Härutöver föreskrivs lagformen i vissa särskilda bestämmelser i grundlagen.

I vissa ämnen inom lagområdet skall riksdagen kunna överlåta, delegera, sin normgivningsbefogenhet till regeringen. Det gäller främst näringsrätten. Delegation får i princip dock inte avse föreskrifter som begränsar någon av de fri- och rättigheter som beskrivs särskilt i lagstiftningskapitlet. Direkt på grund av bestämmelser i regeringsformen får regeringen besluta förordning om verkställighet av lag och om sådant som inte enligt grundlag skall regleras i lag.

Regeringen kan som hittills förelägga riksdagen förslag till lagar inte bara inom det egentliga lagområdet utan också i ämne där regeringen själv får utfärda förordning. Riksdagen skall emellertid även utan förslag från regeringen kunna lagstifta inom regeringens förordningsområde. En förutsättning är dock att en framställning i saken från riksdagen inte har efterkommits av regeringen inom skälig tid. Beredningen håller fast vid 1970 och 1971 års beslut att lagrådsgranskningen inte skall vara obligatorisk. Beredningen tänker sig att också riksdagens utskott skall få rätt att höra lagrådet.

Medborgerliga fri- och rättigheter, m. m.

Beredningen föreslår att i regeringsformen intages vissa regler till medborgarnas skydd, vilka inte skall kunna genombrytas annat än genom grundlagsändring. Hit hör ett förbud mot inrättande av domstol för prövning av redan begången gärning eller eljest för visst mål, ett förbud mot retroaktiv straffrättskipning samt ett förbud mot landsförvisning av svensk medborgare. Till samma kategori kan vidare hänföras rätten för den som har blivit dömd till straff eller omhändertagen mot sin vilja att få sin sak prövad av domstol eller, i vissa fall, av domstolsliknande organ.

Beredningen förslår vidare att vissa rättigheter som kan anses vara av särskild betydelse för den politiska verksamheten beskrivs tämligen utförligt i grundlagen samt att det i denna slås fast att dessa rättigheter inte kan inskränkas på annat sätt än genom lag. Hit hänför beredningen yttrandefriheten, rätten till information, mötesfriheten, demonstrationsrätten, föreningsfriheten, religionsfriheten och rörelsefriheten samt rätten till skydd mot vissa myndighetsingripanden, såsom påtvingade kroppsliga

ingrepp, husrannsakan och intrång i post- eller telehemligheten. Besläktad med dessa regler är en föreskrift av innebörd att vid expropriation eller annat sådant förfogande ersättning skall utgå enligt i lag angivna grunder.

Beredningen förutsätter att gällande praxis i fråga om de rättstillämpande myndigheternas behörighet och skyldighet att pröva överensstämmelsen mellan grundlag och annan lag eller författning skall bestå.

Finansmakten

Skatt skall enligt förslaget beslutas genom lag. Beskattningsmakten ligger alltså kvar hos riksdagen. Enligt vad beredningen föreslår skall dock riksdagen i skattelag kunna överlåta åt regeringen att i fråga om indirekt skatt höja eller sänka eller eljest bestämma skattesats eller besluta att lagen i fråga skall börja eller upphöra att gälla, allt enligt de närmare riktlinjer som anges i lagen. En av regeringen beslutad skatteförordning skall alltid underställas riksdagen under riksmöte inom tid som är angiven i riksdagens bemyndigande, högst två månader. Det förutsätts att riksdagen utan dröjsmål tar ställning till regeringens skattebeslut.

Hela avgiftsmakten lägger beredningen primärt hos riksdagen, men förslaget bygger på förutsättningen att riksdagen genom vidsträckta bemyndiganden kan delegera sin beslutanderätt till regeringen.

Riksdagen behåller enligt beredningen sitt principiellt obegränsade inflytande över statsutgifterna och vidare över statens tillgångar och statens skuldsättning. Liksom hittills förutsätts dock att riksdagen ger mer eller mindre vidsträckta bemyndiganden åt regeringen. Utgiftsregleringens anknytning till budgetåret behålls. Regeringsformen medger emellertid öppet dels att riksdagen beslutar att särskilt anslag skall utgå för annan tid än budgetåret, dels att riksdagen fattar principbeslut för tid utöver det närmast följande budgetåret. Budgetbestämmelserna i förslaget är så allmänt hållna att de medger även ett system med utbyggd programbudgetering.

Förhållandet till andra stater

Reglerna om förhållandet till andra stater har i beredningens förslag utformats så att de i allt väsentligt stämmer överens med rådande ordning. Riksdagens inflytande över utrikespolitiken befästs och preciseras i vissa hänseenden. Bl. a. föreslås en regel om att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter skall kunna överlåtas till icke svenskt organ endast om riksdagen medger det. Beslut härom skall fattas med kvalificerad majoritet. Den 1964–1965 införda regeln om överlåtande till mellanfolklig organisation av befogenhet att besluta om lagar, skatter osv. har tagits in i förslaget.

Beredningen föreslår bestämmelser om beslutanderätten i fråga om krig, fred och vapenstillestånd. Den läggs i princip hos riksdagen, dock med vidsträckta möjligheter för regeringen att handla till rikets försvar m. m.

Rättskipning och förvaltning

Beredningen fastslår i sitt förslag till regeringsform rättskipningens och förvaltningens normmässighet samt domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet i sin rättstillämpande verksamhet.

Beredningen föreslår att utlänning i princip skall vara likställd med svensk medborgare i fråga om tillträde till offentlig tjänst. Vissa undantag från denna regel uppställs emellertid i förslaget till regeringsform och ytterligare undantag tänkes bli införda i annan lag eller författning.

Kontrollmakten

Beredningens förslag medför inte några ändringar i sak såvitt gäller konstitutionsutskottets granskning av regeringens arbete, misstroendeförklaringsinstitutet samt riksdagens revisors- och ombudsmannainstitutioner. Däremot föreslår beredningen nya regler om det juridiska ansvaret för ministrarna samt för ledamöterna i högsta domstolen och regeringsrätten och för justitiekanslern och riksdagens ombudsmän. Åtal för brott, som hör till själva ämbetsutövningen, skall i samtliga fall prövas av riksrätten. Denna domstol skall enligt förslaget bestå av tre överrättspresidenter och av tre lekmän, valda av riksdagen utanför kretsen av riksdagsledamöter. Åtal mot minister för brott i ämbetsutövningen får beslutas endast av konstitutionsutskottet. – Den nuvarande opinionsnämnden föreslås bli avskaffad.

Den konstitutionella beredskapen

Beredningen har byggt vidare på det regelsystem, avseende krig och andra utomordentliga förhållanden, som tillkom genom 1964/1965 års grundlagsreform och som i något modifierat skick har intagits i beredningens förslag till regeringsform. Genom ett särskilt stadgande ger beredningen konstitutionell grund åt vissa bestämmelser i de s. k. beredskapslagarna, som inte ryms inom de delegationsregler som enligt förslaget skall gälla redan i fredstid. Beredningen föreslår vidare vissa spärrar mot lagstiftning under ockupation.

Ikraftträdande

Enligt beredningens förslag skall den nya RF och den nya RO i princip träda i tillämpning den 1 januari 1975. Ändringarna i fråga om statschefens befogenheter skall dock inte träda i kraft så länge Gustaf VI Adolf är konung. Under denna tid tillämpas enligt beredningen i stället motsvarande regler i 1809 års RF och 1866 års RO.

Reservationer m. m.

I beredningens betänkande upplyses att fortlöpande kontakt under utredningsarbetet har hållits med de politiska partierna genom deras representanter i beredningen. Av betänkandet kan utläsas att beredningens ledamöter i flera sammanhang har sökt sammanjämka motstridi-

ga ståndpunkter och finna lösningar som kan godtas av skilda politiska meningsriktningar. Beredningen har också på de flesta punkterna nått fram till enighet i grundläggande frågor. Flera reservationer och särskilda yttranden har emellertid fogats till betänkandet. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har sålunda reserverat sig till förmån för införandet av kvinnlig tronföljd. Herr Hernelius påyrkar straffrättslig immunitet för konungen. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har reserverat sig för en ordning med beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Herrar Hernelius och Lundström påkallar i var sin reservation en minskning av antalet riksdagsledamöter. Herrar Hernelius och Wahlund förordar införandet av ett personvalssystem. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund uttalar sig till förmån för en flyttning av de allmänna valen till våren och en omläggning av budgetåret till kalenderår. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har reserverat sig till förmån för ökade möjligheter för riksdagen att överta normgivningskompetens från regeringen. Herrar Hernelius och Lundström tar avstånd från förslaget angående skattefullmakter. Herr Hernelius förordar att kollektivanslutning till politiskt parti förbjuds genom en bestämmelse i RF. Herrar Hernelius och Lundström har reserverat sig till förmån för återinförande av obligatorisk remiss till lagrådet. Herrar Hernelius och Lundström påyrkar offentliga utfrågningar i utskotten. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har reserverat sig till förmån för en rätt att väcka motion med anledning av särskild händelse. Herr Lundström förordar en annan utformning av spörsmålsinstitutet än den av beredningen föreslagna. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har reserverat sig till förmån för en förlängd följdmotionstid i vissa fall. Herr Lundström påyrkar att seriemetoden skall användas vid voteringar inom riksdagen. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund motsätter sig förslaget att utskott skall kunna sammanträda samtidigt med kammaren. Herr Hernelius har vidare utan anknytning till någon bestämmelse i författningsförslagen reserverat sig angående ordensväsendet. Såväl herr Lundström som herrar Hernelius och Wahlund har avgett särskilda yttranden angående gemensam valdag. Herr Lundström har avgett särskilt yttrande angående personval. Herr Hernelius har avgett ett särskilt yttrande med allmänna synpunkter på grundlagberedningens arbete.

4 Särskilda huvudfrågor

4.1 Riksdagen och dess sammansättning

4.1.1 Gällande ordning

På grundval av ett förslag från grundlagberedningen (SOU 1967:26) fattade statsmakterna 1968 och 1969 beslut om nytt kammar- och valsystem (prop. 1968:27, KU 1968:20 och 1969:1, rskr 1969:56). Beslutet innebar att tvåkammarriksdagen fr. o. m. 1971 ersattes med en

enkammarriksdag bestående av 350 ledamöter. Samtliga ledamöter utses numera på en gång i direkta val. Den ordinarie valperioden för riksdagen är tre år, och treåriga mandatperioder gäller också för landsting och kommunfullmäktige. Riksdags- och kommunalvalen äger rum på samma dag (gemensam valdag). För valen till riksdagen gäller ett valsätt som är så konstruerat att partiernas representation i riksdagen blir proportionell mot deras respektive röstsiffror i hela landet. Av de 350 mandaten i riksdagen fördelas 310 inom valkretsarna på grundval av valresultatet i varje valkrets, medan återstående 40 mandat används för att utjämna de avvikelser i riksproportionaliteten som kan uppstå vid fördelningen inom valkretsarna. Dessa utjämningsmandat tillförs sedan valkretsar. För att motverka långtgående partisplittring i riksdagen har valsystemet försetts med vissa spärrar mot småpartier. Huvudregeln är att endast parti som har fått minst 4 % av rösterna i hela riket får delta i mandatfördelningen. Parti med färre röster får dock delta i mandatfördelningen i valkrets där partiet har fått 12 % av rösterna. – Alla mandat i riksdagen förutsätts bli besatta med kandidater som har nominerats lokalt i valkretsarna, men något bostadsband finns inte.

Bestämmelser om fördelningen inom ett parti av mandat som har tillfallit partiet i en valkrets ges i vallagen (1972:620). Reglerna bygger på principen att det är ordningsföljden på valsedeln som bestämmer rangordningen mellan kandidaterna. Proceduren för nominering inom partierna av kandidater till valet är emellertid helt oreglerad. Med viss begränsning till skydd mot missbruk kan väljarna vid valförrättningen fritt föra fram namn under en partibeteckning. Särgrupper inom ett parti kan alltså framträda med egna listor, s. k. spränglistor. Väljarna kan vidare stryka eller lägga till namn på de valsedlar som partierna står bakom. Krav på officiell kandidatur föreligger med andra ord inte. Det nuvarande valsystemet verkar emellertid ändå så att partiernas kandidatnominering i stor utsträckning blir utslagsgivande i fråga om fördelningen på person av riksdagsmandaten.

Efter en ändring år 1969 i 14 § RO gäller numera att rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som har uppnått 19 års ålder senast under kalenderåret närmast före valet. Den som på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig har dock inte rösträtt. För rätt att rösta vid kommunala val uppställs enligt kommunallagarna samma villkor i fråga om medborgarskap, ålder och myndighet som beträffande riksdagsval.

Genom en lagändring 1969 sänktes den civilrättsliga myndighetsåldern från 21 till 20 år. Samtidigt vidgades den civilrättsliga behörigheten för ungdomar i åldern 18–20 år. Som en konsekvens av den sänkta myndighetsåldern vidtogs också ändringar av ett flertal 21-årsgränser inom vitt skilda rättsområden. Här kan också nämnas att en 18-årsgräns gäller för bl. a. ingående av äktenskap, för skyldighet att fullgöra värnplikt och för rätt att sluta arbetsavtal.

Enligt 26 § RO kan endast den som är myndig och upptagen i röstlängd som röstberättigad vara ledamot av riksdagen.

4.1.2 Vilande grundlagsförslag

Med utgångspunkt i förslag i grundlagberedningens betänkande (SOU 1970:17) Ersättare för riksdagsledamöterna har 1972 års riksdag som vilande antagit förslag till ändringar i RF och RO som innebär att ett system med ersättare för riksdagsledamöterna införs (prop. 1972:66, KU 1972:30). Riksdagen har därjämte antagit en särskild lag om ersättare för riksdagsledamöter (rskr 1972:204). Reformen innebär att det skall finnas ersättare för riksdagsledamot som är riksdagens talman eller som tillhör statsrådet liksom för ledamot som är ledig. Under den tid som ledamot är talman eller statsråd skall hans mandat innehas av ersättare. Beviljas ledamot ledighet för minst en månad skall ersättare kallas in för att tjänstgöra i ledamotens ställe. Ersättare skall enligt vad som föreskrivs i vallagen utses från samma parti, i samma valkrets och från samma listtyp som ledamoten. Avsikten är att de erforderliga grundlagsändringarna skall antas slutligt av 1974 års riksdag och ersättarna finnas tillgängliga för tjänstgöring omedelbart därefter.

4.1.3 Författningsutredningen

Författningsutredningen lät göra en omfattande undersökning av kandidatnomineringen inom partierna inför andrakammarval (SOU 1958:6). Varken den svenska undersökningen eller erfarenheterna från utlandet ansågs motivera någon reglering i lag av partiernas nomineringsförfarande. Utredningen pekade på att det enligt erfarenheten var partiernas "inre cirklar" som visade sig särskilt intressserade av att göra kandidatlistorna mera representativa för valmanskåren i stort, medan den större kretsen av aktiva partimedlemmar tenderade att i första hand nominera personer ur sin egen krets.

Författningsutredningen ansåg emellertid att det proportionella valsystemet borde kompletteras med en anordning som möjliggjorde för väljarna att vid valet påverka inte bara mandatfördelningen mellan partierna utan också personvalet inom partierna. Enligt utredningens mening borde härvid tre riktlinjer vara vägledande. För det första borde systemet konstrueras så att väljarna verkligen stimulerades att vid sidan av partivalet också intressera sig för personvalet. För det andra gällde det att se till att utgången av personvalet inte blev slumpartad. Partierna borde därför behålla ett väsentligt inflytande över personvalet. För det tredje hävdade utredningen att det inte var lyckligt om personliga valkampanjer fick en tillspetsning som skapade olust inom partiorganisationerna. Utredningens överväganden utmynnade i förslag om obligatoriskt personval vid valkretsvalen, om partirekommendation av vissa kandidater och om mindre valkretsar som ram för väljarkontakt och personpropaganda. Den föreslagna ordningen krävde officiell kandidatur, dvs. endast på visst sätt i förväg anmälda kandidater kunde komma i fråga vid valet. Till skillnad från valkretsvalen skulle av utredningen föreslagna regionval vara utpräglade listval.

Flertalet av de remissinstanser som uttalade sig om utredningens personvalssystem ställde sig kritiska till detta.

Författningsutredningens förslag i de övriga frågor, som jag har behandlat i det föregående, saknar numera i allt väsentligt aktualitet och kan förbigås här.

4.1.4 Grundlagberedningens slutbetänkande

Beredningen anser att besluten i samband med *enkammarreformen* om riksdagens storlek, valsystemet och den gemensamma valdagen inte bör omprövas. Den modifikationen föreslås dock att ledamotsantalet skall sänkas till 349 så att man så långt möjligt kan undvika lika röstetal vid omröstning.

Beredningens allmänna uttalande angående 1967 års författningsuppgörelse har emellertid föranlett två reservationer och två särskilda yttranden inom beredningen. Herr Hernelius fullföljer två tidigare reservationer inom beredningen (se SOU 1967:26 s. 240 och 1970:17 s. 74) och förordar att ledamotsantalet sänks till 299. Även herr Lundström anser att riksdagen bör reduceras med omkring 50 platser. Båda åberopar att det höga ledamotsantalet har skapat arbetsproblem för riksdagen och att införandet av ett ersättarsystem kan motverka den försvagning av kammarens representativitet som annars skulle uppstå vid en minskning av ledamotsantalet. – Herr Lundström förordar i ett särskilt yttrande en översyn av principen om gemensam valdag. Han menar att erfarenheterna från 1970 års val visar att de kommunala frågorna på ett olyckligt sätt kom i skymundan. Även herrar Hernelius och Wahlund uttalar skepsis mot den gemensamma valdagen men förklarar sig vara bundna av kompromissen om enkammarreformen.

Beredningen har i förslaget till ny RF och ny RO fört in bestämmelser om *ersättare för riksdagsledamöterna* vilka i sak stämmer överens med dem som beredningen föreslog i sitt föregående betänkande. Beredningens förslag om ersättare skiljer sig från det av riksdagen preliminärt godkända på ett par punkter. Sålunda skall enligt beredningen ersättare för frånvarande ledamot obligatoriskt kallas in vid en ledighetsperiod om redan 15 dagar. Vid kortare ledighet skall ersättare tjänstgöra om minst tio av riksdagens ledamöter begär det.

Beredningen har kompletterat författningsutredningens utredningsmaterial rörande *partiernas kandidatnominering* med en undersökning av nomineringsförfarande inför riksdagsvalet 1970 (SOU 1972:17). Undersökningen visar enligt beredningen att partierna vid 1970 års val snarast gjorde större ansträngningar än vad som framgick av den tidigare undersökningen för att låta medlemmarna komma till tals på ett tidigt stadium. Beredningen instämmer för sin del i författningsutredningens uttalanden mot lagreglering av nomineringsförfarandet. Beredningen tillägger att den kontroll av förfarandet inom partierna som en formalisering kräver skulle medföra intrång i föreningsfriheten och kunna inverka menligt på partiernas verksamhet.

Beredningen har under sitt arbete ägnat åtskillig uppmärksamhet åt frågan om man skulle kunna göra det lättare för väljarna att vid själva valförrättningen träffa ett verkligt *personval*. En utgångspunkt för beredningen har varit att man inte nu bör gå ifrån den överenskommelse om valsystemet som låg till grund för enkammarreformen. Beredningen förklarar vidare att valsystemet så långt det är möjligt bör lägga i väljarnas hand att påverka riksdagens sammansättning. Beredningen framhåller i anslutning härtill att det ligger i partiernas eget intresse att beakta väljaropinionen vid kandidatnomineringen. Det poängteras att möjligheten för särgrupper inom ett parti att föra fram spränglistor är ägnad att påverka partiinstanserna att skänka gehör åt särgruppernas önskemål under det ordinära nomineringsförfarandet.

Beredningen anger vissa krav som bör ställas på metoder som kan komma i fråga för att stärka väljarnas inflytande över riksdagens personsammansättning. Små grupper får inte styra personvalet på bekostnad av den stora mängden väljare som kanske helst överlåter valet av personer på partiinstanserna. Stora ekonomiska insatser eller andra ovidkommande omständigheter får inte bli avgörande för personvalet. Proceduren får inte bli för komplicerad. Den nuvarande möjligheten att föra fram kandidater som inte är nominerade av parti bör behållas. Beredningen anför avslutningsvis att den inte har haft möjlighet att göra de omfattande och tidsödande undersökningar som problemen kräver. Förslag till ett nytt personvalssystem måste enligt beredningen föregås av en särskild utredning.

Herrar Hernelius och Wahlund har i en reservation gett uttryck för uppfattningen att det arbete som har utförts inom beredningen ger tillräckligt underlag för ett konkret förslag till ökat inslag av personval. Reservanterna förordar ett personvalssystem inom det riksproportionella systemet med obligatorisk personröstning och officiell kandidatur och till stor del påminnande om det system som tillämpas i Finland. Väljaren bör enligt förslaget själv utmärka vilka av partiets kandidater han vill se valda. Ett partis mandat fördelas mellan dess kandidater efter högsta personliga röstetal. – I ett särskilt yttrande framhåller herr Lundström att det enligt hans mening är viktigt att en separat utredning angående personval snarast kommer till stånd.

En sänkning av *rösträttsåldern* skulle enligt beredningens uppfattning vidga demokratin genom att dels öka andelen röstberättigade medborgare, dels stimulera ungdomens politiska intresse. Med tanke på den förbättrade skolundervisningen i samhällskunskap, massmediernas informationsverksamhet och föreningsverksamheten bör enligt beredningen flertalet ungdomar efter hand få bättre förutsättningar att ta ställning i politiska frågor redan innan de uppnår den nu gällande rösträttsåldern. Beredningen föreslår därför att rösträttsåldern sänks till 18 år. Beredningen har vid valet av åldersgräns beaktat den betydelse som 18-årsgränsen redan har för inträdandet av medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Beredningen förklarar att den emellertid inte syftar till en åtskillnad mellan rösträttsålder och myndighetsålder. Med tanke på det

sätt på vilket beredningens uppdrag har avgränsats har den emellertid inte kunnat lägga fram något formligt förslag om sänkning av myndighetsåldern. – Beredningen behåller i förslaget sammankopplingen mellan myndighetsålder och *ålder för valbarhet* till riksdagen.

Beredningen uttalar att det är önskvärt att rösträttsåldern, liksom andra till viss ålder knutna rättigheter, i princip inträder samma dag som en berörd person uppnår angiven ålder. Beredningen förordar en reform med denna innebörd och förklarar att de tekniska förutsättningarna för att upprätta röstlängderna på grundval av medborgarnas ålder på valdagen numera föreligger.

Beredningen har särskilt prövat frågan huruvida nuvarande regel om att *omyndighetsförklaring* alltid skall medföra *förlust av rösträtten* oförändrad bör föras över till den nya författningen och har stannat för att inte förorda någon ändring. Enligt beredningens mening är alternativet närmast att tillerkänna alla medborgare som har uppnått rösträttsålder rösträtt utan hänsyn till om de är omyndigförklarade eller inte. Beredningen menar emellertid att många omyndigförklarade, särskilt sådana som lider av svåra psykiska störningar, lättare än andra skulle kunna bli offer för otillbörlig påverkan och att detta skulle leda till stötande konsekvenser. Uppslaget att endast de som på grund just av sinnessjukdom eller annan psykisk rubbning är omyndigförklarade skulle förlora rösträtten avvisar beredningen, likaså tanken att införa ett fristående kriterium som skulle skilja ut de personer som på grund av sin sinnesbeskaffenhet inte bör få ha rösträtt. Mot det förra alternativet gör beredningen den invändningen att det skulle bli möjligt för den sjuke eller dennes anhöriga att disponera över rösträtten genom att välja någon annan tillämplig grund för omyndighetsförklaringen. Mot den senare tanken åberopar beredningen att det skulle bli svårt att bestämma och klart ange vilken grad av själslig abnormitet som bör krävas för att en person skall förklaras förlustig rösträtten. Man skulle enligt beredningen även i övrigt stöta på svårlösta problem när det gällde att utforma reglerna för det tänkta institutet.

Grundlagberedningen har vid sitt arbete med rösträttsfrågorna också haft att överväga om man bör tillerkänna i riket bosatta *utländska medborgare rätt att delta i val av kommunfullmäktige och landstingsmän* (jfr KU 1968:10, rskr 1968:96). Beredningens överväganden mynnar ut i att någon sådan rösträtt inte bör införas. Mot den kommunala rösträtten talar enligt beredningen delvis samma principiella skäl som lägger hinder i vägen för utlänningars rätt att rösta vid riksdagsval. Någon klar gräns mellan statliga och kommunala angelägenheter anser beredningen inte föreligga. Härutöver finner beredningen praktiska skäl kunna åberopas mot förslaget. Beredningen pekar på möjligheten att i stället förkorta tiden för erhållandet av svenskt medborgarskap och därmed av fullständiga politiska rättigheter.

4.2 Valgenomslaget, riksdagsarbetet m. m.

4.2.1 Gällande ordning

Ordinarie val till riskdagen förrättas nu den tredje söndagen i september vart tredje år, samtidigt med valen till landstingen och kommunfullmäktige. Valperioden löper både för riksdagen och för kommunerna från början av det följande året (i Stockholm inleds dock valperioden redan den 15 oktober under valåret). Under höstsessionen efter valet sammanträder alltså riksdagen fortfarande i den äldre sammansättningen. För kommunernas vidkommande (bortsett från Stockholm) leder den nuvarande ordningen till att budgeten för valperiodens första år förbereds av den gamla styrelsen och fastställs av fullmäktigförsamlingen i dess gamla sammansättning.

Riksdagen sammankommer varje år som regel den 10 januari och är därefter i princip konstituerad till årets slut. Riksdagens arbete är indelat i arbetsperioder, sessioner, nämligen vårsession, höstsession och extra session. Endast vårsessionen är obligatorisk, men också höstsessionen hålls varje år. Vårsessionen skall avslutas den 31 maj men kan undantagsvis förlängas, längst t. o. m. den 15 juni. Höstsessionen börjar i oktober och slutar i allmänhet i mitten av december. Under tid då vårsession eller höstsession inte pågår, kan riksdagen kallas till extra session.

Det statliga budgetåret löper fr. o. m. den 1 juli t. o. m. den 30 juni nästföljande kalenderår. Budgetpropositionen avlämnas till riksdagen i samband med riksdagens öppnande. Efter budgetpropositionens avlämnande löper en allmän motionstid om 15 dagar. Andra propositioner som avser statens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår skall f. n. i princip avlämnas till riksdagen inom 70 dagar. Spärregeln gäller dock inte den s. k. kompletteringspropositionen. För övriga propositioner som enligt regeringens mening bör behandlas under vårsessionen gäller en motsvarande tidsgräns om 90 dagar. Gränserna kan efter regeringens bedömande överskridas om vissa i RO angivna skäl föreligger.

Riksdagen kan uppskjuta behandlingen av ärende som inte berör riksstaten till annan session eller till nästföljande riksdag. Förnyat uppskov kan beslutas. Ärendet skall dock avgöras senast under nästföljande riksdag. Uppskov till följande riksdag får inte beslutas under år då ordinarie val till riksdagen förrättas. Meddelas förordnande om nyval, förfaller uppskovsbeslut.

En väsentlig del av riksdagsarbetet är förlagt till kammaren. Debatträtten i kammaren för riksdagsledamöter och statsråd kan i princip sägas vara fri. Sedan 1971 har emellertid riksdagen möjlighet att på förslag av talmannen genom särskilt beslut begränsa tiden för anförande i viss fråga. Speciella inskränkningar i yttranderätten gäller vid svar på enkla frågor.

4.2.2 Författningsutredningen

Enligt författningsutredningen skulle valen till riksdagen alltjämt äga rum i slutet av september. Utredningen önskade emellertid ett snabbare genomslag av valet och föreslog att valperioden skulle inledas redan den 15 oktober. Också riksdagens arbetsår skulle börja denna dag. "Riksmötet" skulle utan uppdelning i sessioner pågå till den 15 maj året därpå, med möjlighet till förlängning. Författningsutredningen uttalade vissa sympatier för ett statligt budgetår som sammanfaller med kalenderåret. I brist på närmare utredning föreslog författningsutredningen dock ingen ändring i fråga om budgetårets förläggning. Budgetpropositionen skulle enligt förslaget läggas fram den 15 december. Annan proposition angående statens inkomster eller utgifter för det närmast kommande budgetåret, kompletteringspropositionen undantagen, skulle enligt utredningen i allmänhet avlämnas senast den 1 mars. Någon tidsgräns för avlämnande av propositioner som rör annat än budgeten för det kommande året ansågs inte behövlig. Den allmänna motionstiden förlade författningsutredningen till riksmötets två första veckor.

Författningsutredningens förslag innebar alltså att budgetpropositionen skulle läggas fram inemot en månad tidigare än nu och två månader efter riksmötets början. Förslaget har kritiserats med tanke på båda dessa konsekvenser.

4.2.3 Grundlagberedningens promemoria om vårval

Beredningen diskuterade i promemorian (SOU 1970:27) Allmänna val på våren frågorna om tid för val, mandatperioder, sessionstider och budgetår. Beredningen angav i promemorian vissa önskemål som kan ställas på en lösning av problemkomplexet. Ett krav som uppställdes var att valgenomslaget bör vara snabbt. Beredningen diskuterade härefter i vad mån olika lösningar svarar mot de uppställda önskemålen. En modell med valen förlagda till våren tycktes beredningen vara den fördelaktigaste. Denna lösning innebar att riksdags- och kommunalvalen skulle hållas under senare delen av maj månad. Riksdagens valperiod skulle börja den 10 juni, dess arbetsår normalt först den 1 september. Budgetpropositionen skulle läggas fram i början av september och budgetåret läggas om till kalenderår. Riksdagens arbete under hösten koncentreras till budgetbehandlingen. Det årliga riksmötet skulle pågå till inemot den 15 april och sakna sessionindelning.

Över diskussionspromemorian har yttrande inhämtats från de i riksdagen företrädda partierna, kommunförbunden och vissa myndigheter. Beredningen har vidare samrått med utredningen om den kommunala demokratin och med budgetutredningen, i vars uppdrag (Fi 1970:64) ingår att i samråd med beredningen pröva frågan huruvida budgetåret bör läggas om.

Den ledande tanken i promemorian – att låta riksdagens valperiod börja kort tid efter valet – har allmänt godtagits. De flesta av dem som

har yttrat sig har också stött förslagen om att valen skall hållas på våren och att statens budgetår skall bringas att sammanfalla med kalenderåret. Betänkligheter har dock uttryckts i de två senare hänseendena.

4.2.4 Grundlagberedningens slutbetänkande

Beredningen framhåller inledningsvis att det är principiellt otillfredsställande att ett valutslag får effekt på riksdagens sammansättning först efter några månaders förlopp. Beredningen pekar vidare på de svårigheter som kan uppstå om valet leder till majoritetsskifte. Skall beredningens förslag om regeringsbildningen genomföras, blir det enligt beredningen alldeles nödvändigt att riksdagen kan fungera i sin nya sammansättning kort tid efter valet. Beredningen föreslår nämligen att en ny statsminister inte skall kunna tillträda förrän han har godtagits av riksdagen vid en omröstning.

Beredningen påpekar vidare att en omläggning av riksdagens valperiod aktualiserar ett helt komplex av frågor som måste lösas. Dit hör problem som rör riksdagens sessionstider, tiderna för väckande av förslag i riksdagen, budgetårets förläggning, arbetsgången hos statsdepartementen och myndigheterna, samverkan mellan staten och kommunerna i budgetangelägenheter samt samarbetet med andra länder angående den ekonomiska politiken.

Efter att ha redogjort för den av beredningen tidigare skisserade vårvalsmodellen och yttrandena över denna konstaterar beredningen att frågan om en omläggning av budgetåret ännu inte är mogen att lösas. Beredningen hänvisar till att budgetutredningen ännu inte har redovisat sitt material och sina ställningstaganden. I detta läge har beredningen inte funnit någon annan möjlighet än att utarbeta ett förslag som avhjälper den största bristen i gällande bestämmelser, nämligen att riksdagen efter val sammanträder till höstsession i sin gamla sammansättning. Beredningen tillägger att dess författningsförslag emellertid har utformats så att ställningstagandet i frågorna om tiden för val m. m. inte behöver inverka på grundlagstexten. Det kan därför bli möjligt att senare genomföra en reform i dessa hänseenden utan någon lång tidsutdräkt. – Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har i denna del en från majoriteten avvikande åsikt. De förklarar i en reservation att beredningen borde ha föreslagit inte bara ett snabbt valgenomslag utan också en flyttning av valen till våren, en omläggning av statens budgetår så att det kommer att sammanfalla med kalenderåret och vidare en motsvarande omläggning av riksdagens arbetsår, av tiderna för väckande av förslag m. m., allt i enlighet med den skiss som beredningen beskrev i sin promemoria om vårval. Reservanterna förordar i andra hand att riksdagen i samband med behandlingen av förslaget till RF fattar ett principbeslut om omläggning snarast möjligt.

Beredningens majoritet bygger alltså sitt nu framlagda förslag på förutsättningen att budgetåret och tiden för budgetpropositionens framläggande samt valdagen är fixerade på samma sätt som f. n. Förslaget har

i övrigt följande innebörd. Nyvald riksdag skall sammanträda på tolfte dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts. Därmed inleds såväl den nyvalda riksdagens valperiod som ett nytt "riksmöte". År då ordinarie val förrättas kommer alltså det årliga riksmötet som regel att börja omkring månadsskiftet september—oktober. De mellanliggande åren börjar riksmötet på den dag under september eller oktober som riksdagen bestämmer under det närmaste föregående riksmötet. Riksmötet pågår, utan formell indelning i sessioner, i regel till maj månads utgång men skall kunna förlängas, om synnerliga skäl föreligger, längst t. o. m. den 15 juni. Extra riksmöten kan inkallas vid behov. Ärenden skall kunna uppskjutas från ett riksmöte till nästa. Det nuvarande förbudet att uppskjuta riksdagsärende från en riksdag till behandling av en nyvald riksdag upphävs. Om ett val medför regeringsskifte, har den nya regeringen möjlighet att återkalla sådana uppskjutna propositioner från den gamla regeringen som den inte vill ställa sig bakom.

Även för kommunernas del bör man enligt beredningen sträva efter ett snabbare valgenomslag så att de nyvalda fullmäktige och den av dem valda styrelsen kan ta ansvaret för nästa års budget.

En förutsättning för den föreslagna ordningen är enligt beredningen att den som har valts till riksdagsledamot kan utöva mandatet provisoriskt i avbidan på att besvär över valet prövas. Beredningen lägger fram förslag som syftar till att göra valprövningsproceduren snabbare och att hålla nere antalet förordnanden om omval. Det föreslås sålunda att valbesvärsprövningen skall anförtros åt ett särskilt organ, riksdagens valprövningsnämnd, och att ett stadgande om grunderna för prövningen av valbesvär skall införas i vallagen.

Beredningen diskuterar utförligt hur riksdagsarbetet bör gestaltas inom den uppdragna ramen. Den finner att arbetsförhållandena i enkammarriksdagen under dess första arbetsår har varit otillfredsställande. Arbetsforceringen i slutet av vårsessionen kritiseras. Som en särskild nackdel framhålls att riksdagsarbetet tenderar att ta ledamöternas hela tid i anspråk med bristande kontakter med yttervärlden som följd.

Beredningen överväger härefter hur man för framtiden skall komma till rätta med arbetssvårigheterna. Beredningens förslag i fråga om riksdagens kompetens och rätten att där väcka initiativ sägs inte innebära något som kan antas leda till minskad arbetstillströmning till riksdagen. Inte heller eljest anser beredningen att man har skäl att vänta sig att riksdagens arbetsbörda skall lätta. Beredningen erinrar efter detta konstaterande om att enligt dess förslag möjlighet öppnas för riksdagen att under icke-valår inleda det årliga riksdagsarbetet redan i september. Avsikten är emellertid inte att åstadkomma någon permanent förlängning av den årliga arbetsperioden. Riktpunkten bör vara att arbetet skall hinnas med inom loppet av 7 1/2 till 8 månader. Slutsatsen blir att medlet att skapa ändamålsenliga arbetsförhållanden i riksdagen är – i vidsträckt mening – arbetsplanering. Denna innefattar frågor om det årliga riksmötets uppläggning, om

dispositionen av riksdagens arbetsvecka och arbetsdag och om ordningen för kammardebatterna.

Beredningen stryker först under vikten av att regeringens propositioner till riksdagen så långt sig göra låter avlämnas kontinuerligt under hela året och enligt planer som har upprättats i samråd med riksdagens arbetsledande organ. Särskilda regler bör enligt beredningen gälla i syfte att förekomma att vårens propositioner avlämnas så sent att arbetet i riksdagen under maj månad måste forceras starkt. Dels föreslås att de nuvarande propositionsfristerna om 90 resp. 70 dagar förkortas med ungefär 10 dagar. Dels föreslås att dessa frister skall få större betydelse på så sätt att det skall ankomma på riksdagen att avgöra om propositionsfristerna av särskilda skäl skall få överskridas. Riksdagens tillstånd skall enligt förslaget lämnas i förväg, innan propositionen väcks. Endast i de mycket sällsynta fall då regeringen finner att stor skyndsamhet är av nöden och att det skulle vara till avsevärd olägenhet att avvakta den förlängning av riksdagsbehandlingen som förhandsprövningen för med sig bör kravet på medgivande frånfallas. Att propositionstiderna förkortas på våren torde enligt beredningen få till följd en ökning av andelen propositioner som väcks under hösten eller som väcks tidigare men behandlas först under hösten. En sådan utveckling sägs stämma väl med beredningens allmänna målsättning i fråga om riksdagsarbetets uppläggning.

Beredningen behandlar härefter frågan om till vilken tidpunkt en allmän motionstid i riksdagen bör förläggas. Tanken att förlägga en sådan motionstid till de första veckorna av det undet hösten påbörjade riksmötet avvisas. Beredningen finner det utomordentligt svårt att lösgöra en allmän motionstid från rätten att väcka följdmotioner med anledning till budgetpropositionen, som ju enligt förslaget skall avlämnas i januari. En dubblering av motionstiden bör enligt beredningen inte komma i fråga. Den allmänna motionstiden föreslås alltså som hittills infalla under tiden närmast efter det att budgetpropositionen har lagts fram och endast då.

Beredningen drar den slutsatsen av vad den föreslår i fråga om propositions- och motionstider m. m. att riksdagsarbetet liksom hittills kommer att ha sin tyngdpunkt på våren. En utjämning av arbetsbördan mellan vår och höst – bl. a. med hjälp av uppskovsinstitutet – är emellertid enligt beredningen angelägen. Det årliga riksmötet sägs med förslaget bli en mycket öppen enhet i fråga om ärendenas behandling. Inte heller riksdagens valperiod skall bilda någon sluten enhet för handläggningen av ärendena. Däremot anser beredningen att det alltjämt bör iakttas att ärendena i allmänhet skall ha blivit avgjorda omkring ett år efter det att de väcktes. Därjämte måste uppställas en yttersta tidsgräns inom vilken ett ärende skall vara slutbehandlat. Denna har beredningen dragit vid utgången av kalenderåret efter det då ärendet väcktes.

Beredningen anser att det årliga riksmötet skall inledas med en öppningshögtidlighet. Vid denna bör statsministern i allmänhet avge en regeringsförklaring i vilken regeringens politik skisseras. Denna förklaring

bör enligt beredningens mening bilda utgångspunkten för en allmänpolitisk debatt kort efter det att riksmötet har öppnats. Däremot anser beredningen att den nuvarande allmänpolitiska debatten i januari, "remissdebatten", bör utgå. Finansdebatten med anledning av finansutskottets utlåtande över finansplanen förutsätts finnas kvar.

Efter att ha diskuterat några ändringar i syfte att förbättra riksdagens detaljplanering konstaterar beredningen att de nyss nämnda åtgärderna för att minska pressen i riksdagsarbetet under vissa perioder inte torde visa sig tillräckliga. Beredningen finner för sin del att man mera målmedvetet än hittills måste sträva efter att hålla talartiden i kammaren inom vissa gränser. Beredningen förklarar att en medveten avvägning bör komma till stånd mellan önskemålet om obeskuren yttranderätt i kammaren och andra intressen. Särskilt framhålls att en obegränsad frihet för ledamöterna att föra fram synpunkter och argument i kammaren kan komma att binda ledamöterna vid riksdagsarbetet i sådan grad att den hindrar utbyte av åsikter mellan dem och väljarna. En styrning av riksdagsdebatterna sägs dessutom många gånger kunna vara till gagn för själva meningsutbytet och de syften som bär upp principen om yttrandefrihet under kammaröverläggningarna. Så kan t. ex. kortare och mera koncentrerade debatter öka intresset hos allmänheten för kammaröverläggningarna.

I första hand bör det enligt beredningen ankomma på partigrupperna att i samråd med talmannen på frivillig väg komma till rätta med debattproblemen. Talmannen bör spela en aktiv roll för att hålla kammardebatterna inom rimliga gränser. Men också möjligheterna att i formell ordning begränsa kammardebatterna bör vidgas. RO:s huvudbestämmelser bör ställa till riksdagens förfogande verksamma medel att styra och begränsa kammardebatterna. De närmare bestämmelserna bör ges i tilläggsbestämmelserna. Det finns emellertid en gräns för inskränkningar, som inte får överskridas: varje talare skall alltid få hålla ett huvudanförande om sex minuter i varje fråga som kan bli föremål för överläggning, vartill kommer replikrätten.

Från de angivna utgångspunkterna föreslår beredningen följande såvitt gäller debatter i allmänhet. Riksdagen bemyndigas i RO att utfärda *föreskrifter* som begränsar antalet anföranden som en talare får hålla i en fråga och längden av varje anförande. På förslag av talmannen skall riksdagen vidare i anslutning till en *viss debatt* kunna besluta om restriktioner för denna av samma slag. En talare skall dock alltid ha rätt till ett huvudanförande om sex minuter i en fråga, vartill kommer replikrätten. – De föreslagna bestämmelserna kommer enligt beredningen bl. a. att göra det möjligt att så disponera en debatt att den kan bringas till sitt slut ungefärligen inom en i förväg bestämd tid. Beredningen anser det inte behövligt att med RO införliva en föreskrift som tillåter kammaren att genom särskilt beslut avbryta en pågående debatt i syfte att förekomma obstruktionstalande.

Beredningen menar att man t. v. i stort sett kan avstå från att utnyttja en i RO:s huvudbestämmelser nedlagd befogenhet att i tilläggsbestämmel-

ser föreskriva debattbegränsningar. Beredningen förordar dock att man försöksvis stipulerar begränsningar i två hänseenden. Beredningens förslag i denna del framgår av bilaga 1. Beredningens förslag angående regleringen av talarordningen återkommer jag till i specialmotiveringen till RO.

4.3 Statschefen

4.3.1 Gällande ordning

Enligt RF är konungen och riksdagen de högsta statsorganen. Konungen står formellt i spetsen för regeringsmakten och för domstolsorganisationen. Det är emellertid endast vid riksstyrelsens utövande som han medverkar personligen. Konungens ställning härvidlag är i verkligheten en annan än den som förutsätts i RF. Genom konstitutionell praxis har parlamentarismen vunnit insteg i gällande rätt och givit denna en innebörd som väsentligt avviker från RF:s betraktelsesätt. Parlamentarismens principer kom dock till uttryck i RF genom grundlagsändringarna vid den partiella författningsreformen 1968–69. Härigenom blev också i RF:s text de grundsatser på vilka RF ursprungligen vilade genombrutna. Vid samma tillfälle vidtogs en del justeringar i RF:s lydelse som syftade till att mildra motsättningarna mellan RF och den konstitutionella praxis som utvecklats.

Konungen utövar i princip sina offentliga funktioner endast i statsrådet. Statsrådets ledamöter utses enligt RF av konungen. Dennes uppgift är emellertid i praktiken begränsad till att utse en regeringsbildare, dvs. en statsminister. De övriga ledamöterna av statsrådet tillsätts i enlighet med statsministerns förslag. Vid valet av statsministerkandidat iakttar konungen numera i praxis parlamentarismens principer, dvs. han beaktar att den blivande regeringen måste ha stöd av en majoritet i riksdagen eller i vart fall tolereras av denna. I fråga om statsrådens entledigande är konungen sedan 1971 formellt bunden av regler i RF (jfr 35 §). Enligt dessa skall han entlediga statsråd antingen efter misstroendeförklaring från riksdagens sida eller på statsministerns begäran. Avgår statsministern, skall övriga statsråd entledigas. Frågorna om utnämning och entledigande av regeringsledamöter behandlas närmare i ett följande avsnitt.

Regeringsärendena föredras i statsrådet och avgörs av konungen. Formellt fungerar statsråden sålunda endast som rådgivare. Enligt fast konstitutionell praxis utövar emellertid konungen numera inte någon personlig beslutanderätt. Hans beslut överensstämmer alltså alltid med regeringens förslag. Sedan 1971 föreskriver RF att konungen i ett par frågor är skyldig att besluta i enlighet med förslag av statsministern. Det gäller beslut om entledigande av statsråd samt om nyvalsförordnande och avbrytande av riksdagssession (jfr 35 och 108 §§ RF).

Ett förenklat beslutsförfarande tillämpas för s. k. kommandomål. Dessa avgörs av konungen i närvaro av endast föredraganden (jfr 15 § RF).

Enligt 38 § RF krävs konungens underskrift på vissa viktigare expeditioner av regeringsbeslut. Konungens namnunderskrift skall vara kontrasignerad av föredragande statsrådet. Andra expeditioner underskrivs av föredragande statsrådet. Underskrift och kontrasignation är förutsättningar för expeditions giltighet. Efter grundlagsändring 1968–1969 föreligger inte längre någon skyldighet för föredragande statsråd att kontrasignera respektive underteckna expeditionen.

Konungen äger utöva vissa funktioner utan statsrådets medverkan. Enligt 14 § RF för han sålunda personligen befälet över krigsmakten. Vidare står hovet enligt 48 § RF under konungens enskilda styrelse. Som överhuvud för det kungliga huset har konungen vissa befogenheter, t. ex. att lämna samtycke till prinsessors giftermål. Konungen beslutar om utdelande av ordnar i det s. k. ordenskapitlet.

Vissa särskilda bestämmelser i grundlagarna förutsätter konungens medverkan. Han har sålunda att årligen förklara riksdagen öppnad (jfr 34 § RO). Han är vidare ordförande vid sammanträde med utrikesnämnden (jfr 49 § RO).

Konungen kan enligt 3 § RF inte göras juridiskt ansvarig för sina handlingar, vare sig i sin egenskap av statschef eller privatperson. Det har gjorts gällande att inte heller i fråga om privaträttsliga angelägenheter statligt tvång kan utövas mot konungen personligen.

Den svenska kronan går i arv. Tronföljden är fastställd i 1810 års successionsordning. Kronan ärvs enligt denna endast av män och genom män. Skulle kungaätten utslockna, skall riksdagen enligt RF utkora ett nytt konungahus.

4.3.2 Författningsutredningen

I författningsutredningens förslag behölls det ärftliga kungadömet. Konungen betecknades i förslaget som "rikets statschef". Ordet "Konungen" användes däremot inte för att beteckna regeringsmakten. Inte heller skulle de högsta domstolarna döma i konungens namn.

Konungen skulle enligt utredningen ha dels vissa representativa och ceremoniella uppgifter, dels befogenheter som direkt hängde samman med parlamentarismens tillämpning. Därjämte skulle han i viss utsträckning medverka vid regeringsärendenas avgörande.

Det skulle sålunda enligt utredningens förslag ankomma på konungen att – med iakttagande av parlamentarismens principer – utse och entlediga statsråd. Också extra val skulle beslutas av konungen. Beslut härom fick konungen dock fatta endast på begäran av statsministern. Han var däremot inte rättsligt skyldig att efterkomma statsministerns begäran.

Enligt förslaget tillkom rikets styrelse "regeringen". Regeringens beslut skulle fattas av konung och statsråd i konselj, av statsråden i ministerråd eller av enskilt statsråd. I konselj skulle mera betydelsefulla regeringsärenden avgöras. Beslut i konselj kom enligt vad utredningen tänkte sig till stånd genom att konungen godkände ett förslag som hade upprättats av ministerrådet. Det betonades att statsråden med utredningens förslag inte

längre framstod som statschefens rådgivare.

För det fall att konungahuset utslocknar föreslog utredningen en bestämmelse som gav riksdagen frihet att välja mellan en monarkisk och en republikansk statsform.

I den offentliga debatten och under remissbehandlingen av utredningens förslag anmärktes att förslaget på flera centrala punkter, t. ex. i fråga om regeringsbildningen, de viktigare regeringsärendenas avgörande och upplösningsinstitutets handhavande, innehöll avvikelser från folksuveränitetens princip. Det hävdades också att förslaget på en del av dessa punkter innefattade ett steg tillbaka i förhållande till vad som vid förslagets framläggande var konstitutionell sedvanerätt.

4.3.3 Grundlagberedningen

Beredningen föreslår ingen ändring i fråga om statsformen. Denna är alltså enligt förslaget alltjämt monarkisk.

Beredningen förklarar att de av statschefens funktioner som har sin grund i konungens traditionella ställning som innehavare av regeringsmakten inte kan förenas med ett parlamentariskt system. Statschefen bör därför inte ha någon politisk makt. I enlighet härmed förs hans roll vid regeringsbildningen över till riksdagen och dess organ. Inte heller skall det ankomma på statschefen att entlediga regeringsledamöter, "ministrar" eller att besluta om extra val. Regeringen består enligt förslaget enbart av ministrarna, och statschefen deltar inte i regeringens beslutssammanträden, "regeringssammanträden". Han skall inte underteckna expeditioner av regeringsbeslut. Statsstyrelsen utövas enligt förslaget inte i konungens namn. Detsamma gäller i fråga om den högsta domarmakten.

Statschefen behåller däremot enligt beredningens förslag sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter. Dessa uppgifter förutsätter enligt beredningen att statschefen är orienterad om samhällets inre utveckling och om rikets förhållande till andra stater. Med hänsyn härtill föreslås att statschefen och regeringen skall sammanträda till konselj minst en gång varje kvartal under statschefens ordförandeskap och att regeringen då skall redogöra för aktuella beslut, åtgärder och planer. Beredningen utgår vidare från att statschefen informellt skall få information från regeringen som hittills.

Beredningen förordar att statschefen alltjämt som regel skall presidera i utrikesnämnden, när denna sammanträder för att rådslå med regeringen. Det föreslås vidare att statschefen skall närvara vid riksdagens, "riksmötets", öppnande och på hemställan av talmannen förklara riksmötet öppnat. Regeringsskifte äger rum vid en särskild konselj inför statschefen.

Enligt beredningens förslag är statschefen inte längre högste befälhavare för försvarsmakten. Försvarsmakten sorterar liksom andra grenar av statsförvaltningen under regeringen.

Beredningen gör vissa uttalanden angående det sätt på vilket statschefen bör utöva sina representativa uppgifter. Det sägs att den bild av statschefen som formas genom hans agerande inte får bli sådan att den

ger intryck av konflikt eller spänning mellan statschefen och regeringen. Det bör vara en uppgift för regeringen att dra upp riktlinjerna för statschefens handlande som rikets främste representant. Samstämmighet mellan statschefens handlande och regeringens politik är enligt beredningen av särskild vikt i fråga om statschefens utlandsförbindelser. Såvitt gäller hans representation inom landet framhåller beredningen att han bör undvika bl. a. sådant som kan uppfattas som ståndspunktstagande i omstridda samhällsproblem.

Beredningen diskuterar särskilt statschefens medverkan vid utdelandet av ordnar. Efter att ha återgivit ett förslag enligt vilket statsmyndigheternas befattning med alla ordensutmärkelser till svenska medborgare skall upphöra, förklarar beredningen att det måste anses uteslutet att statschefen, om förslaget genomförs, kommer att befatta sig med utdelning av ordnar som belöning för insatser i offentlig tjänst. En konsekvens blir enligt beredningen vidare att han inte bör medverka vid utdelande av ordnar som belöning för insatser i det svenska samhället i andra fall. I den mån ordensutdelandet skall fortsätta därefter – t. ex. beträffande utländska medborgare – förutsätter beredningen att principerna för statschefens handlande utformas under samråd mellan statschefen och regeringen. – Beredningens uttalande om ordensväsendet har föranlett en reservation av herr Hernelius.

Enligt ett uttalande av beredningen bör hovet stå utanför den statliga förvaltningsorganisationen.

Utifrån ett nutida betraktelsesätt finner beredningen att svensk lag bör äga tillämpning för konungen i samma utsträckning som för andra medborgare. Detta bör gälla civillag lika väl som strafflag. Allmän lag bör vara tillämplig både på konungens handlande i ämbetet och på hans handlande som privatperson. Herr Hernelius har reserverat sig också på denna punkt. Han förordar för sin del, i nära anslutning till vad författningsutredningen föreslog, ett stadgande om att konungen inte kan åtalas för sina gärningar.

Beredningen har ansett att det saknas skäl att överväga ändring i reglerna om tronföljden och har därför i det väsentliga lämnat successionsordningen utanför författningsreformen. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har anmält reservation och förordar att full jämställdhet mellan könen skall råda i fråga om tronföljden. Nuvarande tronföljares rätt bör dock enligt reservanterna inte rubbas.

Beredningen anser att RF bör ge riksdagen handlingsfrihet för det fall att konungahuset utslocknar. I avvaktan på ett beslut om den framtida statsformen skall riksdagen enligt förslaget i denna situation utse en riksföreståndare att fullgöra statschefens uppgifter tills vidare.

Beredningens förslag angående den tidpunkt vid vilken de nya reglerna om statschefens ställning bör träda i tillämpning behandlas i ett senare avsnitt.

4.4 Regeringsbildningen

4.4.1 Gällande ordning

Bestämmelserna i nu gällande RF om utnämning och entledigande av ledamöter av statsrådet samt om regeringens ställning i förhållande till riksdagen har tillkommit eller fått sin nuvarande avfattning genom 1968–69 års partiella författningsreform.

Enligt RF skall konungen utnämna ett statsråd (4 §). I detta ingår som ledamöter en statsminister, departementschefer samt statsråd utan departement (6 §). Regeringsbildningen har i praxis gått till så att konungen efter samråd med riksdagens talmän och företrädare för partigrupper i riksdagen har utnämnt statsminister på grundval av partiställningen i denna. Övriga ledamöter av statsrådet utses av konungen i enlighet med statsministerns förslag. Av en undersökning som har utförts på grundlagberedningens uppdrag (SOU 1970:16) framgår att någon fast praxis i fråga om förfarandet vid de överläggningar som föregår utnämningen av statsminister inte kan anses ha utbildat sig.

I fråga om entledigande av ledamot av statsrådet föreskrivs numera i RF att konungen skall entlediga statsministern eller annan ledamot av statsrådet, om statsministern begär det (35 § andra stycket). Avgår statsministern, skall konungen entlediga även övriga ledamöter av statsrådet (35 § tredje stycket).

Särskilda regler gäller för entledigande av ledamot av statsrådet som har blivit föremål för misstroendeförklaring från riksdagens sida (35 § första stycket). Genom reglerna om detta institut, som tillkom vid 1968–69 års partiella författningsreform, har parlamentarismen kommit till öppet uttryck i grundlagstexten. Bestämmelserna om misstroendeförklaring (107 §) bygger på betraktelsesättet att regeringen bör förutsättas ha riksdagens förtroende så länge denna inte har uttalat misstroende mot regeringen (negativt parlamentariskt ansvar). Misstroendeförklaring kan beslutas på yrkande av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och måste omfattas av mer än hälften av riksdagens ledamöter. Misstroendeförklaring kan riktas både mot statsministern och mot annan ledamot av statsrådet. Konungen är skyldig att entlediga den som har blivit föremål för sådan förklaring, såvida förordnande om nyval inte meddelas inom en vecka efter det förklaringen gavs. Om förklaringen har riktats mot statsministern, skall hela statsrådet entledigas.

Ett beslut om misstroendeförklaring kan, som framgår av det nyss sagda, mötas med ett förordnande om nyval (108 §). Sådant förordnande meddelas av konungen om statsministern begär det. Har nyvalsförordnande meddelats, kan pågående riksdagssession avbrytas genom beslut av konungen meddelat på begäran av statsministern. Efter nyval får förordnande om sådant val inte på nytt meddelas förrän fem månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde.

4.4.2 Författningsutredningen

Som har nämnts i det föregående skulle det enligt författningsutredningens förslag ankomma på konungen att – med iakttagande av parlamentarismens principer –utnämna och entlediga statsråd. Utnämningen av andra statsråd än statsministern föreslogs skola ske på statsministerns förslag. Enligt ett särskilt stadgande skulle konungen, innan han utnämnde statsminister, rådgöra med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. Konungen var enligt utredningens förslag formellt behörig att entlediga statsråd utan föregående hemställan eller godkännande av statsministern. Enligt ett motivuttalande skulle entledigande av enskilt statsråd emellertid inte kunna ske utan att statsministern var underrättad. Om statsministern hemställde att statsråd skulle entledigas, fick entledigande inte vägras. Avgick statsministern, skulle samtliga statsråd entledigas.

Utredningen lade vidare fram förslag om införande av ett misstroendeförklaringsinstitut. Utredningens förslag i detta hänseende har i allt väsentligt införlivats med nu gällande RF genom 1968–69 års författningsreform.

4.4.3 Grundlagberedningen

Grundlagberedningen anmärker inledningsvis att frågorna om regeringens avgångsskyldighet och om upplösningsrätten har reglerats i samband med enkammarreformen. Beredningen har inte funnit anledning till mera djupgående förnyade överväganden i dessa frågor utan föreslår endast vissa detaljändringar som bör ses som en anpassning till ändringar i andra hänseenden. Bland de ändringar som föreslås av beredningen märks att statsministern entledigar annan minister, när avgången inte är föranledd av misstroendeförklaring, att beslut om entledigande i annat fall fattas av riksdagens talman, att förordnande om extra val skall meddelas av regeringen samt att sådant förordnande inte får meddelas efter vare sig ordinarie eller extra val till riksdagen förrän tre månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde.

Beredningen behandlar därefter frågan om regeringsbildningen och tar till en början upp spörsmålet huruvida det är möjligt att i grundlagen eller dess motiv fastlägga handlingsmönster för hur den som utser ministärledare bör gå till väga i olika typsituationer för att hans val skall komma att falla på den som vid varje tillfälle kan påräkna det bredaste parlamentariska underlaget. Enligt beredningen är det knappast möjligt att utarbeta något generellt tillämpligt handlingsmönster. I vissa lägen, främst när ett enda parti har majoritet i riksdagen, är enligt beredningen uppgiften enkel och något fastlagt handlingsmönster inte behövligt. Det kan emellertid enligt beredningen finnas lägen, där man över huvud taget inte kan tala om en viss lösning såsom den riktiga. Var och en av flera lösningar kan vara tänkbar, och valet mellan dem kan vara ett val mellan olika politiska program. Det enda kriteriet på ett val av ministärledare är enligt beredningen, om den utsedde ministärledaren och hans ministrar kan fungera.

Beredningen förordar att statministern skall utse de övriga medlemmarna av regeringen. Det viktigaste konstitutionella problemet är enligt beredningen hur statsminister skall utses.

Vad gäller formerna för utseende av statsminister har beredningen som utgångspunkt haft att uppgiften att utse ministärledare bör handhas av organ eller person med mer eller mindre direkt mandat från folket. Beredningen tar till en början avstånd från tanken att statsministern skulle väljas av riksdagen. Det är knappast möjligt att utforma ett i alla hänseende tillfredsställande system för att utse statsminister genom val inom riksdagen. Ett väsentligt påpekande i samband med tanken på val är enligt beredningen att valet knappast skulle kunna förrättas utan någon förberedelse och att därmed de känsligaste problemen i samband med utseende av ministärledare ändå skulle återstå att lösa. Beredningen tar härefter upp frågan om uppgiften att utse statsminister kan läggas på talmannen. Beredningen kommer fram till att talmannen är den som framför andra bör komma i fråga som initiativtagare till och ledare av regeringsförhandlingar och att han också är den som bör ha att summera förhandlingarna och föreslå statsministerkandidat. Som skäl för att på detta sätt föra fram riksdagens talman anför beredningen bl. a. att talmannen får antas ha en tämligen lång erfarenhet av politiskt arbete, att han är riksdagens främste företrädare och till följd härav har en partipolitiskt mindre utsatt position samt att han är vald av riksdagen och kan sägas ha en form av politiskt ansvar som kan utkrävas därigenom att han inte blir omvald till riksdagsledamot eller till talman.

Beredningen påpekar emellertid att det har hävdats att talmannen, särskilt i vissa situationer, inte skulle kunna befria sig från politiska bindningar. Beredningen har på grund härav funnit det önskvärt att man får ett korrektiv mot ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister. Härtill kommer enligt beredningen att det även av andra skäl är naturligt att riksdagen får det sista ordet. Beredningen diskuterar härefter om misstroendeförklaringsinstitutet skulle kunna fungera i önskat hänseende. Som skäl för att lita till detta institut anför beredningen att man därmed inte inför något moment i proceduren som kan försvåra regeringsbildningen. Häremot anför beredningen emellertid att ett från parlamentarisk synpunkt "oriktigt" val av statsminister kan komma att stå sig till följd av att de personer som inte stödjer regeringen dröjer med att väcka yrkande om misstroendeförklaring. Beredningen tillägger att en eventuell motvilja mot att väcka yrkande om misstroendeförklaring kan förstärkas av att den som en gång har utsetts till statsminister därmed, med undantag för tiden närmast efter ett riksdagsval, har möjlighet att möta en sådan förklaring med förordnande om extra val.

Beredningen kommer fram till att man måste ställa det kravet på proceduren för regeringsbildning att den föreslagne kandidaten skall i någon form godkännas av riksdagen innan han förordnas och därmed förfogar över upplösningsvapnet. Kravet att inte i onödan försvåra regeringsbildning leder emellertid enligt beredningen till att man inte bör

kräva att statsministerkandidaten får uttryckligt stöd av en majoritet bland ledamöterna.

Enligt beredningen skulle de krav som kan ställas på proceduren för regeringsbildningen uppfyllas genom följande ordning. Talmannen får till uppgift att ta initiativ till regeringsbildningen. Han skall vara den som tar emot och prövar den avgående regeringens avskedsansökan och det skall också vara han som konstaterar avgångsskyldighet på grund av misstroendeförklaring mot statsministern. Det blir enligt beredningens förslag en skyldighet för talmannen att inleda förhandlingar med företrädare för partigrupper i riksdagen. I samband med förhandlingarna skall talmannen överlägga med vice talmännen. Han skall därefter lägga fram förslag till statsminister för riksdagen. Denna skall senast på fjärde dagen efter det att den har mottagit förslaget rösta om detta. Förslaget skall anses godkänt, om inte mer än hälften av riksdagens alla ledamöter röstar emot det. Förkastar riksdagen förslaget, skall talmannen inleda en ny serie förhandlingar och därefter på nytt avge förslag till riksdagen, vilket behandlas enligt samma regler. Om riksdagen ännu efter fyra förslag inte har gett sitt godkännande, skall försöken avbrytas och extra val till riksdagen automatiskt äga rum. Beredningens förslag innebär inte att det uppställs något krav på att statsministern skall presentera en ministerlista före omröstningen i riksdagen. Efter godkännandet skall han emellertid så snart som möjligt anmäla de övriga ministrarna för riksdagen. Den nya regeringen skall därefter enligt förslaget tillträda i och med en särskild konselj inför statschefen.

Enligt beredningen bör regeringsförhandlingar som föranleds av utgången i ett riksdagsval ledas av den nya riksdagens talman. Eftersom i detta fall den gamla regeringens avskedsansökan kan komma redan innan den nyvalda riksdagen har hunnit sammanträda, bör emellertid för tids vinnande det beslut som innebär att statsministern entledigas och att regeringen sitter kvar som expeditionsministär meddelas av den gamla riksdagens talman. Den gamla riksdagens talman bör enligt beredningen inte göras obehörig genom grundlag att inleda förhandlingarna med partiföreträdare.

Beredningens förslag innebär vidare att det inflytande över regeringens sammansättning som statsministern uttrycklingen har tillagts genom 1968–69 års författningsreform ytterligare befästes genom att statsministern även formellt blir den som utser och entledigar övriga ministrar. Det är enligt beredningen helt klart, att en statsminister, när han väljer ut sina ministrar, inte kan bortse från önskemålen inom de partier eller det parti som utgör regeringsunderlag. Beredningen menar emellertid att det inte kan komma i fråga att binda statsministern vid valet av medarbetare i regeringen.

4.5 Regeringsarbetet

4.5.1 Gällande ordning

Enligt 5 § i nuvarande RF skall för särskilda grenar av rikets styrelse finnas statsdepartement. För varje departement utser konungen bland statsrådets ledamöter en chef och föredragande. Konungen kan dock förordna annan ledamot av statsrådet att i fråga om särskilda ärenden vara föredragande i departementschefens ställe. Statsrådet består av departementscheferna samt statsråd utan departement. Konungen utnämner en av statsrådets ledamöter till statsminister.

Departementens antal bestäms i lag. Departementens benämningar och fördelningen av ärenden mellan departementen bestäms av konungen genom en särskild stadga. Också antalet statsråd utan departement skall vara bestämt i lag. Det skall enligt 6 § RF dock vara lägst tre. Lagen (1968:744) om antalet statsdepartement och statsråd utan departement föreskriver att antalet departement skall vara tolv och att statsråd utan departement skall finnas till ett antal av lägst tre och högst sju. Enligt 6 § RF bör bland statsråden utan departement minst två ha förvaltat civil beställning, dvs. tidigare ha innehaft civil statstjänst.

Regeringsärendena bereds i statsdepartementen. Vid beredningen fullgörs vissa samordnande uppgifter av statsrådsberedningen. Denna bildar tillsammans med departementen kärnan i Kungl. Maj:ts kansli. Statsrådsberedningen utgörs av statsministerns kansli samt de två statsråd som enligt RF skall ha innehaft statstjänst ("juristkonsulterna") och deras kansli.

Som förut har nämnts skall enligt 7 § RF samtliga regeringsärenden utom de s. k. kommandomålen avgöras av konungen i samband med föredragning i statsrådet. Kommandomål – dvs. sådana regeringsärenden som har samband med konungens ställning som högste befälhavare över krigsmakten – avgörs av konungen efter anmälan av chefen för försvarsdepartementet. Konungen är enligt 8 § RF förhindrad att fatta beslut i regeringsärenden över vilka statsrådet skall höras, om inte minst tre ledamöter är närvarande utöver föredraganden. Vid avgörandet av ärenden av "synnerlig vikt och omfattning" skall samtliga ledamöter av statsrådet, som inte har laga förfall, vara närvarande. Över alla regeringsärenden som avgöres i statsrådet skall enligt 9 § RF föras protokoll.

Av det sagda framgår att ordningen med s. k. ministerstyrelse, som innebär att departementscheferna har formell beslutanderätt i vissa grupper av regeringsärenden, är okänd för 1809 års RF. Detta hindrar inte att departementscheferna genom olika författningsbestämmelser har erhållit beslutanderätt i ärenden som rör exempelvis frågor om arbetsfördelningen inom departementet eller tillsättande av vissa tjänster. I detta sammanhang kan vidare nämnas att utrikesministern är chef för samtliga svenska beskickningar och konsulat samt att justitieministern har vissa uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen.

Ledamöterna av statsrådet är enligt nuvarande RF formellt konungens rådgivare och därför i princip ansvariga endast för sina råd till konungen,

däremot inte för dennes beslut. För att en statsrådsledamot skall undgå ansvar för konungens beslut krävs emellertid enligt 9 § RF att han uttryckligen anför reservation till protokollet. Statsrådsledamöternas ansvar är dels politiskt, dels juridiskt. Vad gäller utkrävandet av det politiska ansvaret kan hänvisas till vad som tidigare har sagts om misstroendeförklaringsinstitutet. Frågan om utkrävandet av det juridiska ansvaret behandlas i specialmotiveringen.

Som framhållits i det föregående utövar konungen enligt konstitutionell praxis inte längre någon personlig beslutanderätt utan fattar sina beslut i överensstämmelse med statsrådets förslag. Några regler om hur konungen skall förfara om meningsskiljaktligheter föreligger mellan statsrådets ledamöter finns emellertid inte. I detta sammanhang bör framhållas att föredragandens kontrasignation eller underskrift av expedition av beslut i ett regeringsärende enligt 38 § RF är en förutsättning för att detta skall bli gällande. Vid konseljen är det numera i själva verket endast fråga om ett formellt bekräftande av de beslut som i realiteten har fattats under ärendenas beredning. Flertalet rutinärenden avgörs reellt vid s. k. departementsberedning, som utgöres av en föredragning inför departementschefen. I frågor som berör mer än ett departement förekommer gemensam beredning genom att departementscheferna rådgör med varandra. Frågor av större räckvidd slutligen avgörs reellt vid sammanträde med samtliga statsråd under statsministerns ordförandeskap, s. k. allmän beredning.

Provisoriskt kan enligt RF alla resp. ett antal statsråd utöva riksstyrelsen i interimsregering och i tillförordnad regering. Grundlagsreglerna om interimsregering förutsätter att omröstning äger rum bland statsråden (jfr 42 § andra stycket RF). För tillförordnad regering finns inga motsvarande regler i RF.

4.5.2 Författningsutredningen

Författningsutredningen föreslog att det vid sidan av departementen skulle inrättas ett regeringskansli med främsta syfte att tillgodose samordnings- och granskningsuppgifter inom regeringen. Kansliet föreslogs stå under statsministerns ledning. Beträffande antalet statsråd upptog författningsutredningen i förslaget till RF endast en föreskrift att det skulle finnas statsråd av två slag, departementschefer och statsråd i regeringskansliet, och att minst två statsråd skulle ingå i regeringskansliet. Något grundlagskrav på att antalet statsråd eller departement skulle anges i lag uppställdes inte.

Vad gäller formerna för regeringsärendenas avgörande angav utredningen som en utgångspunkt för sitt förslag att form och realitet borde bringas i bättre överensstämmelse med varandra. Detta sades betyda bl. a. att i fråga om ärenden som i realiteten avgjordes och lämpligen borde avgöras av enskilt statsråd även den formella beslutanderätten liksom det konstitutionella ansvaret skulle ligga hos denne. På motsvarande sätt

borde enligt utredningen regeringsärenden som var av mera politisk natur eller i övrigt av större vikt avgöras av ministären i dess helhet genom ett kollektivt beslut för vilket också ett kollektivt ansvar borde komma ifråga. Utredningen föreslog i enlighet härmed att statsråden samlade till *ministerråd* skulle utgöra den centrala gemensamma instansen i regeringens verksamhet och att i denna krets beslut borde fattas i alla ärenden av större vikt. Övriga regeringsärenden skulle enligt förslaget delegeras till avgörande genom *enskilt statsråd.*

Enligt utredningen gjorde statschefens ställning som företrädare för riket och riksstyrelsen det naturligt och lämpligt att statschefen medverkade vid tillkomsten av vissa regeringsbeslut. Såsom form för denna medverkan föreslogs i anslutning till gällande ordning behandling i *konselj* av ifrågavarande regeringsärenden. Till de ärenden som skulle avgöras i konselj hänförde utredningen bl. a. propositioner och andra skriftliga meddelanden till riksdagen, författningar rörande regeringsarbetet och vissa tjänstetillsättningar. Alla regeringsärenden som upptogs i konselj skulle enligt förslaget dessförinnan ha behandlats i ministerråd. Beslut i ett konseljärende föreslogs komma till stånd genom att konungen biträdde ministerrådets förslag. Statsrådens uppgift i konseljen skulle inte såsom enligt 1809 års RF vara att råda statschefen utan att lägga fram de förslag till beslut som de under konstitutionellt ansvar hade upprättat i ministerrådet.

Över beslut i regeringsärende skulle enligt förslaget föras protokoll. För det fall att skiljaktiga meningar förelåg i ministerrådet uttalade utredningen att omröstning måste anordnas och att därvid samma regler syntes böra iakttagas som vid kollegialt beslutsfattande i allmänhet. Reservationer mot beslut i ministerrådet skulle enligt förslaget antecknas i protokollet. Vid konseljbeslut kunde däremot med den av utredningen föreslagna ordningen reservationer inte förekomma.

4.5.3 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag

Utredningens förslag om inrättande av ett regeringskansli mötte i allmänhet inte några erinringar från remissinstanserna (jfr SOU 1965:3 s. 25 o.f.).

Den av utredningen förordade uppdelningen i tre olika beslutsformer för regeringsärendenas avgörande föranledde skilda bedömanden. Å ena sidan framfördes den uppfattningen att den föreslagna ordningen var mer ändamålsenlig än den gällande. Å andra sidan hävdades att ett genomförande av förslaget skulle – utan att något i sak vanns – försvåra regeringsarbetet med onödiga formaliteter. Från kritikernas sida framfördes också den synpunkten att ministerrådet lika litet som för närvarande konseljen skulle kunna bli ett forum för en realbehandling av regeringsärendena och att man därför endast skulle ersätta en fiktion med en annan. Vidare ifrågasattes i några yttranden lämpligheten av att ha två olika former för kollegiala beslut i regeringsärenden. Även förslaget om införande av formell ministerstyrelse kritiserades. I denna del hävdades

bl. a. att en formell ministerstyrelse skulle innebära att ämbetsmännen kom att erhålla en annan och svagare konstitutionell ställning än tidigare.

Kritik riktades också mot det föreslagna stadgandet att konseljärendena skulle avgöras genom att konungen godkände ministerrådets förslag. Det framhölls bl. a. att detta stadgande inrymde en vetorätt för konungen.

I fråga om formerna för omröstning i ministerrådet framhölls från olika håll att reglerna härom var så betydelsefulla att de borde ha intagits i förslaget till regeringsform.

4.5.4 Grundlagberedningen

Enligt beredningens förslag består regeringen av statsministern och övriga ministrar. Någon föreskrift om antalet ministrar är inte upptagen i förslaget, inte heller någon bestämmelse om att antalet skall anges i lag. Det kan dock nämnas att beredningen föreslår en regel om att minst fem ministrar skall delta i regeringssammanträde. Beredningen förklarar att ingenting hindrar ett mer eller mindre fast organiserat samråd inom smärre grupper av ministrar, grupper som kan tänkas växla efter frågornas beskaffenhet.

Beredningen anser att det finns ett behov av en ersättare som i statsministerns frånvaro kan fylla de viktiga beslutsfunktioner som enligt förslaget är lagda på honom. Beredningen förordar därför att det skall finnas en ställföreträdare för statsministern. Till ställföreträdare utser statsministern någon av de andra ministrarna. Har också statsministerns ställföreträdare förfall, inträder enligt förslaget annan minister enligt åldersordning.

Enligt förslaget skall det för beredningen av regeringsärenden finnas ett regeringskansli, i vilket skall ingå departement för skilda verksamhetsgrenar. Den nuvarande statsrådsberedningen är tänkt att ingå i regeringskansliet. Statsministern utser bland ministrarna chefer för departementen. Beredningen förklarar att antalet departement inte behöver vara bestämt i lag. Riksdagen får ändå ta ställning till antalet i samband med budgetbehandlingen. Någon föreskrift om att i regeringen måste ingå ministrar som inte tillika är departementschefer finns inte i förslaget, inte heller någon bestämmelse som för en eller flera ministrar uppställer juridisk utbildning eller föregående innehav av statstjänst som kompetensvillkor.

Som tidigare har nämnts innebär beredningens förslag att konungen inte längre skall ta någon befattning med avgörandet av regeringsärenden. På beslutsformerna i regeringen bör enligt beredningen i första hand ställas det kravet att de skall ge säkerhet för att ärendena blir omsorgsfullt beredda och riktigt avgjorda. Beredningen uttalar att det är svårt att härvidlag generellt ge företräde åt vare sig ett system med ensambeslut eller ett system med samfällda beslut. Det är emellertid omvittnat att de nuvarande handläggningsformerna har utgjort underlag för ett omfattande gemensamt samråd inom större eller mindre grupper av regeringsmed-

lemmar och tjänstemän. Det är enligt beredningen inte osannolikt att det formellt enskilda ansvaret vid beslutsformen "ensam minister" skulle kunna leda till att samarbetet över departementsgränserna avtog. I varje fall kan behovet av omsorgsfull beredning och prövning inte åberopas som stöd för att beslutsformen "ensam minister" skulle vara överlägsen.

Ett andra syfte hos beslutsformerna kan enligt beredningen sägas vara att de skall ge underlag för utkrävande av ansvar, både i politiskt och i juridiskt hänseende. Allmänt sett torde formen "samfällda beslut" beträffande det politiska ansvaret snarast vara mera ändamålsenlig än ensambeslut, eftersom det är ett intresse att regeringsarbetet så långt möjligt präglas av enhetliga värderingar. Härtill kommer, att den samfällda beslutsformen bättre än ensambeslut kan fånga upp alla de varierande beredningsformer som har utvecklats i praxis. Vad gäller det juridiska ansvaret torde det enligt beredningen vara likgiltigt, om man väljer den ena eller den andra beslutsformen.

Beredningen diskuterar vidare vilken verkan beslutsformen kan ha i fråga om regeringens sammanhållning. Det kan vara angeläget att regeringen, särskilt om den består av företrädare för skilda partier, arbetar i former som stimulerar till sammanhållning mellan ministrarna. Ett samfällt ansvar gentemot riksdagen och allmänheten torde skärpa kravet på sammanhållning. Beredningen framför vidare den synpunkten att regeringens sammanhållning bör komma till uttryck även mot underordnade myndigheter. Det finns en risk att en minister som ensam stod för vissa beslut i högre grad än nu skulle se sig oförhindrad att ge underhandsdirektiv till sådana myndigheter.

Beredningen framhåller slutligen att en fördel med att alla regeringsärenden avgörs i en och samma form är att man i annat fall kan befara att det väcks krav på överprövning hos regeringen i dess helhet av beslut som har fattats i enklare form.

Beredningen har på grundval av dessa överväganden kommit fram till att avstå från att förorda en uppdelning av regeringsärendena i enmansärenden och kollektivärenden. Enligt beredningens förslag skall beslutanderätten i regeringsärenden tillkomma ministären och utövas vid regeringssammanträden. Undantag härifrån görs dock i fråga om regeringsärenden som angår befälet över försvarsmakten. Sådana ärenden skall enligt förslaget kunna avgöras under statsministerns överinseende av chefen för det departement till vilket ärendena hör. Vid regeringssammanträde är normalt departementschef föredragande i de ärenden som hör till departementet.

Enligt beredningen torde det gemensamma politiska ansvaret mot riksdagen och väljarna medverka till att regeringen som regel uppträder utåt som en enhet och i det längsta undviker att markera särmeningar även i frågor där meningsmotsättningar kan ha förekommit under de interna överläggningarna. Beredningen föreslår emellertid en bestämmelse för de, enligt beredningen, teoretiskt tänkbara fall då regeringsbesluten inte blir enhälliga. Beredningen har vid sina överväganden i denna fråga huvudsakligen haft sin uppmärksamhet inriktad på två beslutsformer: 1/

kollegial omröstning med utslagsröst för statsministern och 2/ beslutanderätten lagd hos statsministern ensam. Till förmån för den kollegiala beslutsformen talar enligt beredningen att denna tillämpas i de statliga och kommunala myndigheternas styrelser, i de kollegiala domstolarna och i andra offentliga organ och att den därför med säkerhet uppfattas som naturlig bland allmänheten. För beslutsformen nr 2 sägs å andra sidan tala vissa praktiska skäl. Lägsta antalet närvarande ministrar kan sättas lågt och ingående regler om kallelseförfarande m. m. kan undvaras. Denna beslutsform harmonierar också enligt beredningen väl med reglerna om att statsministern bestämmer över regeringens sammansättning och att en misstroendeförklaring mot statsministern skall föranleda att hela regeringen avgår.

Beredningen har vid sina överväganden funnit skälen för den kollegiala beslutsformen väga tyngst och föreslår därför ett stadgande att som beslut vid regeringssammanträde skall, om omröstning begärs, den mening gälla varom flertalet av de närvarande ministrarna förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som statsministern biträder.

En följd av valet av den kollegiala beslutsformen blir enligt beredningen att grundlagen måste innehålla vissa garantier mot beslut bakom vilka står mycket få ledamöter. Regeringssammanträde skall sålunda enligt förslaget kunna hållas endast om minst fem ministrar är närvarande. För det fall att det i något ärende skulle föreligga olika meningar föreslås därjämte att ärendet inte får avgöras, såvida inte mer än hälften av regeringens ledamöter är närvarande.

Vid regeringssammanträde skall enligt beredningens förslag föras protokoll. En minister skall vidare liksom för närvarande, ha inte bara rätt utan principiellt också skyldighet att anföra avvikande mening till protokollet. Gör han inte det, får han dela ansvaret för beslutet.

4.6 Folkomröstning

4.6.1 Gällande ordning

Bestämmelser om folkomröstning finns i 49 § 2 mom. RF och i 1 § 2 mom. RO. Enligt det förstnämnda lagrummet kan Kungl. Maj:t och riksdagen genom samfällt stiftad lag förordna att allmän folkomröstning skall anställas, om det med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt att folkets mening inhämtas innan ärendet avgörs. I lagen skall bestämmas vilken eller vilka frågor som skall besvaras genom omröstningen samt tiden och sättet för denna. Rätt att delta i omröstningen tillkommer var och en som är röstberättigad vid riksdagsval. Efter omröstningen skall ärendet behandlas i grundlagsenlig ordning.

Det svenska folkomröstningsinstitutet är rådgivande och fakultativt. Institutet beslutande folkomröstning är inte känt i svensk statsrätt. Inte heller förekommer någon form av obligatorisk folkomröstning.

4.6.2 Författningsutredningen

Författningsutredningen förklarade att den svenska folkstyrelsen väsentligen var representativ och borde så förbli. Ett folkomröstningsinstitut, som skulle utgöra ett mera normalt återkommande inslag i det politiska beslutsfattandet, måste därför enligt utredningen avvisas. Detta synsätt sades inte utesluta ett folkomröstningsinstitut som skulle kunna tjäna som en yttersta garanti för folkstyrelsen i vissa särskilda fall och som därför kunde beräknas komma till användning jämförelsevis sällan.

Utredningen ansåg att den rådgivande folkomröstningen liksom dittills borde kunna användas vid behandlingen av någon viss fråga, om riksdagen skulle finna det påkallat. Härför krävdes emellertid enligt utredningen inga särskilda bestämmelser i grundlag, eftersom en rådgivande omröstning inte berör den statsrättsliga kompetensfördelningen mellan de olika statsorganen. Utredningen förklarade sig utgå från att rådgivande folkomröstning skulle kunna komma till stånd endast efter särskilt beslut av riksdagen. Den fann emellertid den i 49 § RF föreskrivna lagformen mindre lämplig, eftersom denna form enligt utredningens mening inte borde användas för beslut avseende konkreta fall.

Utredningen föreslog att beslutande folkomröstning skulle kunna förekomma i en särskild situation. Enligt utredningen skulle ett vilande beslut i ett grundlagsärende underställas folkomröstning i samband med närmast följande riksdagsval, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter gjorde framställning om det inom tre veckor efter beslutet eller om regeringen beslutade om det inom samma tid. Det vilande grundlagsbeslutet skulle förfalla, om majoriteten av de deltagande i folkomröstningen röstade mot det och denna majoritet svarade mot mer än hälften av antalet godkända röster vid det samtidigt förrättade riksdagsvalet.

4.6.3 Grundlagberedningen

Grundlagberedningen uttalar inledningsvis, att det representativa systemet är nödvändigt i fråga om handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter. Detta system kan emellertid enligt beredningen kompletteras med folkomröstning i frågor och sammanhang där det är lämpligt.

Beredningen behandlar därefter det av författningsutredningen framlagda förslaget om beslutande folkomröstning i samband med grundlagsändring. Beredningen finner att de nu gällande reglerna om grundlagsändring – med ett riksdagsval mellan de två besluten – är tillräckliga för att ge säkerhet mot förhastade ändringar av grundlag. En folkomröstning som bihang till ett riksdagsval sägs överhuvudtaget vara mindre tillfredsställande, särskilt med hänsyn till att kommunalvalen förrättas samtidigt. Skulle det å andra sidan föreskrivas att folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag skulle förrättas separat, riskerar man att deltagandet i folkomröstningen blir lågt och utslaget i denna därför mindre representativt för väljaropinionen än utslaget i ett riksdagsval.

Tre ledamöter av beredningen (herrar Hernelius, Lundström och

Wahlund) har reserverat sig till förmån för en ordning med beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor i huvudsaklig överensstämmelse med författningsutredningens förslag. Reservanterna har som grund för sitt ställningstagande anfört att det är av särskild vikt att de lagar som reglerar grunderna för det demokratiska styrelseskicket omgärdas med det extra skydd som en möjlighet till folkomröstning innebär. Reservanterna hävdar bl. a. att grundlagsfrågor lätt kommer i skymundan för den mångfald andra frågor som förekommer i en valstrid.

Beredningen diskuterar också möjligheterna att utvidga folkomröstningsinstitutet beträffande andra frågor än grundlagsfrågor. Den avvisar till en början tanken på rätt för en minoritet inom riksdagen att få folkomröstning till stånd och framhåller därvid att det mandat som ett riksdagsparti har fått av sina väljare vilar på ett program som omfattar en mångfald frågor och att programmets förverkligande förutsätter en mängd beslut med mer eller mindre nödvändigt samband inbördes. En rätt för en minoritet i riksdagen att påkalla folkomröstning skulle enligt beredningen kunna begagnas i propagandistiskt syfte genom att minoriteten begärde folkomröstning i någon enstaka fråga som därigenom bröts ut ur sitt naturliga sammanhang. Beredningen påpekar att de nu nämnda olägenheterna är särskilt kännbara i fall då folkomröstningen följer efter riksdagsbehandlingen. Den framhåller emellertid att även en folkomröstning som föregår behandlingen i riksdagen är behäftad med svagheter. Beredningen hävdar att det från principiell synpunkt knappast är tillfredsställande, om majoriteten skall fastställa formuleringen av den fråga som ställs till väljarna på minoritetens begäran. Det kan emellertid enligt beredningen inte heller godtagas att minoriteten själv får formulera frågan och därmed kanske markera det propagandistiska draget i omröstningen. Eftersom det således liksom f. n. bör krävas majoritetsbeslut i riksdagen för att folkomröstning skall få hållas, skulle enligt beredningens uppfattning en möjlighet att anordna beslutande folkomröstning knappast få någon större praktisk betydelse. Däremot kan det enligt beredningen vara av värde både för majoritet och för minoritet, att det finns en möjlighet att anordna rådgivande folkomröstning.

Enligt beredningen bör grundlagen även i fortsättningen uppställa krav på att folkomröstning beslutas genom lag. Härigenom får man bl. a. en garanti för att formuleringen av den fråga som skall ställas till väljarna kommer under prövning av riksdagen. Beredningen föreslår dessutom att det skall finnas vissa permanenta lagbestämmelser om folkomröstning avseende exempelvis rösträtt och förfarandet vid röstning och röstsammanräkning.

4.7 Kommunernas ställning i grundlagen

4.7.1 Gällande ordning

I nu gällande grundlagar finns bara en bestämmelse av central betydelse för kommunernas del. I 57 § RF fastslås att kommunernas rätt att

utkräva skatter av medborgarna skall regleras i kommunallagarna, vilka stiftas gemensamt av riksdag och regering. Intill 1971 framhävdes vidare den kommunala självstyrelsens betydelse för samhällsskicket genom föreskriften i 6 § RO om landstingen och stadsfullmäktige i de landstingsfria städerna som valkorporationer till riksdagens första kammare.

4.7.2 Författningsutredningen

I utredningens förslag till RF fick kommunerna en plats redan i portalparagrafen. I 1 kap. 1 § i förslaget hette det sålunda att den svenska folkstyrelsen "förverkligas genom parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse". I fortsättningen innehöll emellertid förslaget inte mycket mer om kommunerna än nuvarande RF. I 7 kap. 2 § i förslaget föreskrevs att bestämmelser om åligganden för kommunerna skall ges i lag om det inte är fråga om endast mindre ingripande föreskrifter. I samma lagrum föreslogs vidare att bestämmelser om grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten skall ges i lag. Beträffande den kommunala beskattningsmakten togs i 8 kap. 1 § i förslaget upp bestämmelsen att skatt inte får beslutas annorledes än genom lag eller, såvitt angår skatt för att täcka kommuns medelsbehov, med stöd av lag.

4.7.3 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag

Under remissbehandlingen av författningsutredningens slutbetänkanden framkom flera och delvis motstridiga synpunkter på frågan huruvida och på vilket sätt den kommunala självstyrelsen borde förankras i RF. Enligt en mening borde en regeringsform befatta sig endast med *statsskickets* grunder, och det fanns enligt anhängarna av denna åsikt över huvud taget inte någon anledning att nämna kommunerna i grundlagarna. Andra ansåg, att det av regeringsformen borde framgå att den kommunala självstyrelsen är en med det parlamentariska statsskicket likvärdig del av folkstyrelsen. Från något håll efterlystes en definition av begreppet kommunal självstyrelse. Ett par remissinstanser önskade utförligare bestämmelser i regeringsformen än förslagets om kommunernas kompetens och om den kommunala beskattningsmakten.

4.7.4 Länsdemokratiutredningen

Den år 1964 tillkallade länsdemokratiutredningen hade bl. a. i uppgift att överväga i vilken utsträckning principerna för de regionala och lokala organens ställning bör regleras i grundlag i stället för genom vanlig lag eller praxis. Utredningen redovisade sin ståndpunkt i denna fråga i betänkandet (SOU 1965:54) Författningsfrågan och det kommunala sambandet. Utredningen ansåg (s. 98) att den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin har en given plats i en modern författning. Det borde enligt utredningen vara möjligt att tydligare än

som hade skett i författningsutredningens förslag ge uttryck åt tanken att den representativa demokratin vilar inte bara på en nationell folkrepresentation utan också på folkvalda regionala och lokala organ. Den principen fann utredningen emellertid böra iakttas att i RF inte tas in andra regler om den kommunala självstyrelsen än sådana som innefattar väsentliga grundsatser, vilka enligt en allmänt omfattad mening inte bör kunna ändras annat än med anlitande av de kvalificerade regler som gäller för grundlagsändring. En tillämpning av denna princip ledde enligt utredningen till att det inte bör komma i fråga att i RF ta in regler om den kommunala kompetensen. Utredningen framhöll att arbetsfördelningen mellan stat och kommun inte följer några fasta principer som skulle kunna fångas i en lagtext och att den också ständigt ändras i takt med samhällsutvecklingen. Emellertid ansåg utredningen att det vore en tillgång om den kommunala rörelsefriheten på skatteområdet kunde garanteras genom ett grundlagsstadgande. Därjämte förordade utredningen att ett tekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval omgärdades med grundlagsskydd.

4.7.5 Pågående utredningsarbete angående kommunerna

Den kommunala självstyrelsen i Sverige har under de senaste årtiondena varit föremål för en djupgående omvandling. Denna process är ännu inte avslutad. Flera utredningar sysslar med frågor av väsentlig betydelse för kommunerna. Av störst intresse är länsberedningen (C 1970:28) och utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin, båda tillkallade år 1970, samt kommunalekonomiska utredningen (Fi 1971:8), tillkallad 1971.

Länsberedningen har i uppgift att bereda frågor om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. I direktiven framhålls att de utredningar om länsproblematiken som från skilda utgångspunkter har verkställts bör sammanfattas och kompletteras innan de slutligen prövas av statsmakterna. Den parlamentariskt sammansatta beredningen föreslås arbeta från två utgångspunkter nämligen dels att primärkommunerna även framdeles bör svara för betydelsefulla samhällsuppgifter och dels att statsmakterna har ett självklart ansvar för bl. a. den regionala utvecklingen. Ett fortlöpande samspel måste dock förutsättas ske mellan statsmakternas åtgärder och den kommunala verksamheten. Beredningen skall behandla frågan om samhällsuppgifternas fördelning i stort mellan stat och kommun samt vidare frågan om uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn mellan primär- och sekundärkommuner. Därvid bör enligt direktiven bl. a. former för interkommunal samverkan övervägas liksom åtgärder för att nå bästa möjliga samordning av kommunal verksamhet, som har olika huvudmän, och av verksamhetens finansiering. En tredje huvudfråga som ankommer på beredningen avser uppgiftsfördelningen inom den statliga sektorn mellan centrala och regionala organ.

I direktiven för *den kommunalekonomiska utredningen* uttalas att takten i den kommunala utgiftsexpansionen måste nedbringas till en nivå

som står i bättre överensstämmelse med tillväxten i landets totala inkomster och produktionskapacitet. En allsidig utredning om kommunernas ekonomiska situation anses motiverad och bör avse såväl den primärkommunala som den landstingskommunala verksamheten. I uppdraget ingår en bedömning av den framtida kommunala finansieringssituationen. Beträffande skattefinansieringen uttalas att det i dag framstår som helt klart att utrymmet för fortsatt stegring av den kommunala utdebiteringen är ytterst begränsat. Kommittén bör mot denna bakgrund redovisa konsekvenserna för de kommunala utgiftsprogrammen av en i framtiden i huvudsak oförändrad genomsnittlig utdebiteringsnivå. Det framhålls också att kommittén alternativt bör pröva frågan om en begränsning av den kommunala beskattningsrätten liksom olika former av begränsningar av den kommunala expansionen genom fysiska regleringar eller en kvantitativ reglering av lånefinansieringen. I direktiven berörs också möjligheten att samordna den primär- och sekundärkommunala utdebiteringen.

Utredningen om den kommunala demokratin har som sin huvuduppgift att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. En av utredningens utgångspunkter är att den skall söka skapa bättre förutsättningar för det representativa systemets funktion i kommunerna.

4.7.6 Grundlagberedningen

Beredningens förslag innebär i fråga om kommunerna inga nämnvärda sakliga ändringar. Den främsta anledningen härtill är enligt beredningen att de frågor som har samband med den kommunala självstyrelsen och med fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun är föremål för särskilda utredningar. Beredningen har i detta läge utformat sitt förslag så att det är förenligt med rådande förhållanden och om möjligt inte heller hindrar sådana förändringar som kan tänkas bli en följd av de pågående utredningarna.

Att den kommunala självstyrelsen är en av statsskickets grunder kommer i beredningens förslag till uttryck i 1 kap. 5 § RF där det sägs att riket skall vara indelat i kommuner och att medborgarna i dessa skall företrädas av valda ombud som beslutar självständigt under lagarna. Bestämmelsen gäller både landstingskommuner och primärkommuner. I fråga om den kommunala beskattningsrätten har beredningen under hänvisning till det pågående utredningsarbetet begränsat sig till att i RF (7 kap. 4 §) ta in ett stadgande att varje kommun äger att ta ut skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunernas uppgifter enligt grunder som bestämmes i lag. Enligt beredningen kan den kommunala förvaltningen betraktas som en form av utövning av offentlig makt, ytterst delegerad av riksdagen. Ett stadgande som återspeglar denna uppfattning finns i 1 kap. 7 § i beredningens förslag till RF. I övrigt föreslås beträffande kommunerna att regler om grunderna för ändringar i

kommunindelningen (1 kap. 5 §) samt om kommunernas uppgifter och om grunderna för deras organisation och verksamhet (7 kap. 4 §) skall få ges endast i lag.

Beredningens förslag angående kommunernas ställning är i och för sig enhälligt. Herr Hernelius förklarar emellertid i ett särskilt yttrande att förslaget har kommit att ge en alltför undanskymd plats åt den kommunala självstyrelsen.

4.8 Medborgerliga fri- och rättigheter

4.8.1 Gällande ordning

Sverige har ratificerat Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna jämte vissa tilläggsprotokoll (jfr. prop. 1951:165, 1953:32 och 1964:87) samt de två FN-konventionerna om medborgerliga och politiska samt om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (jfr. prop. 1971:125; konventionerna har ännu inte trätt i kraft). Detta innebär i och för sig inte att konventionernas bestämmelser har införlivats med den svenska rättsordningen. De grundsatser som fastslås i dessa har emellertid sedan länge kommit till uttryck i den svenska lagstiftningen. Vad gäller de svenska grundlagarna innehåller dessa dock endast i begränsad omfattning stadganden motsvarande de rättighetsförklaringar som återfinnes i många andra staters författningar.

I Sverige har grundlagsregleringen på ifrågavarande område i huvudsak tagit sikte på tryckfriheten. Genom 1949 års tryckfrihetsförordning tillerkänns sålunda medborgarna en vidsträckt rätt att i tryckt skrift yttra tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser.

Rättighetsförklaringarna i andra staters författningar motsvaras i svensk grundlag närmast av stadgandena i 16 § RF. I detta lagrum, som har sitt ursprung i den medeltida konungaeden införd i konungabalken i Magnus Erikssons landslag, uttalas att "Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsakning och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer". I 16 § RF stadgas vidare att Konungen skall låta en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hör och lyder.

I 16 § RF saknas således bestämmelser om åtskilliga rättigheter som brukar återfinnas i de utländska motsvarigheterna, såsom åsikts- och yttrandefrihet, förenings- och församlingsfrihet, skydd för brev-, telefon- och telegrafhemlighet, förbud mot retroaktiv strafflagstiftning m. m.

Vidare är innebörden av stadgandena i 16 § RF oklar och omtvistad. Enligt den uppfattning till vilken författningsutredningen och grundlagberedningen har anslutit sig och som numera synes vara den förhärskande skulle lagrummet emellertid i första hand ge uttryck för principen om normmässighet i de verkställande organens maktutövning.

4.8.2 Författningsutredningen

Författningsutredningen uttalade att det i 16 § RF uppställda kravet på normmässighet och på en rättvis och likformig behandling av medborgarna borde komma till uttryck även i en ny grundlag. Utredningen föreslog därför att 16 § i dess helhet skulle överföras till den föreslagna regeringsformen med den ändringen att stadgandet skulle riktas till "rikets alla myndigheter".

Enligt utredningen borde emellertid därutöver i ett särskilt kapitel i den nya regeringsformen sammanföras bestämmelser om vissa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter.

I ett inledande stadgande i 2 kap. i sitt förslag till RF upptog utredningen opinionsfriheten i dess olika former: åsiktsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, religionsfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet. I stadgandet fastslogs att medborgarna ägde, enligt vad i grundlag och annan lag närmare stadgades, fritt uttrycka tankar och åsikter, fritt meddela och mottaga uppgifter och underrättelser, fritt bekänna och utöva sin religion samt fritt sammankomma och fritt sammansluta sig för allmänna eller enskilda syften. Föreskriften att ifrågavarande friheter skulle utövas enligt vad som närmare stadgades i lag skulle enligt utredningen tolkas så att det inte skulle vara möjligt att genom lagstiftning göra sådana inskränkningar i ifrågavarande friheter att de inte längre kunde anses råda.

En andra grupp av friheter avsåg den personliga friheten samt rätten att fritt välja vistelseort inom landet eller lämna riket, hemfrid och friheten att oförkränkt sända meddelanden. Dessa friheter skulle enligt förslaget ej kunna inskränkas annorledes än genom lag eller med stöd av lag.

En tredje grundsats avsåg tryggheten till egendom. Expropriation och annat dylikt förfogande över egendom skulle få ske endast under förutsättningar som angavs i lag.

Till en särskild grupp hade utredningen samlat bestämmelser om rätt till undervisning och utbildning, om rätt till näringsfrihet och om rätt till arbete och social hjälp. Vidare fastslogs i förslaget svensk medborgares rätt och plikt att deltaga i landets försvar. Om alla de senast angivna rättigheterna gällde att de skulle närmare utformas genom lag eller i vissa fall genom andra författningar.

Förslaget innehöll vidare föreskrifter om rätt domstol och om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning.

Utredningen skrev i kapitlet även in asylrättens princip samt en föreskrift om att utlänning här i riket skulle åtnjuta fri- och rättigheter i

likhet med svensk medborgare, såvitt ej annat var särskilt stadgat.

Författningsutredningen berörde i motiven till förslaget till regeringsform en fråga som har nära samband med frågan om en grundlagsreglering av medborgerliga fri- och rättigheter, nämligen den s. k. lagprövningsrätten. Utredningen uttalade bl. a. som sin uppfattning att domstolarna enligt gällande rätt kunde pröva en författnings grundlagsenlighet samt förklarade att det framlagda förslaget innebar att en dylik lagprövningsrätt skulle finnas även i fortsättningen. Enligt utredningen kunde en sådan rätt utgöra en värdefull garanti för grundlagens efterlevnad. Eftersom endast några få av de föreslagna rättighetsreglerna var omedelbart bindande för lagstiftaren, skulle emellertid enligt utredningen en lagprövningsrätt som utgick från dessa regler bli aktuell närmast i den formen att det ifrågasattes om en av regeringen beslutad författning var av sådan natur att den i stället hade bort beslutas av riksdagen som lag.

4.8.3 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag

Många remissinstanser underströk värdet i och för sig av ett kapitel om grundläggande rättigheter. De flesta av de remissinstanser som yttrade sig över förslaget i denna del ställde sig emellertid kritiska till dess utformning. Så gott som genomgående anmärktes att grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna var alltför svagt eller opreciserat. Det framhölls bl. a. att förslaget öppnade stora möjligheter till inskränkningar i skyddet för de fri- och rättigheter varom var fråga. Utredningens uttalanden i fråga om vissa rättigheter att dessa ej fick inskränkas i så hög grad att de inte längre kunde anses råda ansågs ge föga ledning vid rättstillämpningen. Det anmärktes vidare att principförklaringarna om bl. a. rätt till undervisning och utbildning och till arbete inte i och för sig gav den enskilde något rättsligt skydd. En återkommande invändning var att samordningen mellan reglerna i utredningens förslag till RF om de medborgerliga fri- och rättigheterna och reglerna i 7 kap. i förslaget om lag och lagstiftning var otillfredsställande. Från några håll hävdades vidare att urvalet av fri- och rättigheter borde göras något annorlunda.

Flertalet av de remissinstanser som yttrade sig angående lagprövningsrätten hävdade att en viss sådan rätt fick anses föreligga enligt gällande rätt. Genomgående hävdades emellertid att frågan om lagprövningsrättens innebörd och omfattning blivit otillräckligt utredd i förslaget. Flera remissinstanser gav uttryck för den uppfattningen att en viss lagprövningsrätt borde finnas även i fortsättningen.

4.8.4 Grundlagberedningen

Beredningen förklarar sig i likhet med författningsutredningen vara av den åsikten att den nya RF bör ge uttryck för grundsatsen om normmässighet i all myndighetsutövning. Denna grundsats bör enligt beredningen expressivt slås fast i RF:s inledande kapitel genom att man

där inför ett stadgande med anknytning till 16 § nuvarande RF att rikets myndigheter skall styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd.

I frågan om grundlagarna skall reglera innehållet i samhällsorganens beslut har enligt beredningen olika meningar yppats inom denna. Vissa av ledamöterna har ansett det angeläget att den nya regeringsformen kommer att innehålla sådana bestämmelser om medborgarnas fri- och rättigheter som inte kan sättas åt sidan genom vanlig lag. Dessa ledamöter har därvid främst pekat på behovet av ett skydd för de fri- och rättigheter som är av särskilt intresse för politisk verksamhet, såsom yttrande- och informationsfriheten, förenings-, församlings- och demonstrationsfriheten, religionsfriheten samt den personliga friheten. Andra ledamöter har framhållit att en ny regeringsform skulle ge en felaktig bild av samhällets strävanden, om den uppehöll sig enbart vid medborgarnas skydd mot övergrepp och inte dessutom fick innehålla en programförklaring angående välfärdsstatens strävanden för ekonomisk, social och kulturell utveckling och utjämning.

Det sägs vidare att de ledamöter som har önskat att grundlagen skall innehålla bindande rättighetsregler bl. a. har övervägt en regel att lag, som begränsar de åsyftade rättigheterna, på yrkande av en minoritet i riksdagen skulle underställas folkomröstning. Samma ledamöter har också övervägt ett krav på att en sådan lag skulle kunna antagas endast genom beslut med kvalificerad majoritet. Mot båda dessa lösningar har gjorts invändningar inom beredningen. De allmänna synpunkter på folkomröstningsinstitutet som har framförts inom denna har sålunda gjort sig gällande även i detta sammanhang. Mot lösningen att inskränkningar i fri- och rättigheterna skulle kunna beslutas endast med kvalificerad majoritet har riktats en kritik som väsentligen hänger samman med frågan om den rättsliga prövningen av riksdagens lagbeslut. Skulle giltigheten av ett sådant beslut prövas av de rättstillämpande myndigheterna, kunde det nämligen enligt kritikerna tänkas inträffa att ett av riksdagen fattat beslut underkändes därför att en myndighet ansåg att beslutet innefattade en sådan begränsning som enligt grundlagen skulle kräva kvalificerad majoritet. Detta skulle kunna föranleda osäkerhet om innebörden av gällande rätt och indirekt kunna få till följd att de rättstillämpande organen drogs in i politiska strider.

De ledamöter inom beredningen som har önskat att grundlagen skall innehålla en programförklaring har hävdat att en sådan förklaring i första hand borde ge uttryck för allas rätt till arbete, för deras rätt till trygghet i ekonomiskt och socialt hänseende och för deras rätt till utbildning. Förklaringen borde enligt samma ledamöter vidare i klara ordalag ge uttryck för de högsta statsorganens skyldighet att verka för ekonomisk, social och kulturell utveckling och utjämning. Mot bakgrund av uppfattningen att en grundlag bör innehålla endast sådan regler som kan åberopas i en rättslig procedur inför en tillämpande myndighet eller som i varje fall har en påvisbar innebörd har andra ledamöter framhållit att så allmänt formulerade krav inte har sin plats i grundlag.

Beredningens samtliga ledamöter har emellertid funnit det angeläget att kunna lägga fram ett så långt möjligt enhälligt förslag i de centrala frågorna om medborgarnas rättigheter gentemot samhället. De har därför enats om en lösning som innebär att man på ömse sidor har fått efterge vissa av sina önskemål.

Enligt beredningens förslag skall den nya grundlagen tydligare än den gällande ge uttryck för innehållet i medborgarnas rättigheter till opinionsbildning och klarare än denna beskriva deras personliga rörelsefrihet. I förslaget fastslås sålunda att svensk medborgare skall ha frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter, rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar, frihet att anordna och att deltaga i möten, rätt att ensam eller i grupp framföra krav och åsikter på allmän plats, frihet att sammansluta sig med andra enskilda till förening, frihet att sammansluta sig med andra enskilda till trossamfund eller att ge sina åsikter till känna eller utsätter honom för och att lämna riket. I förslaget sägs vidare att svensk medborgare skall skyddas mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna, eller utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan i bostaden, för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser eller för hemlig avlyssning. De nu angivna fri- och rättigheterna skall emellertid samtliga kunna begränsas genom lag antagen med vanligt majoritetsbeslut. Grundlagen skall enligt beredningens förslag inte innehålla någon programförklaring om välfärdsstatens mål.

Beredningen nämner att en grupp ledamöter, då regler om kvalificerad majoritet inte längre har påyrkats av motsidan, har avstått från att kräva ett förbud i grundlag för rättstillämpande myndigheter att pröva om en av riksdagen beslutad lag är grundlagsenlig med avseende på tillkomst eller innehåll.

Enligt beredningens förslag skall den nya grundlagen i vissa särskilda hänseenden slå fast klara regler om skydd för medborgerliga rättigheter. Sålunda föreslås ett ovillkorligt förbud mot inrättande av domstol för prövning av redan begången gärning eller eljest för visst mål. Vidare innehåller förslaget ett ovillkorligt förbud mot retroaktiva straffdomar. Ett förbud för regeringen att meddela föreskrifter om frihetsstraff ingår också i detta. Beredningen föreslår ett ovillkorligt förbud mot förvisning av svensk medborgare och därtill ett förbud mot att beröva en svensk medborgare hans medborgarskap. Till kategorin av regler om absoluta rättigheter räknar beredningen vidare en regel om rätt för den som av annan myndighet än domstol har blivit dömd till straff eller blivit omhändertagen mot sin vilja att få sin sak prövad av domstol eller, i vissa fall, av domstolsliknande organ.

Rättighetskaraktär har vidare en föreskrift att, om egendom som någon har förvärvat tages från honom genom expropriation eller annat sådant förfogande, skall ersättning utgå enligt grunder som bestäms i lag.

4.9 Normgivningsmakten

4.9.1 Gällande ordning

De maktdelningsprinciper som avspeglas i 1809 års RF har i fråga om normgivningsmakten tagit sig uttryck i att denna på olika sätt har fördelats mellan konung och riksdag. Huvuddelen av den centrala normgivningen skall ske genom beslut av konungen och riksdagen i förening (samfälld lagstiftning). Vissa författningar – bl. a. den s. k. ekonomiska och administrativa lagstiftningen – kan beslutas av konungen ensam, medan andra – bl. a. angående skatt till staten – skall beslutas av riksdagen ensam.

På skilda ställen i RF – liksom i tryckfrihetsförordningen – återfinnes bestämmelser som anger att vissa ämnen skall regleras i den samfällda lagstiftningens form. Här kan nämnas stadgandena om stiftande av grundlag (81 §) – varvid krävs två riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval –, kyrkolag (87 § 2 mom.) – varvid krävs samtycke av kyrkomötet – samt kommunallag (57 §). Hit hör även stadgandena om beslutande av vissa föreskrifter rörande högsta domstolen och regeringsrätten (17, 18 och 22 §§), om beslutande av föreskrifter om val till riksdagen (49 §), grunderna för förvärv av svenskt medborgarskap (33 §) och statstjänstemännens rättsställning samt det centrala stadgandet om stiftande av "allmän civil- och kriminallag" (87 § 1 mom.) Beteckningen lag används numera endast för de samfällt beslutade författningarna. För sådana författningar som beslutas av riksdagen ensam brukar användas beteckningen förordning.

Vid utövandet av den samfällda lagstiftningsmakten är konung och riksdag till alla delar likställda. Båda har initiativrätt och sammanstämmande beslut erfordras för att en lag skall komma till stånd. Numera läggs emellertid endast undantagsvis lagförslag fram i riksdagen på annat sätt än genom proposition. Vidare ger Kungl. Maj:t alltid sitt samtycke till ett av riksdagen antaget lagförslag, även om detta skulle avvika från vad Kungl. Maj:t har föreslagit. En beslutad lag utfärdas av Kungl. Maj:t.

Av 89 § RF kan utläsas att befogenheten att utfärda föreskrifter "som rikets allmänna hushållning röra" eller som gäller "grunderna för allmänna inrättningar av alla slag" (den ekonomiska och administrativa lagstiftningen) primärt ligger hos konungen. I nämnda stadgande öppnas emellertid en möjlighet för denne att "åt riksdagen överlämna att gemensamt med Honom något avgöra, som rikets allmänna styrelse rörer". Med ett sålunda överlämnat ärende skall förfaras "på det sätt som angående lagfrågor är i 87 § 1 mom. stadgat". Utan ett sådant initiativ från konungens sida får riksdagen inskränka sig till att besluta "föreställningar och önskningar, att hos Konungen anmälas". I praxis har vidare den ordningen utbildat sig att i vissa fall riksdagens yttrande inhämtas över en författning som formellt beslutas av Kungl. Maj:t ensam. Författningar som har beslutats av Kungl. Maj:t ensam har beroende på sitt innehåll rubricerats kungörelse, stadga, reglemente eller instruktion.

Flertalet av de regler i gällande RF som gäller fördelningen av

normgivningskompetens vållar inte några större tillämpningsproblem. Det centrala stadgandet i ämnet – den i 87 § 1 mom. RF intagna bestämmelsen att allmän civil- och kriminallag skall beslutas i den samfällda lagstiftningens form – har emellertid gett upphov till svårigheter vad gäller gränsdragningen mellan de författningar som avses i detta stadgande och de författningar som åsyftas i 89 §. Denna gränsdragning vållade bekymmer redan 1809 och försök har därefter vid flera tillfällen gjorts att på grundval av principiella överväganden dra en gräns mellan de två kategorierna, utan att man har lyckats uppnå några påtagliga resultat. Helt allmänt kan sägas att den praxis som med tiden har stabiliserat sig hänför bestämmelser som innebär väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom överhuvudtaget, vare sig dessa bestämmelser varit att anse som civil- och kriminallag i gängse mening eller ej, till den samfällda lagstiftningens område. Tvekan kan emellertid råda om i vilken utsträckning denna praxis grundas på en extensiv tolkning av 87 § 1 mom. RF och i vad mån den är ett resultat av att Kungl. Maj:t använt sin i 89 § angivna befogenhet att överflytta ett ämne från sitt eget område till den samfällda lagstiftningens.

Det anses gälla att en samfälld stiftad lag – oavsett vad som är den statsrättsliga grunden för det ursprungliga valet av lagformen – kan ändras eller upphävas endast genom lagstiftning i samma ordning som den i vilken den ändrade eller upphävda lagen tillkom. Den princip, som här kommer till uttryck, brukar kallas den formella lagkraftens princip.

Till spörsmålet om fördelningen av normgivningsmakten hör även frågan huruvida normgivningsbefogenhet, som grundlagen har tillerkänt ett visst statsorgan, av detta kan överlåtas (delegeras) till ett annat. Som redan har nämnts gör 89 § RF det möjligt för konungen att åt riksdagen överlämna att gemensamt med honom i den samfällda lagstiftningens form avgöra frågor som rör rikets allmänna styrelse. På grund av den formella lagkraftens princip kommer frågor som efter ett sådant överlämnande har avgjorts genom samfälld lagstiftning att, så länge de alltjämt är reglerade genom lag, vara undandragna Kungl. Maj:ts normgivningskompetens.

I övrigt saknas regler om överlåtelse av normgivningskompetens i 1809 års RF. Härav har dragits den slutsatsen att sådan överlåtelse inte är tillåten i andra fall än som avses i 89 §. De fullmaktslagar som tillkom under och i anslutning till de två världskrigen torde emellertid i viss utsträckning ha inneburit att riksdagen delegerat lagstiftningskompetens till Kungl. Maj:t. De ofta återkommande föreskrifterna i samfällt stiftad lag varigenom uppdras åt konungen att utfärda närmare bestämmelser om lagens tillämpning eller i någon särskild genom lagen reglerad fråga anses däremot inte uttrycka någon delegation av lagstiftningskompetens utan endast utgöra ett konstaterande av en befogenhet, som tillkommer Kungl. Maj:t såsom innehavare av den styrande makten.

4.9.2 Författningsutredningen

Författningsutredningen föreslog att termen lag endast skulle avse generella rättsregler och uteslutande användas för att beteckna författningar som innehöll så väsentliga rättsregler, att de för sin tillkomst krävde riksdagsbeslut. Lag skulle enligt förslaget stiftas av riksdagen ensam. Till lagområdet hänförde utredningen bl. a. grundlag – som för sin tillkomst krävde två riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval –, kommunallag och skattelag. Uttrycket "allmän civil- och kriminallag" återfanns inte i förslaget utan ersattes med en uppräkning av ämnen i fråga om vilka reglering skulle få ske endast genom lag. I 7 kap. 2 § första stycket i förslaget till RF föreskrevs sålunda att bestämmelser om svenskt medborgarskap, om enskildas egendom och inbördes förhållande, om brott och påföljd för brott, om rättegångsförfarandet, om värnplikt och annan tjänsteplikt och om åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda skulle få ges endast genom lag. En nyhet i förhållande till gällande RF var också den del av kompetensregleringen som anknöt till de i utredningens förslag till RF samlade reglerna om medborgerliga fri- och rättigheter. Som tidigare nämnts föreskrevs i fråga om en del av dessa fri- och rättigheter att de skulle utövas enligt vad som närmare stadgades i lag och i fråga om andra att de fick inskränkas endast genom lag eller – några fall – med stöd av lag.

Av riksdagen beslutad lag skulle enligt utredningens förslag överlämnas till regeringen för utfärdande. Regeringen kunde emellertid inom tre veckor efter överlämnandet, om anledning därtill förelåg, i stället för att utfärda lagen återsända den till riksdagen för ny behandling. Denna möjlighet var avsedd att användas när ett tekniskt fel hade uppkommit i en beslutad lag eller de förutsättningar som hade legat till grund för lagbeslutet under tiden före utfärdandet hade rubbats på ett avgörande sätt.

I den styrande funktionen, vilken som tidigare har nämnts skulle tillkomma regeringen, föreslogs ingå viss normgivningskompetens omfattande författningar för "rikets styrelse och förvaltning". Härtill kom att i de ämnen som angavs i 7 kap. 2 § första stycket i förslaget till RF mindre ingripande bestämmelser skulle få beslutas av regeringen eller – i vissa fall – annan myndighet. Regeringen skulle kunna för yttrande eller antagande som lag förelägga riksdagen förslag till författning som regeringen ägde besluta för rikets styrelse och förvaltning.

Den formella lagkraftens princip föreslogs komma till öppet uttryck i regeringsformen genom en föreskrift att lag inte fick ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag stiftad i samma ordning som den ändrade eller upphävda lagen.

Beträffande frågan om delegation av normgivningskompetens uttalade utredningen att någon egentlig delegation av lagstiftningsbefogenhet inte borde kunna medges utan stöd i grundlag. Den av grundlagen angivna kompetensregleringen borde ligga fast och inte kunna kringgås på en bakväg genom delegation. Utredningen fann det vara väl förenligt med

denna ståndpunkt att tillämpningsbestämmelser av administrativ natur till lag kunde utfärdas av regeringen och att erinran om denna befogenhet kunde inrymmas i lagen i fråga. Utredningen ansåg emellertid att det i vissa lägen var oundgängligen nödvändigt att kunna genom fullmaktslagar överskrida grundlagens för normala förhållanden givna kompetensreglering. I överensstämmelse härmed föreslog utredningen att det i RF skulle intas en bestämmelse av innehåll, att riksdagen kunde genom s. k. ramlag bemyndiga regeringen att, då riket var i krig eller krigsfara eller då andra utomordentliga förhållanden rådde, i visst ämne meddela föreskrifter som annars skulle ges i lag eller med stöd av lag. I detta sammanhang bör vidare erinras om att utredningen beträffande vissa av de i 2 kap. förslaget till RF angivna rättigheterna föreskrev att dessa, förutom genom lag, skulle kunna inskränkas även med stöd av lag.

4.9.3 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag

Mot författningsutredningens förslag till reglering av normgivningsmakten riktades under remissbehandlingen åtskillig kritik. Denna tog i första hand sikte på huvudstadgandet i 7 kap. 2 § första stycket i förslaget till RF. Huvuddelen av de remissinstanser som yttrade sig om detta stadgande framhöll att såväl uppräkningen av de till lagområdet hörande ämnena som undantagsregeln hade fått en så vag utformning att det var förenat med stora svårigheter att fastslå vad stadgandet egentligen innebar. Några remissinstanser framhöll därjämte att samordningen mellan huvudstadgandet i 7 kap. 2 § första stycket och reglerna i 2 kap. var bristfällig. En remissinstans påpekade sålunda att bestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§, vilka avhandlar opinionsfriheten och den personliga friheten, å ena, och 7 kap. 2 § första stycket å andra sidan, delvis täcker varandra utan att förhållandet mellan de båda kapitlen har klargjorts.

4.9.4 Grundlagberedningen

Beredningen fastslår inledningsvis att i en ny grundlag uppbyggd enligt den representativa och parlamentariska demokratins principer lagstiftningsmakten bör ligga hos riksdagen ensam. Det sägs vidare att en följd härav blir att lagformen bör kunna begagnas även för beslut om skatt.

Lag skall enligt förslaget normalt stiftas genom ett beslut med enkel majoritet. Undantag härifrån görs emellertid dels i fråga om grundlag, dels i fråga om riksdagsordningen. För stiftande av grundlag skall, liksom för närvarande, krävas två likalydande riksdagsbeslut. Före det andra beslutet skall val i hela riket till riksdagen hållas, och detta beslut skall fattas sedan den nyvalda riksdagen har samlats. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har inom beredningen reserverat sig till förmån för en ordning med beslutande folkomröstning i samband med grundlagsstiftning. Riksdagsordningen kan enligt förslaget stiftas antingen i samma ordning som grundlag eller genom endast ett beslut, om minst tre

fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen skall dock beslutas enligt reglerna om stiftande av lag i allmänhet. Lag skall enligt beredningens förslag utfärdas av regeringen. Denna skall inte kunna vägra att utfärda en beslutad lag.

Riksdagen skall enligt beredningen kunna stifta lag i vilket ämne som helst. Om riksdagen finner det ändamålsenligt att ge lagens form åt en föreskrift, så skall denna form stå öppen. Riksdagen föreslås å andra sidan få frihet att välja en annan form för sina beslut i de fall då inte grundlagen av särskilda skäl föreskriver lagformen. En lag är enligt beredningen till sin typ en föreskrift med generell giltighet. Grundlagen skall dock inte hindra att lagformen, liksom hittills, begagnas för en föreskrift som reellt syftar till att lösa något enstaka konkret problem, när riksdagen undantagsvis finner detta nödvändigt. Riksdagen torde i sådana fall enligt beredningen, i enlighet med praxis hittills, välja att ge lagen en generell form.

Enligt beredningen bör de centrala delarna av normgivningsområdet ligga under riksdagen ensam och inte genom delegation kunna öppnas för regeringen. Som skäl härför anför beredningen i första hand behovet av offentlig debatt kring planerade lagar och önskemålet om växelverkan mellan medborgarna och deras valda företrädare samt kravet på en viss stabilitet i befogenhetsfördelningen. Beredningen anför emellertid ytterligare skäl som pekar i samma riktning: oppositionen bör vara så mångsidigt orienterad som möjligt om viktiga avgöranden för att kunna ta på sig regeringsansvaret vid en omkastning av majoritetsförhållandena; riksdagen återspeglar fler opinioner och en behandling där ger därför större säkerhet för "representativa" avgöranden; lagarna blir mer genomarbetade, tekniskt bättre, tack vare tvånget till offentlig redovisning; en riksdag som hade avhänt sig makten att stifta lag skulle minska i betydelse och politiken skulle kunna råka i vanrykte.

Beredningen framhåller det betydelsefulla i att man drar en tydlig gräns kring de ämnen och förhållanden som inte skall kunna regleras på annat sätt än genom lag. Till grund för beredningens överväganden i denna del ligger den principen att inskränkningar i medborgarnas personliga frihet och rätt till egendom inte skall kunna företagas annat än med stöd av lag, den s. k. legalitetsprincipen. De centrala bestämmelserna i förslaget om lagstiftningsmaktens fördelning anger med utgångspunkt häri att föreskrifter i vissa angivna ämnen skall meddelas genom lag. Dessa ämnen är medborgarnas rättsliga ställning, deras egendom, deras förhållanden inbördes, deras rättigheter och skyldigheter mot det allmänna och förhållandet i övrigt mellan enskilda och det allmänna. Beredningen förklarar att regleringen har en särskild klarhet i vissa hänseenden, som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna, och hänvisar härvid till att vissa friheter av särskild betydelse för samhällsskicket – bland dem yttrande-, förenings-, församlings- och demonstrationsfriheterna – beskrivs i grundlagstexten. Beredningen påpekar att detsamma gäller skyddet för den personliga integriteten i vissa hänseen-

den – skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, mot husrannsakan och mot intrång i korrespondens m. m. Beredningen föreslår vidare att föreskrifter om frihetsstraff och konfiskation alltid skall beslutas genom lag.

Liksom gällande RF innehåller beredningens förslag dessutom åtskilliga spridda bestämmelser som hänvisar till eller förutsätter närmare reglering i lag. Detta gäller sålunda i fråga om bestämmelser om valen till riksdagen, riksdagsarbetet, kommunernas organisation och arbetsformer, kommunernas beskattningsrätt, rättegångsförfarandet m. fl. ämnen.

I fråga om regeringens normgivningskompetens innebär beredningens förslag först och främst att regeringens behörighet att förordna om tillämpningen eller verkställigheten av lag uttryckligen förankras i grundlagen. Förslaget i denna del hindrar enligt beredningen inte att man vid gränsdragningen mellan lag och tillämpningsföreskrifter handlar i enlighet med rådande praxis. Grundlagsförslaget sägs vidare i anslutning till gällande RF slå fast att "restkompetensen" tillkommer regeringen. I fall då ingenting särskilt sägs i grundlag om att normer skall ha formen av lag skall med andra ord regeringen kunna ge föreskrifter. Liksom nu skall dock regeringen kunna hänskjuta en fråga som den anser viktig till riksdagen för beslut genom lag och vidare skall regeringen, liksom nu, kunna begära riksdagens yttrande över ett förslag som den anser falla inom regeringens kompetens. Riksdagen skall också enligt förslaget kunna ingripa på regeringens område med ett eget initiativ. Detta förutsätter dock att en framställning i ämnet från riksdagen till regeringen inte har efterkommits inom skälig tid. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har i en reservation uttalat sig mot denna begränsning av riksdagens initiativrätt.

Den normgivningskompetens som regeringen tillerkänts enligt det nu sagda finner beredningen i stort sett svara mot den nuvarande administrativa lagstiftningsmakten.

I fråga om vad som nu brukar kallas den ekonomiska lagstiftningsmakten säger beredningen inledningsvis att denna i stort sett får anses röra förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Den tillhör alltså det område som enligt legalitetsprincipen kan regleras bara genom lag och som således tillhör lagområdet i beredningens förslag. Beredningen förklarar att den har funnit det svårt att i klara bestämmelser fånga den gräns som i praxis har dragits mellan områdena för den samfällda och för den s. k. ekonomiska lagstiftningen. I stället har beredningen valt att föreslå att hela komplexet primärt flyttas till lagområdet och att det sedan läggs i riksdagens hand att pröva i vad mån regeringen skall bemyndigas att besluta normer. Samma möjlighet till delegering skall enligt förslaget finnas i fråga om föreskrifter angående trafiken och ordningen på allmänna platser. Riksdagens möjligheter att delegera normgivningskompetens till regeringen begränsas emellertid av en föreskrift att sådan delegering inte får avse föreskrift som begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som anges i förslaget.

Vad gäller de s. k. fullmaktslagarna föreskrivs i beredningens förslag till

RF att riksdagen eller krigsdelegationen äger bemyndiga regeringen att, då riket är i krig eller krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig, meddela sådana föreskrifter som eljest skulle ha givits genom lag. Regeringen kan dock inte bemyndigas att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag som reglerar val till riksdagen.

I fråga om fördelningen mellan riksdagen och regeringen av normgivningskompetens på beskattningsområdet kan här hänvisas till den följande redogörelsen för beredningens förslag i fråga om finansmakten.

Föreskrifter som beslutas av regeringen skall enligt förslaget benämnas förordning.

I likhet med författningsutredningen föreslår beredningen att den formella lagkraftens princip skall komma till uttryck i grundlagen. Vad som en gång har bestämts som lag skall alltså inte kunna ändras eller upphävas på annat sätt än genom ny lag. Det skall däremot stå riksdagen fritt att i samband med upphävandet av en lag överlämna ämnet till regeringen för reglering i annan ordning under förutsättning att grundlagen inte förutsätter reglering i lag. Det föreslagna stadgandet hindrar enligt beredningen inte att förordning ändras eller upphävs genom lag.

4.10 Finansmakten

4.10.1 Gällande ordning

Grundtanken i gällande RF:s regler om finansmakten är att bestämmanderätten över statens inkomster, utgifter och förmögenhet tillkommer riksdagen ensam.

RF:s reglering om finansmakten är i huvudsak oförändrad sedan 1809 och återgår på en äldre tids stathushållningssystem, vilket både till principer och teknik var ett annat än våra dagars. Praxis har delvis utvecklat sig i klar strid med grundlagen, och åtskilliga bestämmelser tillämpas inte eller kan inte tillämpas.

Offentliga inkomster brukar numera indelas i dels skatter, dels avgifter och priser. *Skatter* kan i princip karakteriseras som tvångsbidrag utan direkt motprestation från det allmänna, medan avgifter och priser erläggs som ersättning för direkta motprestationer av det allmänna. Gränsen mellan skatter och avgifter är emellertid flytande. Från priser bortses i det följande.

Enligt 57 § RF utövas "svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta av riksdagen allena". Föreskriften kompletteras av ett par andra bestämmelser i RF med liknande innebörd. Enligt 60 § får inga allmänna avgifter, utom tullen på inkommande och utgående spannmål, höjas utan riksdagens samtycke. I 73 § föreskrivs bl. a. att inga nya pålagor får påbjudas utan riksdagens godkännande.

Av grundläggande betydelse i RF är skillnaden mellan ordinarie inkomster och bevillningar (jfr 59 §.) En bevillning kan vara speciell eller allmän. RF:s indelning av statsinkomsterna har i och för sig inte något att

göra med den moderna indelningen av de offentliga inkomsterna i skatter samt avgifter och priser. Det torde emellertid kunna sägas att numera alla statliga skatter är bevillningar och att alla bevillningar är skatter. Till de viktigaste skatterna hör f. n. inkomst- och förmögenhetsskatterna, mervärdesskatten, de s. k. punktskatterna, den allmänna arbetsgivareavgiften, import- och exporttullarna, arvs- och gåvoskatten, stämpelskatterna samt automobilskatten.

Utmärkande för bevillningarna är enligt RF att beslut om dem skall fattas av riksdagen varje år för det följande budgetåret. Besluten måste alltså upprepas varje år om bevillningarna skall fortsätta. Grundtanken i RF är att det sammanlagda bevillningsbeloppet skall avpassas så att det täcker skillnaden mellan beslutade utgifter och påräknade ordinarie inkomster.

Numera åtar sig emellertid riksdagen bevillningar inte genom årliga beslut i samband med budgetregleringen utan genom särskilda beslut om skatteförordningar, vilka normalt gäller för en obestämd framtid. Som en rest av det äldre betraktelsesättet är att betrakta att riksdagen årligen fattar beslut om det procenttal av grundbeloppet varmed inkomstskatten skall utgå. Beslutet har emellertid inte den verkan som RF avser i fråga om bevillningsbeslut.

Riksdagens beslut om skatter utfärdas numera som förordningar av regeringen "i överensstämmelse med riksdagens beslut". Skatteförordningarna kan ändras och upphävas av riksdagen ensam, utan att regeringens formella samtycke, såsom i fråga om lagstiftning, måste tillkomma. Någon gång har emellertid också lagformen begagnats för skattebeslut.

Skatt får givetvis inte tas ut till högre belopp än riksdagen har bestämt. Som jag nyss har nämnt uppställer emellertid RF härvidlag ett undantag i fråga om spannmålstullen. Vanligen anses att riksdagen i princip inte äger delegera till regeringen att höja skatt eller besluta om ny skatt. På tullområdet har emellertid förekommit enstaka bemyndiganden av detta slag.

Det har gjorts gällande att riksdagens bevillningsbeslut innefattar endast ett åt regeringen givet bemyndigande som regeringen kan begagna eller avböja, helt eller delvis. I praxis har stundom tullsänkningar beslutats av regeringen utan att särskilt riksdagsbemyndigande har förelegat. I stort sett saknar emellertid frågan om regeringens rätt att avstå från en erbjuden bevillning praktisk betydelse. Inte sällan har riksdagen delegerat sänkningsrätt till regeringen, särskilt på tullområdet.

Vad därefter gäller *avgifter* som inte är att räkna som skatter får utgångspunkten anses vara att regeringen på egen hand äger bestämma storleken av avgifter där staten lämnar särskilt vederlag. I vissa fall har riksdagen medverkat vid bestämmandet av grunderna för avgifterna. Praxis har dock gått i den riktningen att medel som i statsverkspropositionen redovisas under rubriken Uppbördsmedel i statens verksamhet utgår enligt taxor som bestäms av regeringen eller av myndighet enligt grunder som har fastställts av regeringen.

Jag har tidigare nämnt att gränsen mellan skatter och avgifter är flytande. Är den enskilde tvingad att anlita den prestation för vilken avgiften tas ut, förutsätts i princip riksdagens bemyndigande. Detsamma gäller avgift för vilken ingen motprestation utgår eller som avsevärt överstiger statens kostnad för motprestationen. Härifrån har dock gjorts flera undantag. Regeringen har t. ex. på egen hand ansetts kunna förordna om avgifter i rent näringsreglerande syfte. Tilläggas bör att praxis i fråga om bestämmanderätten angående avgifter inte är entydig.

Kommunernas beskattningsrätt erkänns genom en föreskrift i 57 § RF att det genom kommunallagarna bestäms "huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta".

Budgetregleringen angår den sida av statsverksamheten som avser förfogandet över statens tillgångar. Den betecknar närmare bestämt den verksamhet som går ut på att fastställa innehållet i statens budget. Budgetregleringen innefattar i praktiken två moment: beräkning av inkomsternas storlek och bestämmande av utgifterna.

Enligt 62 § RF ankommer det på riksdagen att sedan statsverkets behov har blivit prövade åtaga sig en däremot svarande bevillning samt att tillika fastställa hur särskilda summor därav skall användas till särskilda ändamål och att anslå dessa summor under bestämda huvudtitlar i riksstaten. De av riksdagen anvisade medlen ställs till regeringens förfogande för de angivna ändamålen (64 §). RF:s budgetregleringsbestämmelser anses numera ha den innebörden att riksdagen äger, om den så önskar, fastställa anslagen i detalj samt sätta villkor av olika slag för anslagen.

Riksstaten, dvs. statsbudgeten, fastställs för budgetår. Till grund för riksdagens ställningstagande ligger ett budgetförslag av regeringen, den s. k. statsverkspropositionen. Om budgetbehandlingen i riksdagen finns regler i RO. Av väsentlig betydelse är att initiativrätten i budgetärenden inte, som i åtskilliga andra länder, är uteslutande förbehållen regeringen. Riksdagen kan alltså besluta högre utgifter än regeringen har yrkat. Riksdagens budgetbehandling har i vissa hänseenden reformerats i samband med att ny utskottsorganisation infördes år 1971.

Det statshushållningssystem som RF bygger på utgår från ett statiskt betraktelsesätt. Detta synsätt är sedan länge övergivet. Statsbudgeten har i ett ekonomiskt utvecklat samhälle som vårt fått andra uppgifter vid sidan av den gamla att vara en hushållsplan. Den tjänstgör även som ett medel för inkomstutjämning och som ett instrument för den ekonomiska politiken. Budgetteori och budgetpraxis har anpassat sig härefter. Vid sidan om och delvis mot grundlagen har sålunda utbildats vissa principer för budgettekniken. Av de principer som nu tillämpas skall här bara nämnas dem som innebär att statsbudgeten bör omfatta alla inkomster och utgifter inom den statliga sektorn och att både inkomster och utgifter bör redovisas i budgeten var för sig med sina bruttobelopp.

Budgetpraxis har kommit att avvika från RF:s bestämmelser som budgetregleringen på flera punkter. I det följande skall beröras några av de problem som härigenom har aktualiserats.

Bevillningarna har enligt RF ett organiskt samband med budgetregleringen. Detta har emellertid i praktiken upplösts. Som har nämnts tidigare kan det inte anses att riksdagen i samband med budgetregleringen fattar något beslut om att åtaga sig bevillning. En beräkning av statsinkomsterna fastställs däremot då riksdagen fattar beslut om riksstaten.

I samband med budgetregleringen eller i annat sammanhang fattar riksdagen en rad beslut som får ekonomiska konsekvenser inte bara för det närmast följande budgetåret utan för en längre, ofta obestämd tid. Ibland berör besluten över huvud taget inte det närmast följande budgetåret. Riksdagen medger t. ex. att vissa tjänster får inrättas, den beslutar att ett nytt ämbetsverk skall inrättas, den beslutar om principreformer och den godkänner författningar om statsbidrag. Viss osäkerhet råder om den rättsliga karaktären av en del sådana beslut.

Då RF föreskriver att bevillningen skall ha rollen av en budgetfyllnadssumma utgår den från att varje budget skall vara balanserad. Kravet på balansering har emellertid sedan ganska lång tid tillbaka frångåtts, såväl i fråga om totalbudgeten som driftbudgeten. Detta sammanhänger med budgetens nutida uppgift att tjäna som instrument för att uppnå stabilitet i samhällsekonomin.

RF synes förutsätta att regeringens budgetproposition är fullständig. RO räknar däremot med att propositioner i budgetärenden läggs fram efter det att statsverkspropositionen har avlämnats (jfr 54 § RO). Sådana förekommer också i betydande utsträckning. Av särskild betydelse är propositionen angående "riksstatens slutliga reglering", den s. k. kompletteringspropositionen.

RF förutsätter att budgetregleringen för ett budgetår är avslutad i och med att riksstaten antages av riksdagen. Sedan länge tillämpas emellertid ett system med tilläggsbudgeter, varigenom riksdagen under löpande budgetår anvisar ytterligare medel.

Grundlagsstiftaren torde ha utgått från att budgeten skall regleras i ett beslut. Fastställd budgetreglering utgör också alltjämt förutsättning för regeringens dispositionsrätt till statsmedlen. Sedan länge fattas och expedieras emellertid riksdagens anslagsbeslut successivt, innan riksstaten är fastställd. På grundval härav vidtar regeringen och myndigheterna förberedande åtgärder för verksamheten under det nya budgetåret. I praktiken betraktas riksdagens efter hand fattade anslagsbeslut som definitiva. Beslutet om riksstatens fastställande har fått karaktären av en expeditionsåtgärd, varigenom anslagsbesluten och övriga budgetbeslut sammanställs.

Makten över utgifterna ligger alltså hos regeringen. Reellt är emellertid riksdagens frihet vid utgiftsprövningen i viss mån begränsad. Riksdagen måste sålunda se till att statsutgifter, som är garanterade i lag, kan utgå. Den har också i övrigt att sörja för att medel anvisas så att statens förpliktelser av olika slag kan infrias. För att på visst område trygga största möjliga verkliga inflytande från riksdagens sida inrättades efter grundlagsändring år 1965 riksdagens lönedelegation. Denna är i princip

behörig att på riksdagens vägnar godkänna avtal och annan reglering i förhandlingsfråga rörande anställningsvillkor som skall gälla för statens arbetstagare eller eljest tillhör riksdagens prövning.

Rörande frågan om *dispositionen över statens tillgångar* gäller, som redan har antytts, först och främst att de medel som inflyter till statskassan står under regeringens disposition. Härvid bortses från medel som förvaltas av riksdagens egna organ. Regeringen får använda statsmedlen endast på det sätt som riksdagen har bestämt genom budgetregleringen eller i annan ordning (65 § RF). Enligt en numera gängse åsikt har emellertid riksdagens utgiftsbeslut karaktären av erbjudanden som det i princip står regeringen fritt att utnyttja eller avböja. Denna frihet är dock i flera hänseenden begränsad och har i övrigt föga praktisk betydelse. Begagnar sig regeringen av ett utgiftsbemyndigande, kan den inom ramen för riksdagens anslagsvillkor fastställa ytterligare villkor och anvisningar till de utanordnande myndigheterna.

I fråga om regeringens och underlydande myndigheters förvaltning av och förfogande över andra statstillgångar än penningmedel finns grundlagsregler endast såvitt gäller fast egendom. Kronans fasta egendom skall enligt 77 § RF förvaltas efter de grunder som riksdagens föreskriver och får inte avhändas kronan utan riksdagens samtycke. Beträffande lös egendom har man enligt praxis att i första hand hålla sig till det anslagsbeslut, till vilket den ifrågavarande egendomen kan föras tillbaka. Den grundsatsen har vidare vunnit erkännande att statens fordringar inte kan efterskänkas utan bemyndigande.

Regeringen kan enligt 76 § RF inte utan riksdagens samtycke ta upp lån. Också andra utfästelser, som kan nödvändiggöra anslag från riksdagens sida, anses böra i allmänhet underställas riksdagen.

Enligt 72 § RO, som fick sin nuvarande lydelse 1969, skall riksdagen utse tolv *revisorer* att enligt särskild instruktion granska statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning. I praxis har hinder inte ansetts föreligga att utsträcka revisorernas granskningsområde härutöver. Vissa delreformer beträffande revisorernas organisation och arbete har genomförts enligt beslut av riksdagen åren 1967 och 1969.

4.10.2 Vissa äldre utredningar

Att RF:s bestämmelser om finansmakten behöver revideras har uppmärksammats sedan länge. För att skapa ett säkert underlag för en revision tillsattes 1948 års budgetutredning, som 1952 avgav betänkandet (SOU 1952:45) Bestämmelser och praxis rörande statens budget. Uppgiften att se över RF:s bestämmelser anförtroddes åt 1950 års budgeträttskommitté. Denna avgav betänkandet (SOU 1954:40) Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m. m. Förslaget gick ut på att bringa RF:s bestämmelser om finansmakten i överensstämmelse med praxis med så få ändringar i grundlagstexten som möjligt. Förslaget ledde inte till lagstiftning. De båda utredningarnas arbetsresultat kom emellertid att

utnyttjas av författningsutredningen. Här kan också nämnas att den 1957 tillsatta budgetkommittén år 1959 avlämnade betänkandet (SOU 1959:16) Riksdagens budgetarbete.

4.10.3 Författningsutredningen

Författningsutredningens förslag innebar att nuvarande grundlagsbestämmelser om finansmakten skulle ersättas av andra, vilka i huvudsak anslöt sig till gällande praxis. Grundlagsregleringen var ganska kortfattad i förslaget.

Författningsutredningen lade de nutida skatte- och avgiftsbegreppen till grund för RF:s reglering av de statliga inkomsterna.

Utredningen fann det självklart att endast riksdagen skulle kunna besluta ålägga medborgarna att erlägga *skatt* till staten och att kommunala skatter skulle kunna beslutas endast med stöd av riksdagens beslut. Utredningen ansåg att lagformen borde användas också för skattebesluten. Skattebesluten skulle på så sätt inte vara bundna till visst budgetår. En konsekvens av att lagformen valdes var enligt utredningen att den befogenhet som enligt gällande rätt kunde tillkomma regeringen att sänka eller vägra motta en bevillning och att, för visst fall, höja bevillning, skulle komma att sakna motsvarighet. En begränsad rätt för regeringen att jämka tullsatser borde dock enligt utredningen kunna grundas på tullförfattning.

Enligt författningsutredningen skulle *avgiftsmakten* i princip tillkomma riksdagen men kunna delegeras till regeringen eller förvaltningsmyndighet. Det skulle sålunda bli riksdagens sak att bestämma fördelningen av beslutanderätten från fall till fall.

Budgetregleringen borde enligt författningsutredningen, liksom hittills, inte betraktas som en art av lagstiftning. Eftersom riksdagen skulle ha det centrala ansvaret för statsfinanserna borde det enligt utredningen också vara den som beslutade om budgetregleringen. Av RF borde klart framgå att befogenheten omfattade såväl beräkningen av statsinkomsterna som anvisande av anslag. Härutöver föreslog utredningen en bestämmelse som ålade regeringen att lägga fram förslag till årlig statsbudget och en föreskrift som uttryckligen erkände förfarandet med tilläggsbudgeter under löpande budgetår.

Bortsett från principen om budgetperiodens begränsning till bestämd tid var i utredningens förslag till RF inte upptagen någon av de nutida principerna för budgetreglering. Enligt utredningens mening borde de närmare bestämmelserna om de grunder enligt vilka statsbudgeten skall uppställas upptagas i en budgetlag. Något förslag till sådan lag presenterade utredningen inte.

Utredningen uttalade i motiven att principen om budgetregleringens begränsning till ett år inte hindrade att riksdagen fattade beslut som faktiskt avsåg eller kunde avse längre tid än det närmast följande budgetåret.

Av riksdagens maktställning över utgifterna följde enligt författnings-

utredningen att de anslagsbeslut som riksdagen har fattat skulle verkställas. Ett visst handlingsutrymme för regeringen förelåg dock enligt utredningen. Rådande ordning i fråga om *förfogande över statens tillgångar* på annat sätt än genom budgetreglering och i fråga om förvaltning av statsegendom var enligt utredningen ändamålsenlig och borde bibehållas.

Författningsutredningen föreslog att riksdagens *revisorsinstitution* borde bestå. Revisorernas uppgift borde karakteriseras som granskning av användningen av statens medel. Utredningen fann det angeläget att revisorerna bedrev sin verksamhet så att de fungerade som ett betydelsefullt aktivt organ för riksdagens kontrollmakt. Revisorerna kunde tjäna inte bara som ett värdefullt komplement till den under regeringen sorterande revisionsverksamheten. Genom revisorernas verksamhet kunde riksdagen även erhålla direkt och viktig information om förhållandena inom statsförvaltningen.

4.10.4 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag

Från flera håll anmärktes under remissbehandlingen mot författningsutredningens förslag att det inte beredde grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten. I övrigt godtog remissinstanserna i stort sett vad utredningen föreslog i fråga om *skatter och avgifter.*

Ett par remissinstanser påpekade att det var svårt att bedöma fördelningen av *budgetföreskrifterna* mellan grundlag och särskild budgetlag i avsaknad av förslag till sådan lag. En remissinstans förordade att principer som gällde flerårsbalansering av budgeten och utgiftsreglering på längre sikt skulle komma till uttryck i RF. Också den viktiga utgiftsreglering som kommer till stånd vid sidan av budgeten borde enligt samma remissinstans behandlas i grundlag.

Den av författningsutredningen förordade ordningen rörande *dispositionen över de statliga tillgångarna* mötte ingen invändning i sak under remissbehandlingen. Inte heller bibehållandet av *riksdagens revisorer* som ett riksdagens kontrollorgan föranledde kritik.

4.10.5 Aktuellt utredningsarbete m. m.

Den tidigare nämnda budgetutredningen tillkallades 1969 och har i uppgift (Fi 1970:64) att företa en bred översyn över det statliga budgetsystemet. Utredningens huvuduppgift har angetts vara att pröva vilka förändringar som bör vidtas i det statliga budgetsystemet för att det skall bli ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de ekonomiska resurserna och för stabiliseringspolitiken. Genom direktiven till utredningen har frågan om andra bestämmelser om statsbudgeten än dem som bör fogas in i grundlag undantagits från grundlagberedningens arbete. Utredningen och grundlagberedningen har anmodats att samråda i flera frågor.

Under senare år har en omfattande utrednings- och försöksverksamhet bedrivits rörande nya budgeterings- och planeringssystem för den offentliga ekonomin. Programbudgetering har alltmer kommit att användas som en sammanfattande benämning på en rad olika åtgärder och reformer som berör planering, budgetering, granskning m. m. Dessa syftar gemensamt till att skapa förutsättningar för att träffa mer medvetna val, öka rationaliteten i beslutsfattandet och därmed främja en bättre hushållning med knappa resurser.

Inom försvarssektorn har utformats ett programbudget- och planeringssystem avsett att tillgodose även statsmakternas behov. Systemet har börjat genomföras fr. o. m. budgetåret 1972/73 (prop. 1970:97, SU 1970:203, rskr 1970:420). Kungl. Maj:t har genom proposition till 1972 års riksdag (1972:103) berett riksdagen tillfälle att yttra sig över vad chefen för försvarsdepartementet har uttalat angående åtgärder i syfte att ge riksdagen ökad insyn i försvarets långsiktiga planeringsprocess. Riksdagen förklarade sig inte ha något att erinra mot uttalandena (FöU 1972:73, rskr 1972:309).

Inom den civila sektorn har försöksverksamheten med programbudgetering hittills främst syftat till att ge erfarenheter från tillämpningen på myndighetsnivå. Till grund för arbetet ligger betänkanden (SOU 1967:11–13) av programbudgetutredningen. En redogörelse för försöksverksamheten och erfarenheterna av denna har senast lämnats i 1973 års statsverksproposition (bil. 2 Gemensamma frågor, s. 9).

Frågan om möjligheterna att använda programbudgetering för statsbudgeten undersöks av budgetutredningen. Denna har 1972 utgett en rapport med preliminära förslag vad gäller programbudgetering på statsmaktsnivå och utformningen av budgetsystemet. Som huvudkomponenter i ett programbudgetsystem för statsmakterna tänker sig utredningen en ökad användning av analyser av mål och medel, en klarare rollfördelning mellan statsmakterna och myndigheterna, en ändamålsindelning av statsbudgeten, en utökad planeringsverksamhet samt krav på prestations- och kostnadsredovisning.

En utredning inom riksdagen har haft i uppdrag att göra en allmän översyn av riksdagsrevisionens konstitutionella ställning och uppgifter m. m. Utredningen har redovisat sitt arbete i ett den 17 februari 1971 dagtecknat betänkande. Betänkandet överlämnades i sin huvuddel till grundlagberedningen för övervägande (KU 1971:37).

4.10.6 Grundlagberedningen

I frågan om befogenheten att besluta om *skatter och avgifter* erinrar beredningen inledningsvis om att lagstiftaren nu har att utgå från ett parlamentariskt system. Å ena sidan bör skatter i princip beslutas av riksdagen. Å andra sidan väcker det i ett sådant system mindre betänkligheter att ge regeringen en viss bestämmanderätt när effektivitetsskäl påkallar det. Sådana skäl sägs med styrka tala mot riksdagsmedverkan när det gäller mängden av smärre avgifter, om än andra faktorer

kan spela in och påverka bedömningen i annan riktning. På gränsområdet mellan skatter och avgifter behövs enligt beredningen inte sällan aktionsmöjligheter för regeringen. Men också i fråga om rena skatter gör sig effektivitetsskäl gällande. Konjunkturpolitiska, alkoholpolitiska och handelspolitiska skäl talar för att regeringen får viss beslutanderätt på skatteområdet.

Regeringen bör enligt beredningen inte ha någon direkt på RF grundad beskattningsmakt. Inte heller bör den befogenhet att avböja eller sänka av riksdagen beslutad skatt som nu kan tillkomma regeringen kvarstå. Regler om skatt bör beslutas genom lag. Skall möjlighet öppnas för riksdagen att delegera beslutanderätt till regeringen, bör möjligheten enligt beredningen i lika mån ta sikte på en rätt att höja som att sänka skatt.

Från de angivna utgångspunkterna diskuterar beredningen härefter spörsmålet om skattefullmakter för regeringen. Det främsta motivet för sådana fullmakter finner beredningen, som härvidlag har samrått med budgetutredningen, vara en önskan att kunna använda indirekta skatter, såsom mervärdesskatten och vissa punktskatter, som medel inom konjunkturpolitiken. För att detta fullt ut skall vara möjligt krävs dels att skatterna kan varieras när som helst på året, dels att beslut härom kan sättas i verket mycket snabbt så att man undviker hamstring och andra sådana effekter som motverkar ändamålet med åtgärden. Beredningen prövar först alternativa utvägar att tillgodose önskemålen. En mycket snabb handläggning av skattefrågan i riksdagen är enligt beredningen inte utan vidare att föredra framför en riksdagsprövning i lugn och ro efter underställning i efterhand. I vilket fall som helst är man under riksdagens ferier inte hjälpt med enbart tillgången till en snabb procedur. Då måste riksdagen först kallas till ett särskilt riksmöte, en extraordinär åtgärd, som kan förta det eftersträvade överraskningsmomentet. Beredningen avvisar tanken på att ett särskilt organ inom riksdagen skulle få överta riksdagens rätt att medge skatteåtgärder i de fall som det nu är fråga om. Sådana riksdagsdelegationer bör inrättas endast när mycket speciella skäl föreligger. Det stämmer enligt beredningen bättre med parlamentariska principer att regeringen ensam tar sitt ansvar inför riksdagen i dess helhet.

Efter att ha konstaterat att ett fullmaktssystem kan utformas så att riksdagens ställning knappast skulle behöva påverkas kommer beredningen till slutsatsen att RF bör medge att riksdagen i viss utsträckning ger regeringen fullmakter att besluta i fråga om indirekta skatter. Förslaget har följande innebörd.

Riksdagen skall i fråga om andra skatter än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva i skattelag kunna överlåta åt regeringen att höja eller sänka eller eljest bestämma skattesats eller besluta att lagen i fråga skall börja eller upphöra att gälla, allt enligt de närmare riktlinjer som anges i lagen. En av regeringen beslutad skatteförordning skall alltid underställas riksdagen, inom tid som är angiven i riksdagens bemyndigande. Denna frist får inte överstiga två månader. Är riksdagen inte samlad, måste den kallas till ett särskilt riksmöte. Det förutsätts att riksdagen

utan dröjsmål tar ställning till regeringens skattebeslut.

Beredningen betonar att riksdagen i fullmaktsbestämmelserna kan ställa upp snävare begränsningar för att fullmakten skall få begagnas än som krävs av RF.

Herrar Hernelius och Lundström motsätter sig i en reservation förslaget om skattefullmakter. De befarar att riksdagen genom ett skattebeslut av regeringen i realiteten ställs inför fullbordat faktum. De hänvisar också till möjligheterna att behandla riksdagsärende skyndsamt och att kalla in extra riksmöte.

Det kan tilläggas att beredningens förslag, liksom författningsutredningens, innebär att skattebesluten i enlighet med praxis frikopplas från den årliga budgetprocessen.

Beredningen ansluter sig till författningsutredningens förslag i fråga om regleringen av avgiftsmakten. Avgifter till staten skall alltså enligt förslaget beslutas av riksdagen eller, efter dess bemyndigande, av regeringen eller förvaltningsmyndighet. Beredningen utgår från att delegering sker i vid omfattning och i enkla former. Regeringens kompetens förutsätts i praktiken – efter delegation – bli densamma som nu. Att gränsen mellan vad som är skatt och vad som är avgift är oskarp anses vara acceptabelt med tanke på att det ankommer på riksdagen att göra gränsdragningen. Någon förskjutning av gränsen i förhållande till gällande rätt är inte åsyftad.

Beredningen förklarar att den kommunala beskattningsrätten är ett oumbärligt element i den kommunala självstyrelsen. Som tidigare har nämnts nöjer sig emellertid beredningen – med hänvisning till pågående utredningsarbete angående kommunernas ekonomi – med att föreslå ett stadgande av innehåll att varje kommun äger ta ut skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunens uppgifter enligt grunder som bestäms i lag.

Budgetregleringen skall enligt beredningens förslag alltjämt ligga i riksdagens händer. Beredningen tecknar vid sin översiktliga genomgång av ämnet först en allmän bakgrund till sitt förslag. Det heter att beredningens uppdrag har begränsats genom direktiven till budgetutredningen. Beredningen har efter denna utrednings tillkomst uppfattat sin uppgift så att den skall utforma grundlagsbestämmelser om budgetregleringen som i stort sett motsvarar vad författningsutredningen föreslog. Endast sådana regler om statens budget som har direkt samband med riksdagens och regeringens befogenheter bör tas in i grundlag. Dock bör utöver de frågor som författningsutredningen behandlade i RF ytterligare ett par regleras där. Budgettekniska frågor som inte har hemort i RF har fallit utanför grundlagberedningens arbetsområde.

Beredningen har sett sin uppgift så att den inte bara skall anpassa de nya grundlagsbestämmelserna till rådande praxis. Det har ansetts angeläget att överblicka aktuella utvecklingstendenser och se om några slutsatser kan dras av dessa för grundlagsregleringens vidkommande. Som den viktigaste faktorn som har tillkommit efter det att författningsutredningen lade fram sitt förslag betecknar beredningen programbudgetering-

en. Efter att ha redogjort för pågående utredningsarbete i ämnet anmärker beredningen att gällande RF inte reser något hinder mot att programbudgetering införs.

Statsbudgeten är enligt beredningen i främsta rummet ett instrument för riksdagen att styra de samhälleliga resurserna till skilda ändamål. De politiska värderingarna blir härvid avgörande. Hur de tillgängliga medlen skall användas för att uppställda mål skall nås bör däremot enligt beredningen i stor utsträckning kunna avgöras på myndighetsnivå. Avsikten med den nya programbudgeteringen är att myndigheterna skall få bättre möjligheter att rationellt realisera de av statsmakterna uppställda målen. Beredningen säger sig inte ha något att invända mot en ny budgetteknik som har till syfte att ge regeringen och riksdagen ett bättre beslutsunderlag. Programbudgettekniken syftar, betonar beredningen, inte till någon förskjutning i nuvarande befogenhetsfördelning mellan riksdag och regering å ena sidan och myndigheterna å den andra. I sammanhanget stryker beredningen under intresset av att den enskilde riksdagsledamotens aktionsmöjligheter på utgiftsregleringens område bevaras. Beredningen avvisar bestämt varje tanke på en begränsning av möjligheterna att från riksdagens sida få till stånd andra eller högre anslag än regeringen har föreslagit. Budgetbestämmelserna i beredningens förslag sägs vara så allmänt hållna att de möjliggör även ett system med utbyggd programbudgetering.

Beredningen framhåller vidare att statsbudgeten är ett instrument för konjunkturstabilisering. Härav följer att något krav på balansering av budgeten inte kan uppställas i grundlagen.

Beredningen uppehåller sig härefter vid frågor om ekonomiska avgöranden på flerårssikt. Den uttalar att det bör skapas grundlagsstöd för en befogenhet för riksdagen att fatta beslut med budgetkonsekvenser för längre tid än det närmast följande budgetåret. Beredningen vill sålunda göra det möjligt att besluta särskilt anslag för annan tid än budgetår. Den vill vidare uttryckligen tillåta s. k. princip- eller organisationsbeslut med räckvidd utöver det närmast följande budgetåret. Frågan sägs emellertid närmast vara den om man bör gå ett steg längre och i RF ställa upp krav på riksdagsbeslut inom det ekonomiska området för längre perioder.

Någon generell förlängning av den nuvarande ettåriga budgetperioden sägs inte böra komma i fråga. Däremot betonas intresset av att riksdagen medverkar vid den långsiktiga ekonomiska planeringen. Riksdagen kan annars lätt bli faktiskt bunden av den flerårsplanering som handhas av regering och myndigheter. Det kan hävdas att spörsmålet får skärpt aktualitet allteftersom systematisk långtidsplanering och systematiska långtidsstudier blir vanligare på regerings- och myndighetsnivå. Emellertid, framhåller beredningen, måste riksdagen, om den skulle fatta formliga flerårsbeslut, vara rättsligt oförhindrad att sedermera ändra sådana beslut. Så få hinder som möjligt bör föreligga mot politiska kursförändringar. Beredningen redogör i det följande för det läge i vilket utredningarna om statliga flerårsplaneringssystem på den militära respek-

tive den civila sektorn befinner sig. Beredningen anser att man har att avvakta att planerings- och analyssystemen, särskilt de inom den civila sektorn, utformas närmare. Slutsatsen av resonemanget blir att den nya grundlagen inte bör kräva flerårsbudgetering eller studier eller analyser på flerårssikt. Beredningen har dock genom ett par bestämmelser i RO velat ge uttryck för riksdagens deltagande i de långsiktigare, reellt styrande besluten. En bestämmelse innebär att även framtida kostnader för ett föreslaget projekt bör redovisas för riksdagen av regeringen, när anslag begärs. En annan bestämmelse syftar till att regeringen för riksdagen skall redovisa flerårsplaner och flerårsstudier som ligger till grund för anslagsyrkanden för det närmast följande budgetåret.

Beredningen övergår i det följande till att diskutera vad som bör gälla för ettårsbudgetens del. Beredningen säger sig, bl. a. mot bakgrund av det pågående programbudgetarbetet, ha övervägt om man bör söka i RF uppställa några gränser för riksdagens befattning med budgetregleringen. Man kunde tänka sig dels spärr mot alltför vidsträckta bemyndiganden till regeringen, dels spärr mot överdrivna detaljingripanden från riksdagens sida. Beredningen har emellertid kommit till resultatet att det knappast är möjligt eller lämpligt att dra sådana gränser. Grundlagen bör medge stor flexibilitet på utgiftsregleringens område. Enligt beredningens förslag kommer grundlagen inte heller i fortsättningen att lägga några band på utvecklingen av den statliga budgettekniken.

Beredningen säger sig, utöver vad som framgår av den hittills lämnade redogörelsen, vara överens med författningsutredningen angående budgetregleringens anpassning till nuvarande praxis. Budgetfrågor bör sålunda kunna tagas upp i s. k. särpropositioner, som avlämnas till riksdagen efter budgetpropositionen. En kompletteringsproposition bör som nu läggas fram senare på våren. RF bör innehålla stöd för tilläggsbudgeter under löpande budgetår. Enligt grundlagberedningens mening är det ofrånkomligt att riksdagen även i framtiden fattar och expedierar sina beslut i anslagsfrågor successivt. Någon systematisk totalomprövning av budgeten i samband med dess fastställande kan inte komma i fråga. Den möjlighet som riksdagen redan nu har att behandla samma fråga mer än en gång under en session bör emellertid enligt beredningen någon gång kunna utnyttjas till omprövning av ett redan fattat anslagsbeslut.

För närvarande förekommer dels att statsinkomster uppbärs och används helt vid sidan om statsbudgeten, dels att bara överskott respektive underskott av viss verksamhet redovisas i budgeten. För dessa former av s. k. specialdestination föreslår beredningen grundlagsstöd. Sådan specialdestination skall kräva riksdagens godkännande.

I princip bör enligt beredningen all *disposition över statens medel* bero av riksdagen. De medel som riksdagen anvisar för andra behov än riksdagens och dess myndigheters bör ställas till regeringens disposition. Det kan enligt vad beredningen uttalar knappast komma i fråga att regeringen vägrar att verkställa ett anslagsbeslut. Den rörelsefrihet som regeringen behöver kan uppnås genom anslagssystemets konstruktion. Om inte annat framgår av riksdagens anslagsbeslut, torde man få utgå

från att regeringen får underskrida anslaget, om det föranleds av att förutsättningarna för utgiftsbeslutet klart har förändrats, t. ex. vid konjunkturomsvängningar. Beredningen påpekar att ett anslagsbeslut om sådant aldrig kan ligga till grund för civilrättsliga anspråk mot staten.

Regeringen ställer i sin tur anslagen till myndigheternas förfogande. Därvid bör regeringen enligt beredningen få ge ytterligare föreskrifter som är förenliga med riksdagens beslut. De under regeringen lydande myndigheternas utgifter skall alltså ha också ett regeringsbeslut till grund.

Beredningen finner det naturligt att det är en sak för regeringen och andra myndigheter att också i övrigt *förvalta och förfoga över statens egendom.* I stor utsträckning följer av anslagsbeslut med stöd varav tillgången har anskaffats hur tillgångarna får disponeras. Riksdagen skall givetvis kunna ändra sådana regler. Den skall också i övrigt kunna ge regler för förvaltningen av och förfoganden över statens egendom. I ett par avseenden bör enligt beredningens mening ges direkta bestämmelser i RF. I enlighet med vad som redan nu gäller föreslår beredningen sålunda dels ett förbud att avhända staten fast egendom utan riksdagens bemyndigande, dels ett förbud att utan sådant bemyndigande efterge statens fordringar. Bemyndigandena kan, tillägger beredningen, ges i generell form.

Beredningen föreslår i anslutning till gällande praxis en bestämmelse i RF att regeringen eller annan statlig myndighet inte får ta upp lån eller annars ikläda staten ekonomisk förpliktelse utan riksdagens bemyndigande.

Under rubriken *revision* uttalar beredningen att det är angeläget att man inom riksdagen systematiskt intresserar sig för hur fattade beslut har utfallit i verkligheten och lägger utfallet till grund för nya ställningstaganden. Denna löpande återkoppling bör ha sin tyngdpunkt i utskotten. Den nya utskottsorganisationen bör här komma väl till pass. En mera systematisk resultatkontroll från utskottens sida skulle stärka riksdagens kontrollmakt. Denna bör man enligt beredningen med bestämdhet värna om. Utskottens granskning skulle kunna präglas av större kontinuitet än den punktkontroll som riksdagens revisorer kan göra. Emellertid saknas det enligt beredningen för närvarande möjlighet att bedöma i vad mån utskottens granskningsverksamhet kommer att inverka på revisorernas nuvarande uppgifter. Beredningen avstår därför från att i fråga om revisorerna föreslå några ändringar av större betydelse.

I fråga om beredningens förslag beträffande riksdagens revisorer återkommer jag i specialmotiveringen. Där behandlas också beredningens förslag rörande *riksbanken, penningväsendet* och *riksgäldskontoret.* Här bör emellertid nämnas att beredningen i dessa hänseenden inte föreslår några mera avsevärda avvikelser i förhållande till rådande ordning.

5 Departementschefen

5.1 Allmänna synpunkter

Av våra fyra grundlagar – 1809 års regeringsform, 1866 års riksdagsordning, 1810 års successionsordning och 1949 års tryckfrihetsförordning – är regeringsformen den centrala. I denna ges de grundläggande reglerna om formerna för samhällsorganens verksamhet och om hur besluten i samhällsfrågorna skall tillkomma och förverkligas.

Vid tillkomsten av 1809 års RF tedde det sig naturligt att konungen tillades ett betydande politiskt inflytande. Konungen ansågs ensam böra inneha den styrande makten. Emellertid framstod det samtidigt som en angelägen uppgift att bestämma gränserna för konungens maktutövning. Lag skulle stiftas av konungen och riksdagen gemensamt. Härigenom och genom att rätten att besluta om skatt samt att pröva utgiftsbehov och fastställa utgiftsanslag lades på riksdagen fick denna ett betydande inflytande över statsverksamheten. I 1809 års RF kom sålunda en maktdelningsprincip till uttryck.

Utvecklingen under tiden efter tillkomsten av 1809 års RF har visat stor kontinuitet. Tyngdpunkten i statslivet har gradvis förskjutits mot riksdagen, samtidigt som dess sammansättning har demokratiserats. Den verkställande makten har förts över till en regering vars ställning genom parlamentarismens framväxt gjorts beroende av riksdagens förtroende. Den politiska demokratin och parlamentarismen utgör sålunda numera de bärande principerna i vår författning.

Den fortlöpande omdaning som samhällsordningen har genomgått har självfallet satt spår också i den skrivna författningen. Trots att de idéer och värderingar som samhällssystemet nu bygger på är helt andra än de som präglade 1809 års författningsarbete har emellertid den då tillkomna RF behållits som en yttre ram för den levande konstitutionen. Även författningsreformer som har inneburit en omprövning av grundvalarna för statsskicket, såsom 1866 års representationsreform genom vilken vår nuvarande RO tillkom och rösträttsreformerna i början av detta sekel, har ansetts kunna genomföras med bibehållande av grunddragen i 1809 års RF.

Det förhållandet att utvecklingen har kunnat fortgå utan någon genomgripande och total förändring av 1809 års RF har till stor del sin förklaring i att det varit möjligt att vid sidan av den skrivna författningen bygga upp en konstitutionell sedvanerätt som inte bara har utgjort ett komplement till den skrivna författningen utan också medfört att åtskilliga formellt orubbade bestämmelser successivt har förlorat sitt innehåll eller fått en annan innebörd. Utvecklingen av en konstitutionell sedvanerätt av denna omfattning har givetvis inte kunnat ske utan att en betydande spänning har uppstått mellan vår skrivna författning och det faktiska statsskicket. Den skrivna författningen, i första hand RF, har, trots åtskilliga ändringar, blivit inte bara ofullständig utan också i åtskilliga stycken missvisande.

Alltsedan den parlamentariska demokratin blivit fast förankrad i vårt land har författningsdebatten koncentrerats mera till demokratins arbetssätt och verksamhetsformer än till dess principiella frågeställningar. Till detta har givetvis också i hög grad bidragit att den parlamentariska demokratin i vårt land sedan lång tid tillbaka har kunnat uppvisa en betydande stabilitet och arbetsduglighet. Det motsatsförhållande som uppstått mellan de formellt kvarstående grundprinciperna i RF och det faktiska statsskicket har emellertid också föranlett krav på en total översyn av vår författning. Det är mot denna bakgrund naturligt att det arbete på en författningsrevision som inleddes när författningsutredningen tillsattes år 1954 utmynnande i förslag till en helt ny RF och en helt ny RO. Författningsutredningens förslag kom som bekant inte till genomförande. På grundlagberedningen har det ankommit att mot bakgrund av det material som författningsutredningen lagt fram fortsätta arbetet på en revision av vår författning med sikte på en total författningsreform.

Ett första betydelsefullt led i grundlagberedningens arbete slutfördes år 1967 i och med att beredningen i enlighet med sitt uppdrag lade fram förslag till en partiell författningsreform. Förslagen som i allt väsentligt antogs av 1968–1969 års riksdagar innefattade bl. a. införandet av enkammarriksdagen samt av misstroendeförklaringsinstitutet varigenom parlamentarismen kom till uttryck även i den skrivna författningen.

Även om 1968–1969 års författningsreform innebar att vår skrivna författning i betydelsefulla delar anpassades till de krav som man kan ställa på en modern konstitution, kvarstår behovet av en genomgripande omarbetning av författningen. Den nuvarande RF ger fortfarande uttryck för grundprinciper som står i direkt strid med den parlamentariska demokratin och ger därmed en felaktig bild av det faktiska statsskicket.

Grundlagberedningens omfattande arbete i återstående delar avslutades genom att förslag till ny RF och ny RO lades fram under våren 1972. Liksom vid utarbetandet av de förslag som låg till grund för 1968–1969 års partiella reform har beredningen strävat efter att nå fram till lösningar som kan vinna en bred anslutning hos de demokratiska partierna. I vissa delar utgör förslagen nu som då en kompromiss mellan olika ståndpunkter. Också enligt min mening är det angeläget att en författningsreform kan genomföras med en bred anslutning i grundläggande frågor. Värdefullt i det avseendet är att beredningen har knutit an till vår omfattande konstitutionella praxis. Därigenom kan förslagen i en inte obetydlig utsträckning ses som ett lagfästande av det nuvarande konstitutionella systemet. De praktiska erfarenheterna av detta, vilka obestridligen i allt väsentligt är goda, har också kunnat tillvaratas i förslagen. Dessa har därigenom i väsentliga delar kommit att framstå som ett fullföljande av en sedan lång tid tillbaka pågående konstitutionell utveckling.

Grundlagberedningens förslag till ny RF och RO har, liksom tidigare författningsutredningens motsvarande förslag, gjorts till föremål för en omfattande remissbehandling. Under remissbehandlingen har de grund-

läggande värderingar som förslagen ger uttryck för allmänt godtagits. Vissa remissinstanser har visserligen varit kritiska mot utformningen av förslagen. Det är emellertid enligt min mening inte ägnat att förvåna att så är fallet. Det är här fråga om en omfattande, komplicerad och för samhället i dess helhet betydelsefull lagstiftningsprodukt, om vars närmare innehåll och utformning delade meningar måste råda. Den kritik som förts fram får emellertid inte undanskymma det förhållandet att förslagen i allmänhet ansetts väl ägnade att läggas till grund för en författningsreform.

Som min företrädare framhöll i anslutning till den partiella författningsreformen (prop. 1968:27 s. 188) är det givet att höga krav måste ställas på en författningsreform. En ny författning med dess centrala ställning i rättssystemet måste bäras upp av inre sammanhållning och konsekvens. Enligt min mening uppfyller grundlagberedningens förslag dessa krav. Den sakliga och lagtekniska bearbetningen av den omfattande materian har skett på ett sätt som förtjänar erkännande. De stora linjerna i statsskicket har dragits upp på ett enkelt och överskådligt sätt. I systematiskt och språkligt hänseende finner jag också förslagen ändamålsenliga. En författningsreform bör nu kunna genomföras på grundval av beredningens förslag.

Grundlagberedningen har som allmän bakgrund till de framlagda förslagen förklarat att grundlag bör innehålla bestämmelser som anvisar formerna för samhällsorganens verksamhet och som reglerar hur besluten i samhällsfrågor skall tillkomma och förverkligas. Jag delar denna uppfattning. Jag anser alltså att utgångspunkten bör vara att de bestämmelser som skall tillerkännas den särskilda dignitet och det särskilda skydd som förankring i grundlag medför endast bör dra upp ramarna för den politiska aktiviteten och samhällsverksamheten.

I princip bör följaktligen gälla att politikens inriktning och innehåll inte slås fast i grundlag. Härvidlag finner jag emellertid avsteg i ett visst avseende vara påkallat. Självfallet anser jag, liksom beredningen, att i grundlag skall beredas skydd för vissa i ett demokratiskt styrelseskick av vår typ grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Det är emellertid naturligt att, när vår författning nu reformeras, också samhällsverksamhetens inriktning i vissa särskilt viktiga hänseenden kommer till uttryck. Det är förenat med vissa fördelar att i en ny grundlag slå fast sådana i en modern demokrati naturliga mål för politiken som att samhället skall verka för rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna och att varje medborgare bör ha rätt till arbete, utbildning och social trygghet. Även föreskrifter som skyddar anställningstryggheten och äganderätten har en naturlig plats i en sådan programförklaring. Jag avser att återkomma till dessa frågor när jag i det följande tar upp bestämmelserna i grundlag om medborgerliga fri- och rättigheter till närmare behandling.

När det gäller innehållet i en ny RF är jag också, liksom beredningen, av uppfattningen att det bör komma till klart uttryck att den politiska makten skall ligga förankrad hos medborgarna. Som givna beståndsdelar bör sålunda ingå regler om allmän och lika rösträtt, om hemliga val, om

ett representativt system och om ett parlamentariskt styrelsesätt. Att folksuveränitetens princip, såsom den vuxit fram i vår konstitutionella praxis, konsekvent kommer till uttryck i vår skrivna författning och att den i nu gällande RF ännu formellt kvarstående maktdelningsprincipen därmed försvinner ser jag som en betydande vinning och ett väsentligt inslag i reformen. Jag vill i det sammanhanget liksom beredningen stryka under den betydelsefulla verksamhet som bedrivs inom våra politiska partier och vårt omfattande organisationsväsende. De politiska partierna utgör, som beredningen framhåller, ett bärande element i vår demokrati. Någon lagreglering av partiernas verksamhet finner jag lika litet som beredningen vara önskvärd. Naturligt är emellertid att denna verksamhet får ett mera preciserat skydd genom regler om yttrande- och föreningsfrihet i grundlag.

Utöver vad jag nu har nämnt ser jag som naturliga element i en ny grundlag regler om hur de högsta statsorganen skall bildas och i vilken ordning de skall verka. Till grundlagsområdet får sålunda föras de viktigaste reglerna om riksdagens bildande, såsom regler om riksdagens storlek, huvuddragen av proceduren i riksdagen och grunderna för val till riksdagen. I grundlag bör vidare, med utgångspunkt i ett parlamentariskt betraktelsesätt, behandlas regeringsbildningen och formerna för regeringsarbetet. Bestämmelserna om statschefens ställning och befogenheter har också sin givna plats i grundlag. På grundlagen ankommer därjämte att i grova drag fördela de offentliga funktionerna. Folksuveränitetens princip bör därvid, som beredningen har framhållit, komma till uttryck genom att riksdagen klart ges ställningen som det centrala statsorganet. På riksdagen bör sålunda ligga att fatta grundläggande beslut genom lag och budgetreglering, medan det bör ankomma på andra organ – regeringen, domstolar och förvaltningsmyndigheter – att tillämpa lagarna och verkställa besluten. Den kommunala självstyrelsen, som utgör ett för vårt statsskick utmärkande drag, bör självfallet också komma till uttryck i grundlag.

Jag har i det föregående redogjort för beredningens förslag i de avseenden jag nu har angett. Jag avser att i fortsättningen återkomma till förslagen i skilda hänseenden. I detta sammanhang finner jag emellertid anledning att beröra det särskilda spörsmålet om författningsstoffets fördelning mellan en ny RF och en ny RO.

F. n. har, som jag förut har nämnt, såväl RF som RO karaktär av grundlagar. Detta framstår som naturligt mot bakgrunden av att båda innehåller sådana grundläggande bestämmelser om vårt statsskick som bör omfattas av det särskilda skydd som förankringen i grundlag medför. Genom att såväl RF som RO nu är grundlagar kan de bestämmelser som ingår i dem ändras eller upphävas endast om riksdagen fattat beslut med samma innehåll två gånger och val till riksdagen förrättats mellan de två besluten.

Grundlagberedningen anser att de nuvarande formkraven för ändring eller upphävande av grundlag inte bör mjukas upp. Beredningen har

emellertid funnit att man, genom att dela upp författningsstoffet på så sätt att de bestämmelser som är av grundläggande konstitutionell betydelse förs till RF och de regler som utan att ha sådan betydelse endast avser riksdagsarbetet samlas i RO, kan reducera det krav på tidsutdräkt som ligger i de nuvarande formkraven för ändring och upphävande av grundlag till att enbart gälla RF. Beredningen föreslår dock samtidigt att också RO skall bli svårare att ändra än lagar i allmänhet. Förslaget innefattar sålunda att kvalificerad majoritet – tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter – krävs för beslut om ändring av RO. Uppnås inte den föreskrivna majoriteten, skall RO kunna ändras i samma ordning som grundlag.

De särskilda formkrav som nu ställs upp för ändring eller upphävande av bestämmelser i grundlag fyller en viktig funktion. De utgör, som beredningen har understrukit, en garanti för att avgörande ändringar av statsskicket kan genomföras bara om en stabil majoritet bland väljarna godtar dem. Genom den tidsutdräkt de medför kan också förhastade ändringar förhindras. Behovet av skydd är naturligtvis särskilt framträdande i fråga om bestämmelser som är väsentliga för vårt statsskick. Liksom beredningen finner jag att det, när det gäller sådana bestämmelser, inte kan komma i fråga att mjuka upp de gällande formkraven för ändring eller upphävande.

När fråga är om bestämmelser om riksdagens inre organisation och verksamhetsformer är behovet av skydd mot förhastade beslut mindre framträdande. Som beredningen har framhållit är det i fråga om dem i stället behovet att skydda minoriteter mot beslut som till deras nackdel ändrar proceduren i riksdagen som träder i förgrunden. Från denna synpunkt sett bör det alltså vara möjligt att när det gäller regler som enbart rör riksdagsarbetet medge att ändring också kan ske genom ett beslut och fylla skyddsbehovet med krav på särskild majoritet för beslut om ändring.

Enligt min mening är det naturligt att, som beredningen också har gjort, sammanföra de grundläggande författningsreglerna i RF och göra RO till en författning om riksdagsarbetet. I en sådan uppdelning, som inte har föranlett någon kritik under remissbehandlingen, ligger att en ny RO kommer att innehålla enbart bestämmelser om riksdagens arbetsformer och organ men – till skillnad från nuvarande RO – inte de för statsskicket väsentliga reglerna om riksdagens bildande. Vidare innebär fördelningen att vissa andra konstitutionellt viktiga bestämmelser om riksdagsarbetet förs till RF.

Med den nu angivna fördelningen av författningsstoffet mellan RF och RO öppnas möjlighet att, i enlighet med vad jag nyss antydde, låta kravet på tidsutdräkt för ändringar falla såvitt avser RO. Behovet av särskilt minoritetsskydd kan fyllas genom att, som beredningen föreslår, krav på särskild majoritet för ändringar i RO genom ett beslut ställs upp. Härigenom når man fördelen att förslag om sådana ändringar i riksdagens arbetsformer som godtas av det stora flertalet riksdagsledamöter kan

genomföras utan dröjsmål. Om i något fall föreskriven majoritet inte uppnås, bör fortfarande de formkrav gälla för ändring som uppställs i fråga om grundlag.

F. n. finns sådana bestämmelser om riksdagens inre organisation och arbetsformer som inte har speciell betydelse för minoritetens arbetsmöjligheter i riksdagsstadgan. Denna kan ändras genom vanligt majoritetsbeslut. Beredningen föreslår att motsvarande bestämmelser förs in i nya RO i form av särskilda tilläggsbestämmelser, som skall kunna ändras enligt de regler som gäller om ändring av lag i allmänhet. En ordning som den föreslagna är enligt min mening förenad med påtagliga fördelar. Den innebär att till samma lagverk kan föras såväl viktigare grundläggande bestämmelser som mer detaljbetonade. Härigenom underlättas överblicken över bestämmelserna. Jag förordar alltså att förslaget också i den delen följs. Jag vill tillägga att jag liksom beredningen räknar med att åtskilliga bestämmelser om riksdagsorgan också i fortsättningen kommer att ha sin plats i fristående instruktioner och reglementen.

Utöver de förslag till ny RF och ny RO som i enlighet med vad jag nu har sagt har utarbetats inom justitiedepartementet läggs också fram förslag till ändringar i successionsordningen och tryckfrihetsförordningen (TF). Till dessa ändringar som också utarbetats på grundval av förslag från beredningens sida och som har karaktären av följdändringar återkommer jag i det följande. Som förut har nämnts tas frågan om följdändringar i annan lagstiftning inte upp i detta sammanhang.

Liksom grundlagberedningen utgår jag från att de förslag som nu läggs fram skall kunna behandlas av riksdagen under vårsessionen 1973 och vårsessionen 1974. De förslag till bestämmelser om ikraftträdande som ingår i departementsförslagen innebär i överensstämmelse med beredningens motsvarande förslag att den nya RF och den nya RO skall börja tillämpas den 1 januari 1975.

5.2 Riksdagen och dess sammansättning

För en demokrati av den typ som har vuxit fram i Sverige är frågor som rör förhållandet mellan folket och den beslutande folkrepresentationen av grundläggande betydelse. Det var, i vid bemärkelse, sådana frågor som stod i centrum vid 1968 och 1969 års grundlagsreform. Den lösning som valdes innebar att tvåkammarriksdagen ersattes av en riksdag med en kammare bestående av 350 ledamöter, att direkta val till hela riksdagen vart tredje år samtidigt med kommunalvalen infördes samt att ett riksproportionellt valsystem med spärrar mot småpartier genomfördes. Val till den nya riksdagen ägde rum första gången 1970 och enkammarreformen trädde i sin helhet i kraft vid ingången av år 1971.

Grundlagberedningen har i sitt slutbetänkande inte föreslagit någon annan ändring i 1968–1969 års beslut om kammar- och valsystem än en

tekniskt betingad justering av *antalet ledamöter i riksdagen* till 349. Beredningen är emellertid inte enig. Två ledamöter förordar en sänkning av riksdagens platsantal till omkring 300. En ledamot vill att principen om gemensam valdag för riksdags- och kommunalval skall omprövas. Flertalet remissinstanser torde ha utgått från att de beslut som fattades som led i enkammarreformen skall lämnas orubbade. Från några håll har dock förts fram kritik som rör frågorna om antalet ledamöter i riksdagen och den gemensamma valdagen.

Förslagen om minskning av riksdagens storlek har motiverats med att det nuvarande ledamotsantalet har skapat arbetsproblem för riksdagen och att dessa problem blir ännu mera kännbara om riksdagen tillförs ersättare för riksdagsledamöterna utan att ledamotsantalet reduceras. Det har vidare åberopats att en sänkning av ledamotsantalet inte behöver leda till någon nämnvärd minskning av kammarens representativitet.

Frågan om antalet ledamöter i riksdagen berördes i samband med att förslag om ersättare för ledamöterna förelades riksdagen (prop. 1972:66). Föredragande departementschefen uttalade i det sammanhanget (s. 37) att det inte finns anledning att koppla samman ersättarfrågan med frågan om lämpligt antal riksdagsledamöter. Ersättarsystemet i den utformning som förordas i propositionen kan knappast väntas få någon märkbar negativ effekt på arbetsförhållandena i riksdagen. Frågan om lämpligt antal riksdagsledamöter varken kan eller bör bedömas uteslutande eller ens huvudsakligen under hänsynstagande till arbetsförhållandena i riksdagen. Andra faktorer, t. ex. hänsynen till möjligheterna att bereda olika landsdelar allsidig representation i riksdagen, väger tungt i ett sådant sammanhang. Riksdagen anslöt sig (KU 1972:30 s. 8) till dessa uttalanden angående antalet ledamöter i riksdagen.

De överväganden i frågan om antalet riksdagsledamöter som gjordes i samband med behandlingen av ersättarfrågan rubbas enligt min mening inte av några nytillkomna faktorer. Jag vill emellertid tillägga följande. Beskärs antalet mandat i riksdagen, kan – med det ersättarsystem som riksdagen har beslutat – den opinion i en valkrets, som till följd av minskningen blir helt utan ordinarie företrädare i riksdagen, inte heller förmedlas av någon ersättare. En större reduktion av ledamotsantalet leder på grund av denna och andra omständigheter otvivelaktigt till en försämring av riksdagens representativitet trots tillgången på ersättare. Vidare vill jag fästa uppmärksamheten på beredningens förslag att på annat sätt än genom att minska ledamotsantalet förbättra riksdagens arbetsförhållanden. På denna väg torde en hel del stå att vinna. Jag återkommer i det följande till vissa av dessa förslag. – Jag finner alltså inte skäl att föreslå någon annan minskning av riksdagens ledamotsantal än den som beredningen av rent tekniska skäl förordar, nämligen till 349 platser.

Som framgår av vad jag har nämnt i det föregående går kritiken mot den *gemensamma valdagen* ut på att de kommunala frågorna kommer alltför mycket i skymundan i valrörelsen. Det har framhållits att

medborgarnas intresse för och kunskap om kommunala frågor minskar, om de kommunala valen hålls samtidigt med riksdagsvalen.

Frågan om valtekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval blev inför författningsuppgörelsen 1967 föremål för livlig diskussion. Jag ser inte någon anledning att nu upprepa de framförda argumenten. Jag vill bara erinra om att den lösning som valdes, samordning genom gemensam valdag, växte fram under hänsynstagande till flera olika synpunkter. Att nu – när erfarenheter av den nya ordningen föreligger från endast ett val – överväga att riva upp den lösning som träffades finner jag inte befogat. Jag vill i sammanhanget erinra om att utredningen om den kommunala demokratin, som tillkallades 1970, i enlighet med sitt uppdrag kan väntas komma att lägga fram förslag som syftar till att stimulera medborgarnas intresse för kommunalpolitiken och hålla den kommunala demokratin levande.

Min slutsats blir således att besluten om kammar- och valsystem 1968–1969 utan ändring i sak bör läggas till grund för den nu aktuella författningsreformen.

Av vad jag redan har sagt framgår att riksdagen under 1972 har fattat vilande beslut om att införa ett system med *ersättare för riksdagsledamöterna.* Beslutet innebär att riksdagsledamot under den tid han är riksdagens talman eller tillhör regeringen skall ha ersättare. Därjämte skall ersättare tjänstgöra för ledamot som beviljas ledighet för en månad eller längre tid. Ersättarna utses från samma parti samt samma valkrets och lista som ledamoten. Avsikten är att systemet skall börja tillämpas i början av 1974 sedan riksdagen slutligt har antagit behövliga ändringar i gällande RF och RO.

Riksdagens beslut i ersättarfrågan bygger på ett separat förslag från grundlagberedningen. I de delar beredningen i slutbetänkandet har haft anledning att beröra frågan om ersättare har den utgått från sitt tidigare förslag i ämnet. Detta förslag avviker från vad riksdagen preliminärt har beslutat, främst i fråga om förutsättningarna för ersättares inträde vid ledighet för ordinarie ledamot. Jag förordar att regler om ersättare för riksdagsledamöterna tas upp i den nya författningen i överensstämmelse med riksdagens beslut i frågan 1972.

Vad jag hittills har sagt innebär att regleringen i den nya författningen av riksdagens bildande och sammansättning till mycket stor del kommer att följa beslut som statsmakterna ganska nyligen har fattat. De sakliga nyheter som kan komma i fråga är därför få. Av frågor som beredningen har tagit upp skall jag här först beröra problemet om *personmomentet i valet.*

Det torde vara en i vårt land allmänt omfattad åsikt att val till riksdagen bör ha karaktär av val mellan partier. Partierna är bärare av program för det politiska handlandet. Genom att ge sin anslutning till det ena eller det andra partiet kan väljaren påverka samhällsutvecklingen i önskad riktning. Vad jag har sagt nu hindrar inte att det är ett demokratiskt önskemål att väljarna inom ramen för ett partival får ett

direkt inflytande på vem som väljs. Det är också angeläget att skapa närmare kontakter mellan väljare och valda. På två vägar kan man söka stärka medborgarnas inflytande över riksdagens personsammansättning: via kandidatnomineringen inom partierna och via själva valhandlingen.

Proceduren för nominering av kandidater inom partierna är i vårt land helt oreglerad. Beredningen har mot bakgrund av en undersökning av nomineringsförfarandet inför riksdagsvalet 1970 kommit till slutsatsen att någon sådan reglering inte heller bör komma till stånd. Av samma uppfattning var författningsutredningen. Beredningen konstaterar för sin del att den utförda undersökningen ger vid handen att de partiinstanser som har det slutliga ansvaret för kandidatlistorna har strävat efter att göra listorna representativa för valmanskåren.

Ingen remissinstans har förespråkat någon lagreglering av nomineringsförfarandet. Också jag anser att det skulle vara opåkallat och olämpligt att slå in på denna väg. Som beredningen påpekar skulle en formalisering av nomineringsförfarandet kräva en statlig kontroll över förfarandet inom partierna, något som kunde bli menligt för deras verksamhet.

Nu gällande regler om vem som skall besätta mandat som inom en valkrets har tillfallit ett visst parti bygger på principen att det är ordningsföljden på valsedeln som bestämmer rangordningen mellan kandidaterna. Fastän valsystemet ger väljarna en vidsträckt frihet att föra fram namn under en partibeteckning, förhåller det sig onekligen så att partiernas kandidatnominering blir utslagsgivande för valet av person inom ett parti.

Beredningen anser att valsystemet så långt det är möjligt bör lägga i väljarens hand att påverka riksdagens personsammansättning. Beredningen säger sig emellertid inte ha haft möjlighet att göra de undersökningar som skulle behövas för ett förslag till ett nytt personvalssystem. Ett förslag i frågan måste enligt beredningen föregås av en särskild utredning. Två ledamöter i beredningen presenterar emellertid i en reservation ett konkret förslag till personvalssystem inom ramen för det riksproportionella valsättet. Förslaget innebär att rangordningen mellan kandidaterna på en valsedel bestäms av väljarna genom markeringar på valsedeln. Omarkerad valsedel blir i princip ogiltig. Mandat som har tillfallit ett parti fördelas mellan partiets kandidater efter högsta personliga röstetal. Systemet förutsätter officiell kandidatur.

Under remissbehandlingen har endast en remissinstans öppet anslutit sig till det i reservationen förordade personvalssystemet. Tre länsstyrelser förordar att en särskild utredning angående personval kommer till stånd.

Beredningens majoritet anger vissa krav som bör ställas på metoder för personval. Små grupper bör inte få styra personurvalet på bekostnad av den stora mängden av väljare, som kanske helst överlåter valet av personer till partiinstanserna. Stora ekonomiska insatser eller andra ovidkommande omständigheter får inte bli utslagsgivande för personvalet. Metoden får inte bli så komplicerad att den är svår att förstå för de

röstande eller nämnvärt fördröjer fastställande av valresultatet. Vad beredningen sålunda har anfört förtjänar enligt min mening instämmande. Ett annat önskemål som anges av beredningen och som är värt stort beaktande går ut på att den nuvarande möjligheten att föra fram kandidater som inte är nominerade av parti bör behållas.

Det av reservanterna föreslagna personvalssystemet, som har det finländska valsättet till förebild, strider på flera punkter mer eller mindre uttalat mot de krav man enligt vad jag nyss nämnde bör kunna ställa på en metod för personval. Förslaget bör enligt min mening därför inte tas upp till närmare övervägande i detta sammanhang. Jag anser emellertid att önskemålen om större möjligheter för medborgarna att vid själva valet påverka riksdagens personsammansättning och om starkare band mellan väljarna och deras företrädare bör beaktas i så måtto att särskilda sakkunniga tillkallas för att undersöka hur personmomentet vid valen kan stärkas. Åt en sådan kommitté bör kunna anförtros också frågan om valkretsindelningen. Jag återkommer till detta spörsmål i ett senare sammanhang. Även vissa andra utredningsuppgifter som gäller de allmänna valen skulle kunna tas upp av kommittén. Jag avser att senare anmäla frågan om tillkallande av sakkunniga för utredning av dessa spörsmål.

Beredningen har aktualiserat flera frågor som gäller den allmänna rösträtten. Bl. a. har beredningen berört *rösträttsåldern.*

Så sent som 1969 fattade riksdagen slutligt beslut om sänkning av rösträttsåldern så att rösträtt kom att tillfalla den som senast under valåret uppnår 20 års ålder. Reformen hade sin bakgrund i den samma år beslutade sänkningen av den civilrättsliga myndighetsåldern från 21 till 20 år. Efter 1969 har frågan om sänkning av såväl rösträttsåldern som myndighetsåldern vid flera tillfällen aktualiserats i riksdagen.

Beredningen föreslår nu enhälligt att rösträttsåldern skall sänkas till 18 år. Beredningen åberopar att sänkningen skulle vidga demokratin genom att öka andelen röstberättigade medborgare och genom att stimulera ungdomens politiska intresse. Beredningen anser att flertalet ungdomar genom bl. a. förbättrad skolundervisning i samhällskunskap, massmediernas informationsverksamhet och föreningsverksamheten efter hand bör få bättre förutsättningar att i yngre år ta ställning i politiska frågor. Beredningen motiverar valet av 18-årsgränsen med den betydelse som denna gräns i andra sammanhang har för inträdandet av medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Beredningen förutsätter att det traditionella sambandet mellan rösträttsålder och myndighetsålder skall bevaras också för framtiden. Frågan om sänkning av myndighetsåldern förutsätts komma att behandlas i annat sammanhang.

Samtliga remissinstanser som har uttalat sig i frågan tillstyrker den föreslagna sänkningen av rösträttsåldern. Också jag anser det värdefullt om rösträttsåldern kan sänkas till 18 år. Samhällsutvecklingen har onekligen fört med sig att ungdomen numera i allmänhet har större insikter i sociala, politiska och ekonomiska frågor. En sänkning av

rösträttsåldern bör kunna medverka till att rikta ungdomens intresse i samhällsfrågor till den politiska aktivitet som har den representativa demokratin och dess olika organ som bas.

I likhet med grundlagberedningen anser jag det värdefullt om man kan bevara sambandet mellan rösträttsåldern och myndighetsåldern. Frågan om sänkning av myndighetsåldern påkallar emellertid särskilda kompletterande överväganden. Inom justitiedepartementet förbereds en promemoria i ämnet, och efter remissbehandling beräknas proposition kunna läggas fram i början av år 1974. Rösträttsåldern vid kommunala val bör självfallet vara densamma som vid riksdagsval.

Rösträttens inträde är f. n. inte knuten till medborgarens ålder på valdagen utan till hans ålder vid kalenderårsskiftet närmast före valet. Denna ordning har röstlängdstekniska orsaker. Den för med sig den konsekvensen att åldern för rösträttens inträde varierar mellan olika individer med upp till ett år, beroende på när på året födelsedagen infaller. Beredningen föreslår att rösträtten – liksom andra rättigheter, som är anknutna till viss ålder – skall inträda på födelsedagen. Enligt beredningen föreligger numera inte några tekniska hinder mot att upprätta röstlängden på grundval av medborgarnas ålder på valdagen. Rösträtt skulle alltså, om beredningens förslag förverkligas, tillkomma den som senast på valdagen uppnår 18 års ålder.

Beredningens förslag att rösträtten skall knytas till födelsedagen har inte mött någon kritik under remissbehandlingen. Riksskatteverket, som enligt gällande föreskrift är central valmyndighet, har förklarat sig inte ha något att invända mot förslaget från valteknisk synpunkt. Också jag ansluter mig till förslaget.

Beredningen har särskilt prövat frågan huruvida nuvarande regel att *omyndighetsförklaring* alltid skall föranleda *förlust av rösträtten* bör oförändrad föras över till den nya författningen. Beredningen diskuterar några alternativa lösningar.

En möjlighet skulle vara att endast den som har förklarats omyndig på sådan grund som anges i 10 kap. 1 § första stycket 1 föräldrabalken är utesluten från rösträtt. Den åsyftade grunden gäller sådan oförmåga att handha personliga eller ekonomiska angelägenheter som är föranledd av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten. Denna lösning skulle emellertid öppna möjlighet för den sjuke eller dennes anhöriga att disponera över rösträtten genom att välja annan möjlig grund för omyndighetsförklaringen. En annan lösning går ut på att man uppställer ett fristående kriterium varigenom personer med viss angiven sinnesbeskaffenhet diskvalificeras från rösträtt. En sådan reglering ter sig dock av olika skäl mycket svår att genomföra. Ett tredje alternativ innebär att omyndighetsförklaring inte i något fall leder till förlust av rösträtten. Häremot kan invändas att stötande konsekvenser kunde bli följden, särskilt när fråga är om personer med grava psykiska störningar. Risken för otillbörlig påverkan på dessa personer och för misstankar om sådan påverkan kan inte negligeras.

Beredningen har funnit att nackdelarna med de diskuterade alternativlösningarna är så betydande att den anser nuvarande ordning vara att föredra. Någon kritik har inte riktats mot denna bedömning under remissbehandlingen. Vid mina överväganden av frågan har jag inte kommit till annan slutsats än beredningen.

Beredningen har under sitt arbete med rösträttsfrågorna även övervägt om man bör tillerkänna i riket bosatta *utländska medborgare rätt att delta i val av kommunfullmäktige och landstingsmän.* Beredningen vill för sin del inte förorda någon form av kommunal rösträtt för utlänningar. Beredningen pekar på möjligheten att i stället förkorta tiden för erhållande av svenskt medborgarskap och därmed av fullständiga politiska rättigheter. Flertalet remissinstanser som tar upp frågan ger sin anslutning till beredningens mening. Bl. a. statens invandrarverk har, å andra sidan, en positiv inställning till kommunal rösträtt för utlänningar.

De närmare villkoren för kommunal rösträtt bör enligt min mening inte tas in i grundlag utan som hittills anges enbart i kommunallagarna. Jag ser därför inte någon anledning att i detta sammanhang ta ställning till frågan om kommunal rösträtt för utländska medborgare.

Beredningen har i sitt förslag behållit den nuvarande överensstämmelsen mellan myndighetsålder och *ålder för valbarhet till riksdagen.* En sänkning av myndighetsåldern till 18 år bör enligt beredningen leda till att även valbarhetsåldern blir 18 år. Jag har, liksom remissinstanserna, inte någon erinran mot beredningens ställningstagande i denna del.

5.3 Valgenomslaget, riksdagsarbetet m. m.

Ordinarie riksdagsval äger enligt gällande rätt rum i september vart tredje år. Valperioden löper från början av det följande kalenderåret. Riksdagen samlas varje år som regel den 10 januari och är därefter i princip konstituerad till årets slut. Arbetsåret är indelat i en vårsession och en höstsession.

En konsekvens av att valperioden för en nyvald riksdag börjar först vid årsskiftet är att riksdagen under valåren samlas till höstsession i sin gamla sammansättning. En sådan ordning inbjuder till kritik. Vill man lägga om riksdagens mandatperiod, aktualiseras emellertid ett helt komplex av frågor. En fråga gäller förläggningen av riksdagens årliga arbetsperiod och gången i stort av riksdagsarbetet. En annan avser tiden på året för de allmänna valen. En tredje fråga är till vilken tid det statliga budgetåret skall förläggas. Detta löper för närvarande fr. o. m. den 1 juli t. o. m. den 30 juni nästföljande kalenderår. En omläggning av budgetåret har i sin tur vitt förgrenade verkningar: för arbetsrytmen i statsdepartementen och hos myndigheterna, för den ekonomiska samverkan mellan stat och kommun och för det internationella samarbetet m. m.

I en 1970 publicerad promemoria diskuterade grundlagberedningen olika modeller för lösning av det angivna problemkomplexet. En modell med valen förlagda till våren var enligt beredningen den som bäst svarade mot de önskemål man kunde ställa. Denna lösning innebär att valen hålls

under senare delen av maj, att riksdagens valperiod börjar den 10 juni och dess arbetsår normalt den 1 september, samt att budgetåret läggs om till kalenderår. Det årliga riksmötet pågår till omkring den 15 april och saknar sessionsindelning.

I yttranden över beredningens promemoria om vårval yppades vissa betänkligheter mot förslagen att flytta valen till våren och att lägga om budgetåret. I sitt slutbetänkande har beredningen funnit att frågan om budgetåret inte var mogen att lösas. Beredningen har därvid hänvisat till att budgetutredningen – i vars uppdrag ingår att ta ställning till frågan om budgetårets förläggning – ännu inte har redovisat sitt material och sin ståndpunkt. I detta läge har beredningen stannat för att med minsta möjliga ändringar i övrigt föreslå en omläggning av riksdagens valperiod så att denna inleds kort efter valet. Beredningens förslag bygger alltså på oförändrad tid för valdagen, för budgetårets förläggning och för budgetspropositionens framläggande. Det innebär i övrigt att riksdagen årligen är samlad till ett "riksmöte" som i en följd sträcker sig från höst till vår och som valår börjar samtidigt med den nya valperioden. Ärende skall enligt förslaget kunna skjutas från ett riksmöte till nästa, oberoende av om ärendet då kommer att handläggas av en nyvald riksdag.

Tre ledamöter inom beredningen har emellertid velat gå längre och har ansett att beredningen borde ha föreslagit en omläggning helt i enlighet med den vårvalsmodell som beredningen skisserade i promemorian. I andra hand har reservanterna uttalat sig till förmån för att riksdagen i samband med behandlingen av grundlagsfrågan fattar ett principbeslut om övergång till vårval, kalenderbudgetår m. m., så att reformen kan sättas i verket med full effekt fr. o. m. 1976.

Det är principiellt otillfredsställande att – som nu är fallet – folket, efter att ha gett sin vilja till känna i val, under mer än tre månader företräds av en representation som har sitt mandat från ett äldre val. Denna eftersläpning försvårar ett omedelbart regeringsskifte, grundat på majoritetsskifte vid valet. Den hindrar vidare en ordning med formell medverkan från riksdagens sida vid regeringsbytet. Ett snabbt valgenomslag är därför en för demokratins funktion angelägen och värdefull reform. Den har också vunnit stöd från de remissinstanser som har uppehållit sig vid frågan.

Mera komplicerad är frågan hur hela det problemkomplex skall lösas vari spörsmålet om mandatperiodens förläggning ingår som en huvudkomponent. Olika frågor griper här in i varandra på ett sätt som lär göra det omöjligt att finna en samlad lösning som är invändningsfri. Särskilt intresse tilldrar sig frågorna om tiden för de allmänna valen och om budgetårets förläggning.

Under remissbehandlingen av beredningens slutbetänkande har frågan om tiden för de allmänna valen i allmänhet förbigåtts med tystnad. Flertalet av dem som yttrade sig över beredningens diskussionspromemoria var emellertid positivt inställda till val på våren. För egen del finner jag inte en övergång från höstval till vårval otvetydigt fördelaktig. Bl. a. är att vänta att höstval ger större förutsättningar än vårval för politikerna

och partiorganisationerna att förbereda och genomföra en valrörelse på ett sådant sätt att väljarna får den mest allsidiga informationen.

Av stor betydelse i frågan om tiden på året för riksdagsvalen är givetvis sambandet mellan tiden för val och budgetårets förläggning. Val i maj, i enlighet med beredningens modell i diskussionspromemorian, är sålunda inte förenligt med ett statligt budgetår som löper per den 1 juli. Den tid som under valår skulle stå till riksdagens förfogande för budgetarbetet skulle nämligen då bli alltför kort. I än högre grad gäller detta om valet läggs tidigare på våren. Vårval för alltså med sig krav på en omläggning av budgetåret.

Några remissinstanser har i yttrande över beredningens slutbetänkande förordat att det statliga budgetåret bringas att sammanfalla med kalenderåret och därmed också med det inom kommunerna tillämpade budgetåret.

Enligt min mening bör man inte binda sig för en lösning med val på våren och kalenderbudgetår innan budgetutredningens överväganden om budgetårets förläggning är tillgängliga och har granskats och värderats. Utredningen har i sitt yttrande framhållit att den har att överväga såväl interna som internationella aspekter på budgetårets förläggning och att den kommer att presentera sina ställningstaganden i frågan i sitt slutbetänkande, som kan väntas föreligga under år 1973. Jag vill betona att de svårigheter som man har att uppmärksamma inför en ifrågasatt omläggning av budgetåret inte är av enbart teknisk och arbetsmässig art. En flyttning av budgetåret kan t. ex. medföra en förändring av beslutsunderlaget för statens finanspolitik, sådan den kommer till uttryck i budgetpropositionen.

Den frågan återstår då att behandla om ett snabbare valgenomslag kan förenas med nuvarande ordning beträffande budgetår och valdag. Beredningens förslag visar enligt min mening att så är fallet. Förslaget ansluter sig i fråga om riksdagsarbetets uppläggning mycket nära till den ordning som redan nu praktiseras. Omläggningen av riksdagens arbetsperiod från ett arbetsår, som börjar på våren och slutar på hösten, till ett arbetsår, som sträcker sig från höst till vår, kan antas i realiteten betyda ganska litet för arbetsgången. Som beredningen påpekar kommer riksdagsarbetet liksom hittills att ha sin tyngdpunkt på våren. Att sessionsuppdelningen försvinner får ses som fördel. Vissa komplikationer kan omläggningen visserligen tänkas komma att föra med sig för riksdagsarbetet under hösten efter ordinarie riksdagsval. Beredningen tänker sig att riksdagens arbetsmaterial under höstmånaderna i huvudsak skall utgöras av ärenden som har uppskjutits från den gamla riksdagen. Från min sida föranleder en sådan ordning inte någon erinran. Om ett val medför regeringsskifte skall givetvis, som beredningen också föreslår, den nya regeringen kunna återkalla sådana uppskjutna propositioner från den tidigare regeringen som den inte vill ställa sig bakom.

Sammanfattningsvis gäller sålunda att jag ansluter mig till beredningens förslag att tiden mellan val till riksdagen och riksdagens nya valperiod

skall förkortas samt till vad beredningen har uttalat angående tiden för de allmänna valen, budgetårets förläggning, tidpunkten för budgetpropositionens framläggande och grundschemat för riksdagsarbetet.

Beredningen har, som förut har nämnts, utformat sina författningsförslag så att ställningstagandet i frågan om tiden för val, budgetårets förläggning m. m. inte behöver inverka på grundlagstexten. Enligt beredningens förslag ges reglerna i dessa avseenden sålunda i RO, vilket innebär att en reform kan genomföras utan någon lång tidsutdräkt. Jag finner en sådan ordning i nuvarande läge lämplig och förordar att beredningens förslag i det hänseendet följs. Jag vill tillfoga att nya regler om ett snabbt valgenomslag kan tillämpas första gången i anslutning till valen i september 1976.

En förutsättning för en ordning med ett snabbt valgenomslag är att den som har valts till riksdagsledamot kan utöva mandatet provisoriskt i avbidan på att besvär över valet prövas. I syfte att göra valprövningsproceduren snabbare och att hålla nere antalet förordnanden om omval föreslår beredningen att valbesvärsprövningen skall anförtros åt ett särskilt organ, riksdagens valprövningsnämnd, och att ett stadgande om grunderna för prövningen av valbesvär skall införas i vallagen. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen. Jag vill emellertid redan här framhålla att jag i allt väsentligt inte har något att invända mot förslagen.

Frågan om ett snabbare genomslag av valen har aktualitet också för kommunernas och landstingskommunernas del, eftersom de kommunala valperioderna enligt nuvarande regler i allmänhet inleds först vid årsskiftet efter valet. Den nuvarande ordningen leder till att budgeten för valperiodens första år förbereds av den gamla styrelsen och fastställs av fullmäktigeförsamlingen i dess gamla sammansättning. För Stockholms kommun gäller emellertid särskilda regler som innebär att valperioden börjar redan den 15 oktober under valåret.

Det är naturligtvis ett önskemål att de kommunala representationernas mandatperioder kan börja i närmare anslutning till valet än för närvarande och så att de nyvalda församlingarna kan hinna realbehandla staten för året efter valåret. Uttalanden i denna riktning har gjorts bl. a. under remissbehandlingen av beredningens slutbetänkande. Frågan om de kommunala mandatperiodernas förläggning övervägs av utredningen om den kommunala demokratin. I sitt remissyttrande har utredningen förklarat att den har funnit det motiverat att avvakta vidare behandling av frågan tills erfarenheter föreligger av den nya teknik för sammanräkning av de allmänna valen som har införts genom den av 1972 års riksdag antagna vallagen. I detta läge saknar jag anledning att ta ställning till frågan om en omläggning av de kommunala mandatperioderna. Denna fråga kan mycket väl avgöras fristående, efter det att beslut har fattats om ett snabbt genomslag av valresultatet för riksdagens del, låt vara att man så till vida får anses bunden som valdagen är gemensam för riksdags- och kommunalval.

Jag skall härefter gå närmare in på vad beredningen föreslår i fråga om

riksdagsarbetets uppläggning. Beredningens förslag har, utöver vad jag redan har nämnt, i korthet följande innebörd. År då ordinarie val förrättas börjar riksmötet omkring månadsskiftet september–oktober. De mellanliggande åren inleds riksmötet på den dag under september eller oktober som riksdagen bestämmer. Riksmötet pågår till maj månads utgång men kan, om synnerliga skäl föreligger, förlängas, längst t. o. m. den 15 juni. Beredningen föreslår att de nuvarande propositionstiderna om 90 respektive 70 dagar, räknat från den 10 januari, förkortas med ungefär tio dagar. Beredningen tänker sig därjämte att proposition, som skall behandlas under våren, i regel inte får avlämnas efter utgången av propositionstiden, om inte riksdagen genom särskilt beslut i förväg har lämnat sitt medgivande. Den allmänna motionstiden föreslås som hittills infalla under tiden närmast efter det att budgetpropositionen har lagts fram, dvs. den 10 januari. Någon allmän motionstid förläggs alltså inte till början av riksmötet under hösten. Det årliga riksmötet inleds med en öppningshögtidlighet. Vid denna skall statsministern i allmänhet avge en regeringsförklaring i vilken regeringens politik presenteras. Regeringsförklaringen är avsedd att bilda utgångspunkt för en allmänpolitisk debatt i inledningsskedet. Den nuvarande allmänpolitiska debatten i januari slopas. Beredningen föreslår att riksdagen skall få ökade möjligheter att införa restriktioner för debatterna i kammaren. Riksdagen skall sålunda såväl genom generella föreskrifter som genom särskilt beslut för viss debatt kunna begränsa antalet anföranden som en talare får hålla i en fråga och längden av varje anförande. En talare skall dock alltid ha rätt till ett huvudanförande om sex minuter i en fråga, vartill kommer replikrätten.

Riksdagen har, särskilt efter övergången till enkammarsystemet, haft att brottas med vissa arbetssvårigheter. Det har tidvis varit besvärligt att få tiden att räcka till för utskotts- och kammararbetet. Med hänsyn härtill kunde övervägas att utsträcka riksdagens årliga arbetsperiod. Fastän beredningen, som nämnts, föreslår att riksdagen skall få möjlighet att inleda höstens arbete tidigare än för närvarande, åsyftar den inte någon permanent förlängning av det årliga riksmötet. Jag kan ansluta mig till beredningens uppfattning i detta hänseende. För en fungerande representativ demokrati är det synnerligen viktigt att ledamöterna i folkrepresentationen har rimlig tid till kontakt med väljarna och med vardagslivet utanför riksdagen. Den riksdagsfria tiden av året bör därför inte krympas utan mycket starka skäl.

Mot denna bakgrund är det naturligt att beredningens överväganden angående riksdagsarbetet präglas av en strävan att förbättra arbetsplaneringen och på så sätt få till stånd en effektivare hushållning med den tid som står till buds. De förslag till rationellare arbetsformer som beredningen lägger fram gäller dels riksmötets uppläggning i stort och den långsiktigare arbetsplaneringen, dels riksdagens arbetsvecka och arbetsdag, dels riksdagsdebatterna.

I fråga om riksdagsarbetets mera långsiktiga uppläggning har bered-

ningens mål varit att få till stånd en utjämning av arbetet över riksdagsåret. Som särskilt angeläget har framstått önskemålet att minska arbetspressen under den senare delen av våren. I detta avseende har beredningen fäst särskild vikt vid att sådana propositioner som skall avgöras före riksmötets slut på våren avlämnas i god tid och i ett jämnt flöde. Jag är i och för sig helt ense med beredningen om betydelsen härav.

De förslag till åtgärder i fråga om propositionsavlämnandet som beredningen lägger fram har jag däremot svårt att följa. Förslaget om förkortning av propositionstiderna beaktar enligt min mening inte betingelserna för regeringens propositionsarbete. Redan f. n. förekommer under statsrådsberedningens ledning och i samråd med företrädare för riksdagen en noggrann planering av den ordning i vilken vårens propositioner skall avlämnas till riksdagen. Stora ansträngningar görs att färdigställa propositionerna enligt den upprättade planen. Trots detta har det inte kunnat undvikas att ett antal propositioner måst avlämnas efter utgången av gällande propositionstider. Det har inte heller varit möjligt att undvika en anhopning av propositioner till fristernas slut. Förklaringarna till detta är flera. Först och främst måste, som beredningen själv påpekar, beaktas att många tjänstemän inom departementen under hösten är sysselsatta med arbetet på budgetpropositionen och först sedan detta är avslutat kan ägna tid åt andra propositioner. Den höga reformtakten ställer vidare stora krav på departementens personella resurser. Härtill kommer naturligt nog att regeringsförslag kan ha sin grund i förhållanden som inte har varit möjliga att förutse eller beakta i tid. Önskemålet att inte fördröja genomförandet av angelägna reformer har lett till att utvägen att vänta med behandlingen av en proposition till kommande höst i flera fall har framstått som oacceptabel.

Av det sagda framgår att man inte kan lösa problemen som uppstår för utskott och kammare till följd av fördröjningar i propositionsavlämnandet endast genom att förkorta de i RO föreskrivna propositionstiderna. Beredningen har över huvud taget inte pekat på någon åtgärd som skulle kunna underlätta för departementen att tidigarelägga propositionsavlämnandet. Under sådana omständigheter anser jag mig inte kunna biträda förslaget om förkortning av propositionsfristerna. Ansträngningarna bör enligt min mening i stället riktas in dels på att så långt möjligt avlämna vårens propositioner före utgången av nu gällande propositionstider, dels på att undvika en stark anhopning av nya propositioner till fristernas slutperiod. Det bör vidare vara möjligt att öka andelen propositioner som behandlas under hösten. Stor uppmärksamhet kommer givetvis också i fortsättningen att ägnas dessa spörsmål inom departementen och statsrådsberedningen.

Enligt min mening är inte heller förslaget att riksdagen i förväg skall pröva om en proposition får avlämnas efter propositionstidens utgång ägnat att leda till några förbättringar i riksdagens arbetssituation. I uppskovsinstitutet har riksdagen redan enligt gällande rätt ett medel att avböja behandling under våren av för sent avlämnade regeringsförslag.

Inget hindrar heller att frågan om uppskov aktualiseras av ledamot på ett tidigt stadium, nämligen vid remiss av propositionen till utskottet, låt vara att uppskovsbeslut i allmänhet förutsätter framställning av beredande utskott. Enligt min uppfattning föreligger snarare risk för att den föreslagna, obligatoriska förprövningsproceduren skulle motverka sitt syfte genom att tillföra riksdagen ett nytt arbetsmoment utan motsvarande vinst. Jag föreslår därför att det också i fortsättningen får ankomma på regeringen att avgöra om en proposition som avses bli behandlad under våren skall få avlämnas efter propositionsfristens utgång. Det bör som villkor härför föreskrivas att synnerliga skäl föreligger. Vad jag nu har sagt ger vid handen att jag i likhet med beredningen utgår från att möjligheten för riksdagen att besluta om uppskov med behandlingen av ärenden kvarstår.

Vad beredningen annars har föreslagit i syfte att förbättra arbetsförhållandena i riksdagen ger inte anledning till några erinringar. Förslaget i fråga om debattrestriktioner torde vara lämpligt avvägt med tanke å ena sidan på önskemålet att riksdagsdebatterna skall bli kortare och mera koncentrerade och å andra sidan på kravet att varje ledamot skall kunna föra fram sin mening i varje fråga och därjämte ha möjlighet att bemöta annan talare som har angripit honom.

Inte heller beredningens förslag i övrigt i fråga om riksdagsarbetets uppläggning föranleder några uttalanden från min sida. Jag har alltså inte något att erinra mot förslagen i fråga om allmänna motionstidens förläggning, regeringsförklaring i samband med riksmötets öppnande på hösten och förläggningen av de allmänna debatterna.

5.4 Statschefen

1809 års RF byggde på tanken att konungen personligen skulle utöva en betydande makt. Dagens konstitutionella verklighet är en helt annan. Utvecklingen kan kanske enklast beskrivas så att vårt statsskick från att ha varit en konstitutionell monarki har blivit ett statsskick med konungen som formell statschef men med den offentliga maktutövningen förankrad i folksuveränitetens och parlamentarismens principer. Övergången har ägt rum stegvis och har skett jämsides med att riksdagens makt har förstärkts och demokratin har fördjupats. Den fortgående begränsningen av konungens makt har tagit sig uttryck framför allt på två sätt. Dels har monarken vid valet av ministär blivit bunden av styrkeförhållandena i riksdagen och av de råd han får beträffande regeringsbildningen av talmän och partiledare. Dels har en konstitutionell praxis utbildats enligt vilken han alltid är skyldig att följa ministären vid regeringsärendenas avgörande.

Det dröjde länge innan den långtgående begränsning av monarkens maktposition, som har skett i enlighet med parlamentarismens principer, satte spår i RF. Så skedde först med den partiella grundlagsreformen 1968–1969. Genom de då införda bestämmelserna om misstroendeförklaring kom RF att erkänna regeringens beroende av riksdagens förtroende. Samtidigt ändrades grundlagstexten så att konungens i konselj

fattade beslut kan göras verkningslösa genom statsrådens vägran att kontrasignera. Också på några andra punkter jämkades grundlagstexten i syfte att mildra motsättningen mellan denna och konstitutionell praxis. Trots detta ger vår nuvarande RF en annan bild av konungens roll i statslivet än den han verkligen utövar såsom parlamentarisk monark.

Det har ankommit på beredningen att ange statschefens ställning i en modern grundlag. Efter ingående överläggningar nådde beredningens ledamöter fram till en gemensam ståndpunkt i de väsentliga frågorna rörande statschefens ställning. I den allmänna debatten har denna uppgörelse kommit att kallas "Torekovskompromissen". Huvudpunkterna i uppgörelsen är följande. Den monarkiska statsformen behålls. Statschefen får emellertid endast representativa och ceremoniella uppgifter. Han kommer att sakna all politisk makt, och riksstyrelsen förs inte längre i hans namn. Statschefen sammanträder med regeringen i kvartalskonselj som har en rent informativ karaktär. Han är ordförande i utrikesnämnden. Han förklarar riksmötet öppnat och deltar i konselj, vid vilken regeringsskifte äger rum. Han är däremot inte närvarande vid regeringens beslutssammanträden och undertecknar inte några expeditioner av regeringsbeslut. Statschefens hittillsvarande uppgifter vid regeringsbildning övertas närmast av riksdagens talman. Statschefen utfärdar inte heller några expeditioner angående statsrådens tillsättande och entledigande. Han har inte längre ställning som högste befälhavare för krigsmakten.

Frågorna om statsformen och statschefens ställning har sedan beredningens förslag lades fram väckt ett betydande intresse. Kritiska röster mot förslaget har inte saknats vare sig bland remissinstanserna eller i den allmänna debatten. En närmare granskning av inläggen från skilda håll visar emellertid att enigheten i statschefsfrågan egentligen sträcker sig påfallande långt.

Enigheten gäller till en början det förhållandet att det skall finnas en statschef. Landets högsta värdighet anses böra innehas av en enda person och denne anses böra vara innehavare av ett särskilt statschefsämbete.

Däremot torde inte många i vårt land vara villiga att förorda ett system där statschefen, även om han är president, är centrum för en maktsfär vid sidan av och i viss konkurrens med den som har riksdagen som sin medelpunkt. Som jag har framhållit tidigare är det en fast utgångspunkt för en ny svensk konstitution att den statliga matken skall utgå från den folkvalda representationen. Statsskicket skall med andra ord vara representativt och parlamentariskt. En särskild statschef, som fungerar jämsides med riksdagen och en parlamentarisk regering, får enligt sakens natur mycket begränsade uppgifter i statslivet. Frågan om statsformen får mot bakgrunden härav mindre betydelse än vad man ofta vill tillmäta den.

Många i vårt land anser att det ärftliga konungadömet är ett främmande inslag i det demokratiska statsskicket. Tanken är att statschefsämbetet vinner sin fulla symbolverkan endast om statschefen har sitt uppdrag direkt eller indirekt från folket samt att i en de-

mokrati, som utgår från alla medborgares lika värde, ingen bör ärva en offentlig befattning och vara oavsättlig från en sådan befattning. Å andra sidan har monarkin obestridligen stöd hos betydande befolkningsgrupper. Den har också visat sig kunna fungera på ett från parlamentarisk synpunkt oklanderligt sätt. Jag skall emellertid inte gå närmare in på argumenten för och emot monarki eller republik. Jag nöjer mig med att konstatera att beredningens ledamöter har enats om att i den nya RF inte frångå nuvarande statsform och att denna ståndpunkt har vunnit mycket stark anslutning vid remissbehandlingen av beredningens förslag. Jag vill också tillägga att konungadömets bevarande i dag är en given utgångspunkt vid utformningen av en ny författning, om författningen skall få önskvärt stöd i riksdagen och folkopinionen.

När det härefter gäller att närmare bestämma statschefens uppgifter inom ramen för ett parlamentariskt styrelseskick, finner man på nytt att enigheten är stor på en central punkt. Statschefen bör inte tilldelas någon som helst befogenhet, som innebär att han kan utöva makt. Ett par remissinstanser har visserligen så till vida avvikande uppfattning som de förordar att uppgiften att leda proceduren vid regeringsbildning skall ligga på statschefen i stället för, som beredningen har tänkt sig, på talmannen. För egen del anser jag det emellertid otänkbart att i en ny författning tilldela konungen den uppgiften. I övrigt kan jag nöja mig med att konstatera att den anpassning av den skrivna författningen till konstitutionell praxis som ligger i att statschefen fråntas de formella maktbefogenheter han nu har, allmänt ses som ett naturligt led i arbetet på en ny författning.

Även med utgångspunkt i att en ny RF inte skall ge utrymme för maktutövning från statschefens sida kan uppenbarligen skilda lösningar tänkas i fråga om statschefens ställning och funktioner. Flertalet remissinstanser har förbigått dessa frågor med tystnad, många säkerligen under intryck av att beredningens förslag är grundat på en överenskommelse mellan de fyra stora politiska partierna. Andra remissinstanser är emellertid kritiska mot beredningens förslag, bland dem regeringsrättens ledamöter och Svea hovrätt. Kritiken går ut på att statschefen har ställts utanför riksstyrelsen på ett sätt som inte skänker tillräckligt underlag åt den symbolroll som han enligt beredningen bör spela. Utifrån ett sådant resonemang förs fram förslag om att statschefen skall medverka formellt i vissa statshandlingar, t. ex. vid utnämning av regering, vid promulgation av lagar och förordningar, vid ingående av överenskommelser med främmande makter, vid meddelande av nåd och i utnämningsfrågor som ankommer på regeringen. Förslagen förutsätter att beslutskonseljer med statschefen skall hållas.

Enligt min mening fullföljer beredningen på ett förtjänstfullt sätt en konsekvent linje i sitt förslag om statschefens uppgifter. Statschefens uppgifter blir av representativ och ceremoniell art. Hans person och hans namn knyts inte till beslut och åtgärder inom statslivet med politisk innebörd. I detta ser jag något positivt. Även en rent formell medverkan från statschefens sida vid tillkomsten av politiska beslut kan i vissa lägen

tänkas bli en belastning för den symbolställning som statschefen bör inta. Vidare ligger det ett demokratiskt värde i att de yttre formerna i den politiska beslutsprocessen så nära som möjligt avspeglar den verkliga ansvarsfördelningen. Bestämmelser om formell medverkan från statschefens sida i ett politiskt skeende, utan att denna medverkan har något faktiskt underlag, får ofrånkomligen en fiktiv prägel som måste anses otillfredsställande från lagteknisk synpunkt och leder till att författningen blir bristfällig från informativ synpunkt. Under remissbehandlingen har en instans erinrat om nuvarande regler i RF om nyvalsförordnande och om entledigande av statsråd. Enligt dessa meddelar konungen vissa beslut, om statsministern begär det. En sådan lagteknisk utformning kunde godtas när det gällde att bringa nuvarande RF i överensstämmelse med parlamentarismens principer. Att i en ny författning använda en sådan innehållslös konstruktion är enligt min åsikt otillfredsställande. Med hänsyn till det anförda godtar jag beredningens förslag rörande statschefens uppgifter.

Sammanfattningsvis biträder jag i princip innehållet i den uppgörelse angående statschefen och hans ställning i en ny författning som har träffats inom grundlagberedningen. På enstaka punkter kommer jag emellertid – efter överläggningar mellan företrädare för de fyra stora partierna i riksdagen – att föreslå jämkningar i beredningens förslag. Jag kommer i det följande närmare in på vissa delfrågor som gäller statschefens ställning och uppgifter.

Statschefen får enligt grundlagberedningens förslag väsentligen *representativa uppgifter*. I sin egenskap av samlande representant och symbol för landet som helhet fullgör han en betydelsefull funktion som ställer stora krav på hans person.

Det är självklart att statschefen i det egentliga statslivet bör fylla en symbolfunktion i sammanhang där det är lämpligt med hänsyn till hans ställning. Beredningen föreslår bestämmelser om att statschefen skall delta i två ceremonier: vid öppnande av riksdagen och vid konselj i samband med regeringsskifte. Också jag finner det önskvärt att statschefen genom sin medverkan markerar vikten av dessa händelser.

I övrigt bestäms statschefens representativa uppgifter till stor del genom sedvana. Av särskilt intresse är hans roll som rikets främste företrädare i förhållande till andra länder. Som beredningen påpekar utövar statschefen vissa funktioner enligt gällande folkrätt. Sålunda skall främmande sändebud ackrediteras hos honom och tas emot av honom. De kreditbrev genom vilka svenska sändebud ackrediteras i främmande stater undertecknas vidare av statschefen. Betydelsefulla för våra utlandsförbindelser är också de statsbesök som statschefen enligt vad som är brukligt avlägger i andra stater. Omvänt utövar statschefen värdskapet vid utländska statsöverhuvudens besök i Sverige. Också i andra sammanhang har statschefen representationsplikter gentemot utländska statsmän, diplomater och andra besökare.

Inom landet fullgör statschefen representationsuppgifter av mer eller mindre officiell karaktär på skilda områden av samhällslivet. Någon

genomgång av dessa uppgifter anser jag inte behövlig här. En speciell fråga, nämligen statschefens befattning med ordensväsendet, kommer att anmälas i särskild ordning.

Statschefens hela agerande inför offentligheten måste präglas av hans roll att företräda nationen i dess helhet. Som beredningen utvecklar utförligt får hans sätt att utöva representation inom landet och i förhållande till andra stater inte vara sådant att det tyder på motsatsförhållande eller spänning mellan statschefen och de politiskt ansvariga organen.

Från flera synpunkter är det betydelsefullt att statschefen har nära kontakter med de politiskt ansvariga organen, i första hand med regeringen. För att statschefen skall kunna fullgöra sina representativa uppgifter måste han sålunda vara väl orienterad om rikets in- och utrikespolitiska angelägenheter.

Beredningens förslag om särskilda *kvartalskonseljer* för information från regeringen till statschefen har mött kritik under remissbehandlingen. Inte heller jag finner det behövligt och ändamålsenligt att föreskriva regelbundet återkommande sammanträden med ceremoniell karaktär för information till statschefen. En smidigare ordning är att föredra. Först och främst skall naturligtvis – som beredningen också har avsett – statsministern fortlöpande hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter. Det är självklart att önskemål från statschefen om upplysningar från statsministern och annat statsråd i regeringsangelägenheterna efterkommes. Sammanträde av informationskaraktär, konselj, bör kunna komma till stånd mellan statschefen och regeringen under statschefens ordförandeskap, när det behövs. Att ange särskilda fall när konseljer skall äga rum eller fasta tidsintervaller för konseljer är enligt min mening opåkallat. Konselj bör komma till stånd när statschefen och statsministern gemensamt finner att behov av konselj föreligger. Som ordförande vid konselj är statschefen formellt sammankallande.

Beträffande särskilt informationen om utrikesärenden förordar beredningen att statschefen liksom hittills som regel skall *presidera i utrikesnämnden.* Mot detta förslag har jag inte något att invända.

Statschefens *ställning i förhållande till försvarsmakten* har uppmärksammats av ett par remissinstanser. Beredningens förslag att försvarsmakten skall sortera under regeringen och att statschefen alltså varken reellt eller formellt skall vara högste befälhavare har godtagits. Förslag har emellertid förts fram bl. a. om att statschefen i RF skall tillförsäkras ställning som "försvarets främste företrädare".

Jag delar uppfattningen att statschefen inte skall ha några formella uppgifter i förhållande till försvarsmakten. Någon grundlagsbestämmelse om att statschefen är försvarsmaktens främste företrädare behövs inte enligt min åsikt. Det följer nämligen redan av att han är rikets främste representant. För att statschefen skall kunna fullgöra sina uppgifter som en symbol också för rikets försvarskrafter bör han dock, som har framhållits av bl. a. överbefälhavaren, av regeringen titulärt tilläggas försvarets högsta militära grad.

I två frågor avseende statschefen uppkom delade meningar inom grundlagberedningen. Jag skall först ta upp frågan om *immunitet.*

Beredningens majoritet har föreslagit att konungens nuvarande rättsliga immunitet skall upphävas. En ledamot av beredningen vill däremot att statschefen alltjämt skall vara fredad från åtal. Åtskilliga remissinstanser, bland dem högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, hävdar att konungens rättsliga immunitet bör behållas.

För närvarande gäller enligt 3 § RF att konungen inte kan åtalas, dvs. göras juridiskt ansvarig, för sina handlingar vare sig i egenskap av statschef eller privatperson. En sådan ordning är mycket nära förbunden med monarkins begrepp. Den har sålunda sin motsvarighet i andra monarkier, bl. a. i Danmark och Norge. Det kan knappast vara förenat med några praktiskt betydelsefulla olägenheter att behålla en ordning som innebär att konungen inte kan ställas till ansvar för brott. Jag anser att man bör kunna gå önskemålen om ett behållande av nuvarande ordning tillmötes genom att också i den nya författningen föreskriva att konungen inte kan åtalas för brott.

En regel som den nämnda innebär, liksom den nuvarande, att konungen inte kan åtalas för sina gärningar vare sig som statschef eller privatperson. Däremot innebär den inte att konungen åtnjuter immunitet i civilrättsliga angelägenheter. I sistnämnda hänseende innefattar regeln en inskränkning i förhållande till vad som har antagits gälla nu.

Nuvarande RF innehåller inte några bestämmelser om regents ansvar. Enligt min mening är det naturligt att den som i konungens ställe är statschef lika litet som konungen skall kunna åtalas för sina handlingar i egenskap av statschef. I detta fall bör emellertid immuniteten inte sträcka sig längre än så. I andra avseenden bör den som i konungens ställe är statschef bära fullt rättsligt ansvar.

Beredningens majoritet har ansett att det saknas anledning att göra ändring i nuvarande regler om *tronföljden.* Tre ledamöter förordar däremot att kvinnor i fråga om tronföljden jämställs med män, dock utan rubbning av nuvarande tronföljares rätt. Ett par remissinstanser har instämt i detta önskemål.

Som skäl för kvinnlig tronföljd har åberopats principen om jämställdhet mellan könen. Likställdhet mellan prinsar och prinsessor beträffande tronföljden kan emellertid knappast anses ha något förnuftigt samband med den demokratiskt betydelsefulla frågan om jämlikhet mellan män och kvinnor i arbetslivet och samhället i övrigt. Jag finner alltså inte någon anledning att föreslå någon ändring i tronföljdsreglerna.

Beredningen har föreslagit att riksdagen, för den händelse *konungahuset skulle utslockna,* skall utse en riksföreståndare att tills vidare fullgöra statschefens uppgifter. Tanken är att riksdagen skall få rådrum att ta ställning till den framtida statsformen. – Regeringsrättens ledamöter har reagerat mot att det lämnas öppet vad som skall hända sedan riksföreståndare väl har utsetts och menar att statsformen realiter kan komma att ändras utan grundlagsändring. För egen del ansluter jag mig emellertid till beredningens förslag. Jag kan nämna att redan författningsutredningen föreslog en regel med i sak samma innebörd. Det kan enligt min mening knappast komma i fråga att i RF ge

föreskrifter om val av ett nytt konungahus. Det torde för övrigt inte vara väl förenligt med den föreslagna RF att frågan om den framtida statsformen lämnas öppen under någon längre period efter konungahusets utslocknande. Permanentas utan grundlagsändring ordningen med en riksföreståndare, synes man nämligen komma i viss motsättning till regeln i 1 kap. 3 § om att konungen är rikets statschef. Det får därför förutsättas att frågan om statsformen snarast bringas till ett avgörande om konungahuset har utslocknat.

Slutligen vill jag nämna att jag liksom beredningen anser att *hovet* bör stå utanför den statliga förvaltningsorganisationen. Någon ändring i nuvarande ordning åsyftas inte. Någon grundlagsbestämmelse i ämnet behövs inte. Jag vill också framhålla att förslaget till ny grundlag inte berör konungens rätt att som överhuvud för det kungliga huset fatta vissa beslut. Inte heller i detta avseende åsyftas någon ändring i vad som nu gäller.

5.5 Regeringsbildningen

Regeringens beroendeförhållande till riksdagen i ett parlamentariskt statsskick kan säkras på två vägar. Dels kan uppställas föreskrifter som garanterar riksdagen ett avgörande inflytande vid bildandet av en ny regering. Dels kan ges regler som gör det möjligt för riksdagen att framtvinga avgång av en redan verksam regering som inte längre har riksdagens förtroende eller ens tolereras av denna.

Först genom den partiella reformen 1968–1969 kom parlamentarismens princip till direkt uttryck i grundlag. Nyheterna gällde regeringens avgångsskyldighet. Misstroendeförklaring infördes som en form för att utkräva ansvar av regeringen. Vidare reviderades bestämmelserna om entledigande av statsråd och om nyval till riksdagen. En majoritet av riksdagens ledamöter kan avge misstroendeförklaring mot regeringen eller mot enskilt statsråd med verkan att den som drabbas av förklaringen måste avgå om inte nyval utlyses inom en vecka. I annat fall än då misstroendeförklaring har avgetts skall statsråd entledigas då statsministern begär det. Om statsministern avgår eller avlider, skall övriga statsråd entledigas. Reglerna om statsråds entledigande framhäver regeringens karaktär av ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person.

Den sida av parlamentarismen som gäller regeringsbildningen lämnades åt sidan vid enkammarreformen 1968–1969. De äldre reglerna om tillsättande av statsråd kvarstår därför ännu i RF. Enligt RF är det konungen som kallar och utnämner ledamöterna i statsrådet. Han utser en av dem att vara statsminister. Konungen iakttar enligt konstitutionell praxis parlamentarismens principer vid regeringsbildningen. Denna praxis innebär att konungen, innan han utnämner statsminister, samråder med riksdagens talmän och med företrädare för partigrupper i riksdagen. Han utnämner därefter med ledning av vad som har framkommit vid samrådet statsminister på grundval av partiställningen i riksdagen. Till

övriga statsrådsposter utnämner konungen dem som statsministern har föreslagit.

Beredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit en ordning som syftar till att göra riksdagen direkt utslagsgivande även vid en ny regerings tillkomst. Förslaget har följande innebörd.

Beredningen föreslår att det skall ankomma på talmannen att ta initiativ till och leda de förhandlingar mellan partiföreträdarna, som är ett led i proceduren vid regeringsbildningen, samt att sammanfatta resultatet av förhandlingarna genom att för riksdagen framlägga förslag om statsministerkandidat. Talmannen skall samråda med vice talmännen innan han avger sitt förslag. Beredningen har inte ansett det motiverat att att i grundlag eller i motiven till denna närmare fastlägga handlingsmönster för hur talmannen bör gå till väga i olika typsituationer för att hans val skall falla på den som kan påräkna det bredaste parlamentariska underlaget. Den statsministerkandidat som talmannen har föreslagit måste godkännas av riksdagen vid omröstning innan han förordnas som regeringschef. Omröstningsreglerna har – i överensstämmelse med reglerna om omröstning vid misstroendeförklaring – utformats så att ett underkännande förutsätter att en majoritet av riksdagens alla ledamöter röstar emot den föreslagne kandidaten. Förkastar riksdagen talmannens förslag, skall denne efter ytterligare förhandlingar presentera riksdagen nytt förslag till statsminister. Om riksdagen efter fyra förslag inte har gett sitt godkännande, skall försöken avbrytas och extra val till riksdagen automatiskt äga rum.

Beredningens förslag om regeringsbildningen har tillkommit efter ingående överväganden. Bl. a. har beredningen låtit utföra en undersökning angående regeringsbildningen i vissa västeuropeiska länder (SOU 1970:16). Det förtjänar att särskilt påpekas att beredningens förslag är enhälligt. Under remissbehandlingen har förslaget i allmänhet lämnats utan erinran. I flera remissyttranden har dock framförts kritik.

Ett par remissinstanser förordar att uppgiften att leda proceduren vid regeringsbildning bör ligga kvar hos statschefen. Som skäl åberopas att statschefen lättare än en politiskt vald talman kan spela en neutral roll vid överläggningarna med partierna.

För egen del vill jag peka på den unika ställning som talmannen intar i det politiska livet. Han utses från en krets av personer med särskilda personliga kvalifikationer och betydande politisk erfarenhet. Grundlagen tillerkänner honom vidare en särställning som garant för parlamentarismens och det parlamentariska arbetets funktionssätt. Dessa förhållanden ger honom förutsättningar att handla utan bundenhet av sin partitillhörighet och borgar för att uppgiften att leda proceduren vid regeringsbildningen utförs opartiskt och objektivt i den utsträckning som detta över huvud taget är möjligt. Jag delar alltså beredningens uppfattning att det bör vara talmannen som lägger fram förslag om regeringsbildare.

Svea hovrätt behandlar i sitt remissyttrande anordningen med en särskild omröstning inom riksdagen angående den av talmannen utpekade

regeringsbildaren. Hovrätten ställer sig kritisk till beredningens motivering för förslaget.

Mot beredningens omröstningskonstruktion skulle främst kunna invändas att den i ett läge där splittringen i riksdagen är stor skulle kunna försvåra tillkomsten av en ny regering. Bl. a. med hänsyn härtill skulle man som ett alternativ till beredningens förslag kunna tänka sig en ordning där den obligatoriska kontrollomröstningen är slopad och där man förlitar sig på det remedium mot en parlamentariskt felaktig utnämning av statsminister från talmannens sida som ligger i möjligheten till beslut om misstroendeförklaring. De invändningar som kan göras mot grundlagberedningens förslag är emellertid enligt min mening inte så starka att de bör anses avgörande. Det ligger ett betydande värde i att förslaget har vunnit anslutning från företrädare för samtliga i beredningen representerade partier. Jag föreslår att förslaget godtas.

Inträffar en regeringskris efter ett riksdagsval, som har rubbat partiernas inbördes styrkeförhållanden i riksdagen, föreligger vissa särskilda problem. Genom de regler om ett omedelbart valgenomslag m. m. som jag har berört i det föregående är det sörjt för att den nyvalda riksdagen mycket snart kan ta ställning i regeringsfrågan. Förslag till ny statsminister skall självfallet läggas fram av den talman som den nyvalda riksdagen har utsett. I allmänhet bör det också vara denne som leder de föregående sonderingarna mellan partiernas företrädare. Liksom beredningen anser jag emellertid att det inte bör vara uteslutet att den gamla riksdagens talman för tids vinnande medverkar i ett inledande skede. Ansökan om avsked kan inges till och prövas av den gamla riksdagens talman.

Beredningens förslag innebär, som framgår av vad jag nyss har sagt, att en föreslagen regeringschef inte åläggs att före förtroendeomröstningen presentera en ministerlista. Det är emellertid tydligt att riksdagens ställningstagande realiter kommer att gälla inte bara vem som skall bli statsminister utan också – och framför allt – regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort. Det torde därför kunna förutses att talmannen i praktiken inte kommer att lägga fram något förslag till statsminister för riksdagen förrän den tilltänkte statsministern kan ge besked angående sin regerings politiska karaktär. Avser två eller flera partier att samverka i regeringsfrågan, kan man vidare anta att de sonderingar som föregår talmannens förslag har lett till överenskommelse också om regeringens personsammansättning. Att uppställa krav på fullständig ministerlista före kontrollomröstningen är emellertid inte lämpligt.

Man måste räkna med att det parlamentariska läget kan vara så låst att upprepade försök att få till stånd en ny regering inte leder till framgång. Grundlagsregleringen bör anvisa en väg ut ur ett sådant parlamentariskt dödläge. Beredningen har föreslagit att extra val till riksdagen automatiskt skall äga rum sedan ett fjärde förslag från talmannen till ny statsminister har förkastats av riksdagen. Jag anser mig även i detta avseende kunna godta

beredningens förslag. Liksom beredningen anser jag det rimligt att räkna med att hotet om extra val kommer att framtvinga en lösning av regeringsfrågan senast i den fjärde omgången. I undantagsfall kan emellertid ett extra val vara enda sättet att bryta ett parlamentariskt dödläge.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att beredningens förslag i fråga om regeringsbildning bör godtas i dess helhet. Det innebär enligt min mening en lösning som, utan att onödigtvis försvåra tillkomsten av en ny regering, möjliggör en önskvärd anpassning till den mångfald av situationer, delvis mycket svåra att förutse, som kan vara aktuella vid en regeringskris.

5.6 Regeringsarbetet

Enligt den parlamentariska praxis som vuxit fram i vårt land och som nu föreslås bli grundlagsfäst ankommer det på regeringen att under ansvar inför riksdagen utöva vad som med en term hämtad från nuvarande RF benämns riksstyrelsen. I parlamentarismen såsom den nu allmänt uppfattas och kommer till uttryck i förslaget till RF ligger att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar.

Bestämmandet i grundlag av regeringens arbetsformer måste ses mot den nu antydda bakgrunden. Arbetsformerna måste vara anpassade till regeringens funktioner och till dess karakteristiska uppbyggnad. De bör inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden. En allmän utgångspunkt bör vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag.

I fråga om regeringsarbetet är det två huvudfrågor som påkallar uppmärksamhet, nämligen regeringsarbetets organisation och formerna för regeringsärendenas avgöranden. Dessa frågor avser jag att behandla i det följande. Till andra frågor med anknytning till regeringsarbetet avser jag att återkomma i specialmotiveringen.

I det föregående har jag lämnat en översiktlig redogörelse för de nuvarande *organisatoriska formerna för regeringsarbetet.* Av denna redogörelse framgår sammanfattningsvis följande. Den förvaltningsorganisation som omedelbart biträder regeringen vid utövandet av riksstyrelsen är och har sedan länge varit uppdelad på statsdepartement. I spetsen för ett departement står ett statsråd. Vissa regeringsledamöter är inte departementschefer. Statsråden utan departement, s. k. konsultativa statsråd, skall enligt RF vara minst tre. Ett eller två av dessa statsråd har till särskild uppgift att granska de inom de olika departementen utarbetade förslagen från formell och juridisk synpunkt. Av övriga konsultativa statsråd är regelmässigt några knutna till departement, där de är föredragande i grupper

av ärenden. Enligt RF skall två av de konsultativa statsråden ha innehaft civil statstjänst. Vissa samordnande uppgifter fullgörs av statsrådsberedningen samt av det eller de statsråd som har granskningsuppgifter. Departementen som sådana fungerar i regel inte som myndigheter, dvs. de har inte några beslutande funktioner. Antalet departement och statsråd utan departement bestäms – enligt föreskrift i RF – i lag. Departementens benämningar och fördelningen av ärenden mellan departementen fastställs i en särskild stadga.

De bestämmelser om regeringsarbetets organisation som finns i beredningens förslag till RF anknyter nära till den nuvarande organisationen. Förslaget omfattar till en början föreskriften att regeringen består av statsministern och övriga statsråd (enligt beredningens terminologi ministrar). För beredningen av regeringsärenden skall vidare enligt föreskrifter i förslaget finnas ett regeringskansli i vilket ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. Chefen för ett departement är föredragande i de ärenden som hör till departementet. Statsministern kan dock förordna att ärenden som hör till ett departement skall föredragas av annat statsråd än departementschefen. Statsministern skall utse ett av statsråden att vara hans ställföreträdare.

Några remissinstanser har anlagt kritiska synpunkter på beredningens förslag till organisatorisk reglering av regeringsarbetet. Den tanken har förts fram att statsrådskretsen bör vidgas väsentligt. För att regeringen likväl till fullo skall kunna fullgöra den politiska styrningen har i det sammanhanget hävdats att det inom statsrådskretsen bör bildas ett särskilt inre kabinett för politiska frågor. Ett par andra instanser anser att beredningen har lämnat alltför stort spelrum åt statsministern och regeringen att bestämma regeringens sammansättning. Ett önskemål som har framförts är vidare att i grundlag eller lag skall anges ramar för antalet statsråd och antalet departement, ett annat att det i RF klart skall utsägas att i regeringen skall ingå både departementschefer och statsråd utan departement. I ett par remissvar ställs krav på grundlagsbestämmelse om juridisk kompetens för två av regeringens ledamöter som inte är departementschefer.

Mot bakgrund av vad som har framkommit under remissbehandlingen av beredningens förslag är det enligt min mening angeläget att understryka det i och för sig självklara förhållandet att man vid utformningen av grundlagsreglerna om regeringsarbetet måste räkna med olika typer av regeringar: enpartiregering, koalitionsregering mellan två eller flera partier och samlingsregering. De olika typerna av regering kan kräva olika arbetsformer. Vidare måste beaktas att de samhällsproblem som står i förgrunden för regeringens verksamhet kan växla och att tyngdpunkten i regeringsarbetet därför kan förskjutas från tid till annan. Man kan enligt min mening inte heller helt bortse från att den rent personliga uppfattningen hos regeringsledamöterna om det lämpligaste sättet att organisera arbetet inom regeringen kan vara skiftande.

Synpunkter som de nämnda talar enligt min mening starkt för att statsministern och regeringen bör ges den mycket vidsträckta möjlighet att bestämma regeringens sammansättning och formerna för fördelningen av uppgifterna inom regeringskretsen som beredningens förslag medger.

Under remissbehandlingen har inte ifrågasatts annat än att departementssystemet med dess i huvudsak vertikala uppdelning av förvaltningsområdena och en motsvarande gruppering av de myndigheter som sorterar under regeringen bör behållas. Detta system bör också i fortsättningen vara grundlagsfäst. Men med detta bör man i det väsentliga göra halt när det gäller grundlagsreglering av regeringsarbetets organisation.

Om grundlagsregleringen av regeringsarbetet begränsas på det sätt jag nu har förordat, öppnas möjligheter att variera arbetsformerna alltefter behov och målsättning. Arbetet kan mycket väl bedrivas i former som överensstämmer med de nuvarande. Man kan också tänka sig att ett mer eller mindre fast organiserat samråd kommer till stånd inom grupper av statsråd, grupper som kan variera med hänsyn till frågornas beskaffenhet. Uteslutet är inte heller att genom organisatoriska åtgärder inom grundlagens ram främja en omläggning i riktning mot vad som kan kallas ett inre kabinett.

I likhet med beredningen finner jag det inte motiverat att i RF eller annan lag ange ramar för antalet statsråd eller antalet departement. Självklart är emellertid att riksdagen skall vara tillförsäkrad ett inflytande i dessa frågor. Detta uppnås enligt min mening på ett tillfredsställande sätt genom reglerna om riksdagens anslagsmakt. Vidare bör det vara regeringens ensak att under parlamentariskt ansvar bestämma på vilket sätt man skall sörja för den behövliga rättsliga kontrollen inom regeringen av dess beslut och förslag.

I ett avseende är jag tveksam beträffande vad beredningen har föreslagit i fråga om de organisatoriska formerna för regeringsarbetet. Jag syftar på förslaget att statsministern skall utse en ställföreträdare. Jag känner mig inte övertygad om behovet av en sådan särskild ersättare. Det är visserligen riktigt att RF bör ge en anvisning om vem som i statsministerns frånvaro skall fullgöra de uppgifter som enligt skilda bestämmelser i RF åligger honom. För detta ändamål skulle det i och för sig vara tillräckligt med en regel av innebörd att de övriga statsråden vid förfall för statsministern träder i hans ställe i tjänsteåldersordning. I linje med vad jag förordat i det föregående ligger emellertid att det bör öppnas möjlighet för statsministern att, om han så önskar, utse en ställföreträdare. Jag föreslår alltså en ordning som innebär att statsministern inte är skyldig men kan utse en ställföreträdare som vid förfall för statsministern fullgör hans funktioner. Om statsministern inte har utsett någon ställföreträdare, bör vid förfall för statsministern övriga statsråd träda in i hans ställe i åldersordning. En regel med denna innebörd behövs för övrigt också för det undantagsfall att inte bara statsministern utan också en av honom utsedd ställföreträdare har förfall.

I det föregående har jag använt ordet regeringen för att beteckna såväl landets högsta styrande organ som den krets av personer, statsråden, som faktiskt beslutar i detta organ. Formellt har statsråden emellertid för närvarande endast ställning som konungens rådgivare. Riksstyrelsen förs i konungens namn, och besluten i regeringsärenden fattas formellt av konungen i statsrådet eller i s. k. kommandokonselj. Viktigare expeditioner i regeringsärenden skrivs under av konungen. Som jag tidigare har nämnt följer beredningens förslag en annan linje. Förslaget innebär att i regeringsorganet ingår endast de i parlamentarisk ordning utsedda statsråden, däremot inte statschefen. Statschefen medverkar således enligt förslaget inte vid tillkomsten av regeringens beslut, och regeringsmakten utövas inte i hans namn. Statschefen undertecknar inte heller några expeditioner av regeringens beslut.

I samband med att jag i ett tidigare avsnitt berörde statschefens ställning framhöll jag att det råder allmän enighet om att statschefen inte bör tillförsäkras något inflytande vid regeringsärendenas avgörande. Däremot har några remissinstanser hävdat att statschefen rent formellt borde medverka vid tillkomsten av vissa regeringsbeslut. Också i detta avseende delar jag emellertid beredningens uppfattning. Mina skäl härför har jag angivit i avsnittet om statschefens ställning.

Formellt kännetecknas det nuvarande svenska systemet för regeringsärendenas avgörande av att det alldeles övervägande antalet ärenden behandlas i allmän konselj. Formell ministerstyrelse är okänd för 1809 års RF. Reellt träffas emellertid avgörandet före konseljen och då ofta av vederbörande departementschef ensam. I frågor som berör mer än ett departement förekommer olika former av gemensam beredning mellan departementen. Politiskt särskilt betydelsefulla eller annars mycket viktiga frågor avgörs vid sammanträde med samtliga statsråd, s. k. allmän beredning.

Författningsutredningen tog fasta på nu nämnda förhållanden och föreslog *former för regeringsärendenas avgörande* som bättre än de nuvarande avsågs svara mot realiteterna. Enligt utredningens förslag skulle ärenden av mera rutinbetonad karaktär inte avgöras av regeringen som kollektiv utan av enskilt statsråd. Gränsen mellan kollektivärenden och statsrådsärenden skulle dras i en administrativ författning.

Beredningen har däremot avstått från att föreslå en uppdelning av regeringsärendena i enmansärenden och kollektivärenden. Enligt förslaget skall beslutanderätten i regeringsärenden tillkomma ministären som sådan och utövas vid regeringssammanträde. Undantag härifrån görs dock i fråga om regeringsärenden som gäller befälet över försvarsmakten. Sådana ärenden skall under statsministerns överinseende kunna avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör. Beredningen anknyter här till gällande ordning för handläggning av de s. k. kommandomålen.

Beredningen har utförligt motiverat sitt ställningstagande. Den skärskådar de två beslutsformerna från skilda synpunkter. Den anser det inte osannolikt att ett formellt enskilt ansvar vid beslutsformen

"ensamt statsråd" skulle leda till att samarbetet mellan departementen avtog och beredningen av ärendena blev mindre omsorgsfull. I fråga om det politiska ansvaret finner beredningen att formen samfällt beslut skulle vara mera ändamålsenlig än ensambeslut, eftersom det är ett intresse att regeringsarbetet så långt som möjligt präglas av enhetliga värderingar. Ett samfällt ansvar stimulerar enligt beredningen vidare till sammanhållning mellan statsråden, något som kan vara av särskilt värde för regeringar med företrädare för skilda partier. Beredningen anser den kollektiva beslutsformen också vara den som är bäst förenlig med vårt system med självständiga ämbetsverk.

De remissinstanser som har uttalat sig i frågan har allmänt tillstyrkt den kollektiva beslutsformen. Kritiska synpunkter anförs endast av Svea hovrätt. Hovrätten förordar en ordning med ensambeslut för statsråd och anger som huvudskäl för detta önskemålet om nära överensstämmelse mellan norm och realitet. Enligt hovrätten har beredningen bortsett från själva förutsättningen för en ordning med ensambeslut, nämligen att den endast tillämpas i fråga om ärenden som inte är av politisk natur eller annars av större vikt.

För egen del anser jag att i princip alla regeringsärenden skall avgöras av regeringen som ett kollektiv. Jag kan i det väsentliga instämma i beredningens skäl härtill. Jag skall emellertid – i nära anslutning till beredningens argumentering – anlägga några synpunkter på frågan om förhållandet mellan formen för beslutsfattandet i regeringen och den bakomliggande realiteten.

Enligt ett parlamentariskt synsätt bör avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar, gemensamma för hela regeringen. Det är med tanke på den stora mängden regeringsärenden – år 1971 i runt tal 26 000 – visserligen ofrånkomligt att ett avsevärt antal ärenden måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot i regeringen. Men avgörandet bör i sådana fall vara ett uttryck, inte enbart för det enskilda statsrådets värderingar utan för hela regeringens. Med detta betraktelsesätt ligger det en realitet i att alla regeringsärenden avgörs av regeringen genom samfällt beslut, fastän flertalet ärenden realbehandlas av endast ett eller ett par statsråd.

När det i fråga om beslutsformerna hävdas att en överensstämmelse mellan regel och verklighet bör eftersträvas torde man syfta på att den eller de som verkligen har sakbehandlat frågan, men ingen annan, utåt skall stå bakom beslutet. En författningsmässig uppdelning av regeringsärendena på enmansbeslut och samfällda beslut skulle emellertid bara bristfälligt komma att återspegla den verkliga beslutsprocessen inom regeringen. I realiteten skulle säkerligen många ärenden som hänvisades till den kollektiva beslutsformen komma att avgöras utan att andra än föredraganden närmare kände till frågan. Det är nämligen en omöjlighet att i en författning dra en klar gräns kring de ärenden där ett gemensamt bedömande verkligen behövs och äger rum. Vidare skulle beslutsformerna

inte fånga upp alla de mellanformer av gemensam beredning inom regeringen som förekommer nu. Allt efter omständigheterna kan ett, två, tre eller flera statsråd ge uttryck för sin mening i ett ärende. Naturligt är också att samråd äger rum på tjänstemannanivå mellan departementen.

Som särskilda nackdelar av en uppdelning av regeringsärendena på samfällda beslut och statsrådsbeslut bör nämnas att man kan befara kompetenstvister i efterhand, huruvida ett statsråd har varit behörigt att fatta ett visst beslut ensam, samt krav på överprövning hos regeringen i dess helhet av enmansbeslut.

En förutsättning för det resonemang som jag har fört är att regeringens arbete kan begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ställningstagande från regeringsorganet. En strävan under senare år har varit att decentralisera beslutanderätten i olika ärendegrupper, främst sådana av mera löpande art från regeringen till underlydande myndigheter. En särskild utredning, departementsutredningen, har sysslat med dessa frågor. Det samlade resultatet av allt decentraliseringsarbete från mitten av 1960-talet har blivit att det årliga antalet konseljärenden minskat från ca 35 000 år 1964 till ca 26 000 år 1971. Departementsutredningen har nu avslutat sitt arbete. Vissa förslag från utredningen har ännu inte prövats. Jag anser det angeläget att arbetsmängden i regeringen ytterligare reduceras genom decentralisering av ärendegrupper. Arbetet med decentraliseringsfrågorna fortsätter också och bedrivs inom statsrådsberedningen.

Beredningens förslag att de s. k. kommandomålen, med avsteg från huvudregeln, skall kunna avgöras av departementschef har inte mött någon gensaga under remissbehandlingen. Jag har efter samråd med chefen för försvarsdepartementet kommit till samma uppfattning som beredningen. Flertalet av de ärenden som i dag handläggs som kommandomål är i och för sig av den karaktär att de bör vara regeringsärenden. Det är främst kravet på snabbhet som påkallar att kommandomålen bör kunna avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Betydelsen av en snabb handläggning accentueras om riket skulle komma i en krissituation. Nuvarande avgränsning av ärenden som behandlas som kommandomål bör emellertid ses över. Översynen får utföras som led i utarbetandet av följdförfattningarna.

Med det undantag som jag har behandlat nu skall alltså enligt förslaget alla regeringsärenden avgöras av regeringen vid regeringssammanträde. Vad som är ett regeringsärende får i första hand bestämmas formellt. Det är emellertid uppenbart att regeln om kollektiv beslutsform inte får kringgås på så sätt att ärenden förklaras vara departementschefsärenden. Principen måste vara att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som regeringsärenden. De särskilda bestämmelserna om handläggning av kommandomål bygger på denna tanke. I ett fåtal speciella fall bör det dock liksom hittills vara möjligt att i särskild författning förlägga den formella beslutanderätten hos en departementschef. En särställning i det avseendet intar beslut som hör till beredningen av regeringsärenden och beslut som gäller

administrationen inom ett departement. Jag vill också erinra om att utrikesdepartementet jämte sedvanliga departementala uppgifter har myndighetsfunktioner, nämligen med avseende på utrikesrepresentationen. Vidare kan nämnas att vissa frågor enligt tryckfrihetsförordningen handläggs av chefen för justitiedepartementet. I det avseendet bör emellertid påpekas att den år 1971 tillsatta massmedieutredningen har i uppdrag att överväga om inte chefen för justitiedepartementet för framtiden kan befrias från de uppgifter som åligger honom enligt tryckfrihetsförordningen.

I gällande rätt saknas regler om hur konungen skall förfara om statsrådets ledamöter skulle redovisa skiljaktiga meningar i en fråga. Grundlagsbestämmelserna om s. k. interimsregering genom statsrådets ledamöter förutsätter att avgörandet i sådan regering kan träffas genom omröstning.

Beredningen har tagit upp frågan vilken mening som skall bli regeringens beslut, när åsikterna i ett ärende är delade bland statsråden. För de teoretiskt tänkbara fall då besluten inte blir enhälliga har beredningen i huvudsak övervägt två beslutsregler, nämligen dels kollegial omröstning med utslagsröst för statsministern, dels beslutanderätten lagd hos statsministern ensam. Beredningen förordar för sin del den kollegiala beslutsformen, närmast för att vinna anslutning till vanliga principer för beslutsfattande i offentliga organ.

Ett par remissinstanser har ställt sig kritiska till den föreslagna beslutsregeln. Hovrätten över Skåne och Blekinge motiverar utförligt sin avvisande ståndpunkt. Enligt hovrätten intar statsministern en nyckelställning inom regeringen. Bl. a. ligger det i hans hand att entlediga annat statsråd när han finner det lämpligt. Det är enligt hovrätten svårt att tänka sig att något beslut skulle kunna fattas i regeringen, om statsministern motsätter sig det. Hovrätten anser emellertid att det vore att gå för långt att i RF föreskriva att statsministern alltid har att träffa avgörandet. Hovrätten menar att ett i viss mån likartat resonemang som i fråga om statsministern kan anföras beträffande andra ledamöter av regeringen. Som ett exempel nämner hovrätten att finansministern i fråga om åtgärder som påverkar budgeten intar en nyckelställning och har ett särskilt politiskt ansvar. Man kan vidare enligt hovrätten inte bortse från att olika ledamöter i en regering på grund av erfarenhet och politisk ställning kan komma att dominera under det interna arbetet. Särskilda komplikationer och politiska problem kan med en omröstningsregel uppstå, om regeringen är sammansatt av företrädare för flera partier och man därför har att ta hänsyn till överenskommelse som har träffats i samband med koalitionsbildningen. Resonemanget för hovrätten till slutsatsen att det knappast är möjligt att uppställa någon regel för regeringens beslutsfattande. Det bör enligt hovrätten vara varje regerings ensak att bestämma sina arbetsformer och komma överens om metoderna för beslutsfattandet. Den allmänna principen bör vara att regeringens medlemmar enas om besluten men att det finns en möjlighet för enskilda medlemmar att låta anteckna skiljaktig mening till protokollet.

För egen del anser jag att ett grundlagfäst förfarande med en regelrätt omröstning som utslagsgivande för regeringens ställningstagande är främmande för en parlamentarisk regering. Den nuvarande grundlagsbestämmelsen om omröstning inom statsrådet, när detta för riksstyrelsen som interimsregering, bygger på en äldre tids syn på regeringsledamöterna som ämbetsmän och på regeringen som den högsta myndigheten inom byråkratin. Regler om omröstning inom regeringen saknas också i flertalet jämförliga utländska författningar. Jag vill framhålla att en ordning utan omröstningsbestämmelser i RF inte medför någon försvagning av den konstitutionella kontrollen av regeringen. Enligt förslaget skall ett statsråd, liksom för närvarande, ha inte bara rätt utan också så till vida en skyldighet att anföra avvikande mening till protokollet att han, om han underlåter det, får dela ansvaret för beslutet. Jag föreslår alltså att någon bestämmelse om omröstning i regeringen inte tas in i RF.

5.7 Folkomröstning

Som framgår av det föregående delar jag den av såväl författningsutredningen som grundlagberedningen uttalade grunduppfattningen att den svenska folkstyrelsen skall förverkligas genom ett representativt system. I svensk rätt förekommer för närvarande ingen annan form av folkomröstning än den rådgivande.

Den debatt som har förts om beslutande folkomröstning har huvudsakligen gällt frågan om införande av sådan omröstning i samband med grundlagsändring. Författningsutredningen föreslog att en tredjedel av riksdagens ledamöter skulle kunna föra ut ett vilande grundlagsförslag till folkomröstning och samma ståndpunkt intas av en minoritet inom grundlagberedningen. Beredningens majoritet avvisar däremot tanken på beslutande folkomröstning som ett inslag i grundlagsstiftningsförfarandet.

För egen del delar jag beredningens uppfattning att något väsentligt inte skulle vara att vinna med beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Som beredningen har framhållit är en folkomröstning i sådan fråga såsom bihang till ett riksdagsval mindre tillfredsställande. En ordning som innebär att särskild folkomröstning hålles i grundlagsfrågor har den avgörande nackdelen att omröstningen kan befaras tilldra sig ganska litet intresse och därmed ge ett utslag som är mindre representativt för väljaropinionen än resultatet av ett riksdagsval.

Jag delar beredningens uppfattning att det kan vara av värde att ha möjlighet att efter majoritetsbeslut i riksdagen hålla rådgivande folkomröstning, t. ex. i en fråga där partierna önskar få kännedom om uppfattningen bland väljarna, innan de tar ställning för egen del.

Däremot är jag i likhet med beredningen bestämd motståndare till tanken att tillägga en minoritet i riksdagen rätt att få till stånd en

folkomröstning. En sådan ordning skulle inte kunna undgå att minska parlamentarismens funktionsduglighet.

Ett folkomröstningsinstitut av rådgivande karaktär innebär inte att avgörandet undandras statsorganen. Det finns därför inte något behov av att i grundlag ha närmare regler om möjligheterna att anordna sådan folkomröstning. Det är tillräckligt att det i grundlag slås fast att befogenheten att besluta om rådgivande folkomröstning i hela riket skall ligga hos riksdagen. Som beredningen har föreslagit bör riksdagen för sådana beslut även i fortsättningen använda lagstiftningens form.

5.8 Kommunernas ställning i grundlagen

Den lokala folkliga självstyrelsen har gamla anor i vårt land. Dess moderna historia kan sägas ta sin början i mitten av 1800-talet. Sedan dess har den kommunala självstyrelsen fortgående ökat i betydelse och omfattning. I våra dagar svarar kommunerna, de lokala och de regionala, i nära samverkan med staten för en rad betydelsefulla samhällsuppgifter och medverkar därigenom på ett helt annat sätt än tidigare i samhällsbyggandet.

Den omvandling som den folkliga självstyrelsen har undergått har fått sitt återsken i arten av den rättsliga regleringen. 1809 års RF räknade inte från början med den lokala självstyrelsen som något moment i konstitutionen. Regleringen av den lokala självstyrelsen sågs i stället länge som ett ämne för konungens ekonomiska lagstiftningsmakt. 1862 års kommunreform genomfördes sålunda genom av konungen ensam utfärdade förordningar. Redan i samband med representationsreformen 1866 fick emellertid den rättsliga regleringen av kommunerna en högre dignitet. I 57 § RF fastslogs då att kommunallagar skulle stiftas gemensamt av konungen och riksdagen, samtidigt som den kommunala beskattningsrätten fick ett särskilt omnämnande. Motivet härtill var främst den roll som de kommunala församlingarna enligt RO fick vid val till första kammaren. Även om 1866 års grundlagsreform alltså stärkte kommunernas ställning kan deras plats i grundlagarna sägas vara blygsam i förhållande till den betydelse de har fått i vårt samhälle.

Både författningsutredningens och grundlagberedningens förslag till ny RF ger uttryck åt den betydelsefulla ställning i samhällslivet som kommunerna har. De regler i förslagen som gäller kommunerna är visserligen inte många eller ingående. I båda förslagen ges emellertid på framträdande plats uttryck för tanken att den kommunala självstyrelsen hör till statsskickets grunder. Beredningens förslag innehåller sålunda i 1 kap. RF, som behandlar statsskickets grunder, en bestämmelse som förklarar att riket skall vara indelat i kommuner och att medborgarna i dessa skall företrädas av valda ombud som beslutar självständigt enligt lagarna. Beredningen använder därvid ett kommunbegrepp som innefattar alla slag av kommuner. I en annan paragraf i samma kapitel heter det

vidare att statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter verkställer de beslutande organens föreskrifter. I anslutning till denna bestämmelse uttalar beredningen i motiven att all kommunal förvaltning kan betraktas som en form av utövning av offentlig makt, ytterst delegerad av riksdagen. I 7 kap. RF har beredningen vidare tagit in föreskriften att varje kommun äger ta ut skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunens uppgifter enligt grunder som bestäms i lag. I andra kompetensregler i 1 och 7 kap. i beredningens förslag till RF föreskrivs att regler om grunderna för ändringar i kommunindelningen, om kommunernas uppgifter och om grunderna för deras organisation och verksamhet skall kunna ges endast i lag.

Beredningen förklarar sin relativa återhållsamhet i fråga om grundlagsregleringen av kommunernas ställning med hänvisning till att frågor som har samband med den kommunala självstyrelsen och med fördelningen av uppgifter mellan staten och kommunerna är föremål för särskilda utredningar. Beredningen syftar på det arbete som bedrivs inom länsberedningen, utredningen om den kommunala demokratin och utredningen om kommunernas ekonomi.

Under remissbehandlingen har bl. a. länsberedningen och den kommunalekonomiska utredningen intagit en positiv hållning till beredningens förslag i stort till reglering av kommunernas ställning. Svenska kommunförbundet har förklarat sig inte vilja motsätta sig att beredningens förslag om den kommunala självstyrelsen läggs till grund för lagstiftning.

Åtskilliga remissinstanser är däremot kritiskt inställda till beredningens förslag, bland dem Svenska landstingsförbundet och utredningen om den kommunala demokratin. En återkommande synpunkt är att pågående utredningar inte får tas till intäkt för ett uppskov med en fastare förankring i grundlag av den kommunala självstyrelsen. Relationerna mellan stat och kommun har tilldragit sig särskild uppmärksamhet. Kommunerna anses av flera remissinstanser ha fått en alltför underordnad och av staten beroende ställning i beredningens förslag. Beredningens uttalande om den kommunala förvaltningen såsom ytterst en delegerad statsmakt har mött gensagor. Från flera håll framförs önskemål om att den kommunala beskattningsrätten skall få ett starkare skydd än enligt beredningens förslag. Landstingsförbundet och ett par andra remissinstanser föreslår att både landstingskommunerna och de primära borgerliga kommunerna bör nämnas i grundlag.

För min del finner jag det till en början vara angeläget understryka den stora betydelse som den kommunala självstyrelsen har för den svenska demokratin. Genom den kan demokratins idé om människornas medinflytande på angelägenheter som berör dem förverkligas i vid omfattning. Viktiga samhällsuppgifter kan decentraliseras till organ där de ombesörjs under hänsynstagande till skiftande lokala förhållanden. I det kommunala livet fostras medborgarna till ett intresse och ett ansvarstagande för samhällsfrågor som kommer också riksstyrelsen till godo. Som jag redan har nämnt har den kommunala verksamheten i vårt land successivt

expanderat. Kommunerna har blivit instrument för den samhälleliga reformpolitiken. Tyngdpunkten i arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn mellan stat och kommun har också successivt förskjutits till kommunernas förmån.

Var jag nu har sagt ger vid handen att jag liksom beredningen anser att den ställning som kommunerna intar inom vårt demokratiska samhällssystem är sådan att den klart måste avspeglas i en ny grundlag. Enligt min mening bör kommunernas roll i den svenska demokratin i vissa avseenden kunna framhävas starkare än som skett i beredningens förslag.

En betydelsefull fråga är i vilka avseenden kommunernas ställning bör komma till uttryck i grundlag eller, med andra ord, vilka ämnen en grundlagsreglering angående kommunerna bör avse och vilken omfattning den bör ha. Liksom på sin tid länsdemokratiutredningen anser jag att man också beträffande kommunerna bör hålla fast vid principen att i RF inte skall tas in andra materiella bestämmelser än sådana vilka innefattar de väsentliga grundsatser, som inte bör kunna ändras annat än med anlitande av de kvalificerade regler som gäller för grundlagsstiftning. Det är med denna utgångspunkt främst i tre hänseenden som en grundlagsreglering avseende kommunerna kan övervägas, nämligen i fråga om den kommunala indelningens struktur, innebörden i den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten samt i fråga om formerna för den kommunala verksamheten.

Den borgerliga kommunala verksamheten har alltsedan kommunreformen 1862 varit förlagd till en lokal och en regional nivå, och har utövats av vad man brukar kalla primärkommuner och sekundärkommuner. För de lokala, primära kommunerna används numera den enhetliga beteckningen kommun. Som sekundärkommuner fungerar landstingskommunerna. Det kan enligt min mening med fog hävdas att den nu angivna grundläggande *strukturen i den kommunala indelningen* inte bör kunna överges utan sådana överväganden som föregår en grundlagsändring. Jag föreslår därför att det i en grundlagsbestämmelse i inledningskapitlet bör slås fast att det i riket skall finnas såväl primärkommuner som sekundärkommuner. En bestämmelse med denna innebörd anser jag inte föregripa resultatet av länsberedningens arbete.

Den föreslagna regeln skänker emellertid endast vaga hållpunkter för indelningen i kommuner. Liksom beredningen anser jag därför att den bör kompletteras med en bestämmelse, som tillförsäkrar riksdagen ett avgörande inflytande på den kommunala indelningen genom att slå fast att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner skall bestämmas i lag. Med en sådan bestämmelse avses inte endast formellt betonade regler om kommunala indelningsändringar (jfr lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning). I anslutning till praxis bör också de materiella principerna för sådana indelningsreformer som den år 1952 avslutade storkommunreformen och den nu pågående sammanläggningen av kommuner inom kommunblock anges i lag. Liksom hittills bör det ankomma på regeringen att i de enskilda fallen förordna om ändring i den kommunala indelningen.

Det andra ämnet för en eventuell grundlagsreglering gäller, som förut nämnts, *innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten.* I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Vid en grundlagsreglering av hithörande frågor måste beaktas att den kommunala självstyrelsen är föremål för överväganden inom olika statliga utredningar. Utredningsuppdragen berör flera för kommunerna betydelsefulla angelägenheter. Länsberedningen har sålunda att överväga uppgiftsfördelningen i stort mellan stat och kommun samt frågan om ansvarsfördelningen mellan primär- och sekundärkommuner. Den kommunalekonomiska utredningen har i uppdrag att pröva frågan om en begränsning av den kommunala beskattningsrätten och möjligheten att samordna den primär- och sekundärkommunala utdebiteringen. Liksom beredningen anser jag att resultatet av detta utredningsarbete inte bör föregripas genom mera kategoriska grundlagsföreskrifter, i all synnerhet som arbetet rör frågor där grundlagsreglering för närvarande helt saknas eller är knapphändig.

Vad jag hittills har framhållit talar visserligen för att man iakttar återhållsamhet när det gäller att i grundlag ange den kommunala självstyrelsen. Det hindrar enligt min mening emellertid inte att RF ger tydligt uttryck för vissa fundamentala drag i fråga om kommunernas ställning i styrelseskicket.

Genom lagstiftningen har som nämnts kommunerna fått betydelsefulla åligganden. Dessa uppgifter ger många gånger stor handlingsfrihet åt kommunerna. Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF. Jag föreslår därför att det redan i RF:s inledande paragraf tas in en bestämmelse med innehåll att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt statsskick också genom kummunal självstyrelse. Det senare uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Den kommunala initiativrätten är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten. En ändamålsenlig avvägning mellan olika kommunala ändamål och åtgärder förutsätter en kombination av politiskt och

ekonomiskt ansvar. Liksom beredningen anser jag att principen om rätt för kommunerna att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet skall förankras i grundlag. Jag förordar emellertid att principen kommer till uttryck redan i 1 kap. RF om statsskickets grunder (5 §). De grunder efter vilka kommunalskatt får tagas ut skall naturligtvis bestämmas i lag. En bestämmelse om detta är i departementsförslaget upptagen i 8 kap. 5 § RF.

Den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör mot bakgrund av vad jag nyss har sagt inte anges i grundlag. Däremot delar jag beredningens uppfattning att RF bör anvisa på vilket sätt kommunernas uppgiftsområde skall avgränsas. I princip bör också här ställas kravet att lagformen skall anlitas. Genom kravet på riksdagens medverkan skapas en garanti för att frågorna om de kommunala arbetsuppgifterna blir föremål för den allmänna debatt och därav följande genomlysning som deras vikt fordrar. Jag föreslår en bestämmelse i ämnet i 8 kap. 5 § RF. Genom att välja formuleringen att kommunernas befogenheter och åligganden skall anges i lag har jag velat tydligt markera att kommunerna också i fortsättningen skall ha sig tilldelade ett område där de själva mera fritt bedömer vilken verksamhet som skall bedrivas.

Det förhållandet att statsmakterna i särskilda författningar har ålagt kommunerna att sörja för betydande samhällsuppgifter, vilka alltså blir obligatoriska för kommunerna, sätter sin särskilda prägel på svensk offentlig förvaltning. Den omfattande kommunalisering av förvaltningen som har ägt rum bör stadfästas i grundlag. I 1 kap. 6 § RF föreslår jag i likhet med beredningen en bestämmelse som anger att det för den offentliga förvaltningen finns förutom statliga också kommunala förvaltningsmyndigheter. I 11 kap. RF, som handlar om rättskipning och förvaltning, bör emellertid därutöver enligt min mening tas in ett i förhållande till beredningens förslag nytt stadgande som direkt utsäger att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

I fråga om *formerna för den kommunala verksamheten* ansluter jag mig i sak till vad beredningen har föreslagit. Någon detaljerad grundlagsreglering bör alltså inte komma i fråga. Tre grunddrag bör emellertid stadfästas i RF. För det första skall det givetvis framgå att också den kommunala självstyrelsen står på den allmänna och lika rösträttens grund. Om detta ges bestämmelser i 1 kap. 1 § RF. För det andra bör utsägas att även den kommunala demokratin är representativ. Jag föreslår i detta avseende att i 1 kap. 5 § RF tas in en bestämmelse om att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av valda församlingar. För det tredje bör i RF ges en anvisning om den rådande funktionsfördelningen inom kommunerna mellan beslutande organ å den ena sidan och förvaltande och verkställande å den andra. Sådan anvisning ges genom bestämmelserna i 1 kap. 5 och 6 §§ RF. Till det nu sagda kommer att RF också i fråga om kommunernas organisation och verksamhetsformer bör skydda den kommunala självstyrelsen genom att reglera vem som har beslutanderätten. Principen bör vara att basreglerna – i den mån de inte kan utläsas ur grundlag – bestäms av riksdagen i lag. Den åsyftade ordningen framgår av de bestämmelser som jag föreslår i 8 kap. 5 § RF.

5.9 Medborgerliga fri- och rättigheter

Den politiska utvecklingen i Sverige visar att en demokrati kan växa fram och befästas utan att grundlagen innehåller några bindande regler om lagstiftningens innehåll i form av en fri- och rättighetskatalog av det slag som återfinnes i många utländska författningar. De fri- och rättigheter som i dag ter sig självklara för varje svensk medborgare, såsom yttrande- och informationsfrihet, religionsfrihet, föreningsfrihet och demonstrationsfrihet, har tagit form genom att statsmakterna har reglerat och garanterat dem i vanlig lag. I ett väsentligt hänseende – nämligen i fråga om tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar – föreligger emellertid grundlagsskydd genom tryckfrihetsförordningen. Vår enda motsvarighet till de i utländska grundlagar förekommande rättighetskatalogerna, 16 § i nuvarande RF, är däremot oklar till sin innebörd och erbjuder knappast någon garanti i rättslig mening för medborgarnas fri- och rättigheter. Det nu sagda skall självfallet inte uppfattas så att de medborgerliga fri- och rättigheterna skulle vara mera oskyddade i vårt land än på andra håll. Medborgarnas främsta skydd mot övergrepp ligger och måste ligga i det demokratiska systemet som sådant med fritt arbetande politiska partier som slår vakt om de grundläggande politiska rättigheterna, med fria val byggda på allmän och lika rösträtt, med behandling i riksdagen av lagförslag och med en vidsträckt allmän debatt. Den yttersta garantin för fri- och rättigheter är demokratins förankring i folkopinionen.

Som ett naturligt led i författningsreformen ingår att i grundlag införa bestämmelser om de medborgerliga fri- och rättigheterna. Även om sådana bestämmelser har en självklar plats i en modern grundlag, kan emellertid arten och omfattningen av regleringen diskuteras.

En utgångspunkt för regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna är dock given, nämligen att den för all politisk verksamhet i en demokrati grundläggande tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar, vilken brukar benämnas offentlighetsprincipen, liksom hittills skall vara skyddad på särskilt sätt i grundlag genom tryckfrihetsförordningens utförliga bestämmelser. Det är enligt min mening viktigt att hålla i minnet att de meningsskiljaktigheter som kan råda angående regleringen i grundlag av fri- och rättigheterna alltså ej till någon del gäller tryckfriheten och offentlighetsprincipen. I detta sammanhang kan också vara anledning att erinra om att förslag nyligen förelagts riksdagen (prop. 1973:33) om ändringar i tryckfrihetsförordningen som gäller offentlighetsprincipens tillämpning på bl. a. sådant informationsmaterial som behandlas med automatisk datateknik. Vidare bör framhållas att frågan om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedia f. n. utreds av massmedieutredningen.

Inom grundlagberedningen har frågan om regleringen i grundlag av övriga medborgerliga fri- och rättigheter gett upphov till skilda meningar. Bl. a. hävdades från vissa av beredningens ledamöter att de fri- och

rättigheter som är av särskilt intresse för den politiska verksamheten borde skyddas på särskilt sätt. Sålunda övervägdes ett krav på att lag som inskränker någon av dessa fri- och rättigheter skulle kunna beslutas endast med kvalificerad majoritet i riksdagen. Andra ledamöter fann att svårigheter var förenade med denna lösning och pekade på att tryckfriheten redan åtnjuter ett mycket starkt skydd i grundlag. Mot förslaget anfördes främst att innebörden och räckvidden av sådana bestämmelser – enligt vad grundlagberedningens undersökningar gav vid handen – var svåra att överblicka. Vidare anfördes att bestämmelserna skulle kunna få till följd att de rättstillämpande organen drogs in i politiska strider eftersom det i vissa fall skulle kunna ifrågasättas att författningar som domstolar och förvaltningsmyndigheter hade att tillämpa ej tillkommit i grundlagsenlig ordning. Inom beredningen förelåg enighet om att ett krav på kvalificerad majoritet skulle innebära risker för tekniska komplikationer.

Av andra ledamöter hävdades att en ny RF skulle ge en felaktig bild av vårt samhälle, om den inte innehöll en programförklaring angående välfärdsstatens strävanden mot ekonomisk, social och kulturell utveckling och utjämning. Häremot invändes främst att så allmänt formulerade krav inte har sin plats i grundlag utan snarare hör hemma i politiska partiers program.

Beredningens samtliga ledamöter har funnit det angeläget att kunna lägga fram ett så långt möjligt enhälligt förslag i de centrala frågorna om medborgarnas rättigheter gentemot samhället. Mot denna bakgrund enades ledamöterna om en lösning som bl. a. innebär att den nya grundlagen skall innehålla beskrivningar av de politiska fri- och rättigheterna och av den personliga friheten men att den samtidigt skall medge att dessa fri- och rättigheter begränsas genom lag antagen med vanligt majoritetsbeslut. Beredningen för inte heller fram något förslag att grundlagen skall innehålla krav på lagstiftningens innehåll i form av en allmän programförklaring om den statliga verksamhetens mål. Den valda lösningen innebär slutligen att grundlagen inte uppställer något förbud för de rättstillämpande organen att utöva den lagprövningsrätt som har utvecklats i praxis.

Beträffande vissa särskilda frågor av rättighetskaraktär föreslår beredningen emellertid regler som är bindande för lagstiftaren. I förslaget till RF återfinnes sålunda förbud mot tillfälliga domstolar, mot retroaktiva straffdomar och mot landsförvisning av svensk medborgare samt ett förbud att beröva en här i riket bosatt svensk medborgare hans medborgarskap. Till denna kategori av föreskrifter räknar beredningen också ett stadgande om rätt för den, som av annan myndighet än domstol har blivit dömd till straff eller omhändertagen mot sin vilja, att få sin sak prövad av domstol eller, i vissa fall, av domstolsliknande organ. Här kan också nämnas en föreskrift som innebär att ersättning alltid skall utgå vid expropriation och annat sådant förfogande.

Remisskritiken mot beredningens förslag vad gäller reglering av de medborgerliga fri- och rättigheterna följer i stor utsträckning samma

linjer som den diskussion inom beredningen som ledde fram till förslaget. Vissa remissinstanser för sålunda fram krav på att grundlagen skall innehålla en programförklaring om den statliga verksamhetens inriktning. Andra instanser efterlyser ett starkare skydd för de politiska fri- och rättigheterna än vad som ligger i kravet på lagform för inskränkningar i dessa.

I det föregående har jag som min uppfattning uttalat att grundlagens huvuduppgift bör vara att bestämma formerna för den samhälleliga verksamheten. Det är i en demokrati av särskild betydelse att de politiska spelreglerna inte kan manipuleras. Det är därför i första hand dessa regler som bör omfattas av grundlagsskydd. Jag har emellertid samtidigt framhållit som naturligt att vid en reform av vår författning också *samhällsverksamhetens inriktning i vissa särskilt viktiga hänseenden* kommer till uttryck. Jag anser sålunda att i grundlagen bör föras in vad som kan kallas för en programförklaring för den samhälleliga verksamheten. En sådan förklaring kan visserligen inte ges rättsligt bindande karaktär. Detta hindrar emellertid inte att den kan få betydelse för samhällsutvecklingen genom att ställa upp mål för statsmakternas handlande.

Den viktigaste grundsatsen bakom all samhällelig verksamhet bör vara att denna ytterst skall vara inriktad på att åstadkomma rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna. Denna princip bör enligt min mening slås fast i grundlagen. I grundlagstexten bör vidare till konkretisering av den grundläggande principen anges vissa för medborgarna särskilt viktiga områden där denna bör komma till uttryck. Jag tänker här på rätten till utbildning och arbete samt på samhällets strävan att bereda alla medborgare social trygghet.

Enligt min mening är det inte onaturligt att åtminstone i vissa väsentliga hänseenden närmare ange målen för samhällets verksamhet i grundlag. Beredningen har föreslagit att grundlagen skall innehålla en bestämmelse om skydd för enskildas egendom av innebörd, att egendom som någon har förvärvat får tagas från honom genom expropriation eller annat sådant förfogande endast om ersättning utgår enligt grunder som bestämmes i lag. Jag är inte främmande för beredningens tanke att RF bör innehålla en bestämmelse om den enskildes egendomstrygghet. Regeln bör emellertid ges en mer allmänt hållen utformning än i beredningens förslag för att bättre svara mot den sakliga innebörd som beredningen torde ha avsett att bestämmelsen skulle ha. Den kommer också härigenom att såsom närmare utvecklas i specialmotiveringen stå i bättre överensstämmelse med vissa föreskrifter i gällande rätt.

Enligt min mening skulle en grundlagsreglering, som gäller den enskildes ekonomiska trygghet, vara ofullständig och missvisande, om den inte också slog fast den enskildes rätt till trygghet i arbetsanställningen och till inflytande över sina arbetsförhållanden. Jag förordar av denna anledning att RF får innehålla ett stadgande till skydd också för denna rätt.

Till de nu nämnda stadgandena som tar sikte på vissa väsentliga

trygghetsfrågor återkommer jag i specialmotiveringen. Jag vill emellertid redan här framhålla att dessa stadganden, i likhet med den allmänna programförklaring som jag har behandlat i det föregående, inte är utformade som rättsligt bindande föreskrifter utan anger mål för samhällets verksamhet.

Några av de remissinstanser som vill ha ett starkare skydd för *de politiska fri- och rättigheterna* än det av beredningen föreslagna, anser att den omständigheten att Sverige har anslutit sig till konventioner om mänskliga fri- och rättigheter bör slå igenom i en ny grundlag. Det har förordats att man bör överväga ett grundlagsstadgande om att bestämmelserna i de konventioner av detta slag som Sverige har anslutit sig till skall tillämpas nationellt. För egen del anser jag att konventionernas främsta värde för den enskilde ligger i själva konventionsinnehållet och i att Sverige genom att ansluta sig till konventionerna förpliktat sig att respektera dessa. Vad särskilt gäller den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (europarådskonventionen) finns dessutom ett speciellt kontrollsystem som Sverige har underkastat sig. I detta ingår bl. a. en rätt för en enskild person, som anser att en av samhället vidtagen åtgärd inkräktar på hans rättigheter enligt konventionen, att hos den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna, som är ett organ för utredning och förlikning, påkalla utredning i frågan. En fråga om åsidosättande av konventionens bestämmelser kan vidare under vissa förutsättningar av kommissionen eller av den berörda staten hänskjutas till den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. I den mån en lag i undertecknande stat befinns strida mot konventionen är staten skyldig att ändra lagstiftningen.

Att ta ytterligare ett steg och införliva rättighetskonventionerna med svensk rätt stöter emellertid på praktiska och tekniska svårigheter. Särskilt bör pekas på den brist på enhetlig juridisk terminologi som ofta utmärker konventionstexterna. Härtill kommer att den teknik som har använts vid konstruktionen av konventionerna i hög grad skiljer sig från svensk lagstiftningsteknik. Konventionerna lämpar sig därför inte för en direkt tillämpning i enskilda tvister inför svenska domstolar och myndigheter. Man måste räkna med att ett införlivande av konventionerna med svensk grundlag i åtskilliga fall skulle kunna medföra ovisshet om vad som gäller i detalj på olika rättsområden.

Enligt min uppfattning bör man sträva efter att i grundlag på lämpligt sätt reglera ett begränsat antal fri- och rättigheter som allmänt anses vara av särskild betydelse. Regleringen bör självfallet inte ha sådant innehåll att den omöjliggör eller allvarligt försvårar lagstiftning till skydd för väsentliga samhälleliga eller enskilda intressen. Så t. ex. måste rätten att meddela uppgifter och upplysningar kunna begränsas av hänsyn till rikets säkerhet. Det måste vidare – för att ta ett annat exempel – vara möjligt att göra de inskränkningar i den personliga friheten som erfordras för att man skall kunna förebygga och beivra brott eller för att man i vissa fall skall kunna bereda personer erforderlig vård. Om jag skall ta ett tredje

exempel kan jag nämna demonstrationsfriheten. Det är uppenbart att en vidsträckt demonstrationsfrihet är ett starkt demokratiskt intresse. Det är emellertid lika uppenbart att demonstrationsfriheten i den praktiska tillämpningen måste kunna begränsas med hänsyn bl. a. till trafikförhållanden och allmän ordning.

Man kan från de utgångspunkter som jag nu har angett tänka sig flera sätt att utforma en grundlagsreglering av medborgerliga fri- och rättigheter. Den metod som har valts av grundlagberedningen i fråga om den personliga friheten och de politiska fri- och rättigheterna går ut på att man i allmänna ordalag beskriver dessa i grundlag och i övrigt begränsar sig till att ange att inskränkningar i fri- och rättigheterna får föreskrivas endast i lagform. Regler av detta slag kommer närmast att fungera som en kompetensreglering som drar upp gränsen mellan regeringens och riksdagens normgivningsmakt. Som ett särskilt moment tillkommer emellertid att grundlagen ger besked om vad som skall gälla i den mån lagbestämmelser saknas.

Om man vill ge fri- och rättigheterna ett starkare skydd är flera möjligheter teoretiskt tänkbara. Ett alternativ som ibland diskuteras innebär att man uppställer ett krav på en särskild procedur – exempelvis beslut med kvalificerad majoritet eller beslut i den ordning som gäller för grundlagsändring – vid stiftandet av lagar som inskränker de i grundlagen angivna fri- och rättigheterna. Denna lösning har emellertid avgörande nackdelar. Om man låter ett sådant skydd avse samtliga de fri- och rättigheter som anges i beredningens förslag, kommer som beredningen har påvisat (jfr den vid betänkandet fogade bilagan 3) den särskilda beslutsregeln att gälla i fråga om viktiga bestämmelser i brottsbalken, kriminalvårdslagstiftningen, socialvårdslagstiftningen, central lagstiftning med anknytning till försvarsväsendet och betydelsefull lagstiftning av polisiär natur. Bl. a. kommer ingen straffbestämmelse med frihetsstraff i skalan att kunna beslutas annat än i den särskilda ordningen. Detta innebär i sin tur att skyddet kommer att sträcka sig långt utanför de typiskt politiska rättigheterna och gälla också t. ex. näringsverksamhet och andra frågor av ekonomisk natur. Om man å andra sidan försöker göra undantag från kravet på kvalificerad majoritet i fråga om vissa frihetsberövanden, möter man besvärliga gränsdragningsproblem. Som exempel härpå kan nämnas att skilda meningar kan göra sig gällande i frågan huruvida föreskrifter om sådana straffprocessuella frihetsberövanden som häktning och anhållande eller om sådana frihetsberövanden som förekommer i olika vårdlagar bör omfattas av kravet på särskild beslutsordning eller ej. Ett annat område där meningarna kan bryta sig gäller frihetsinskränkningar av det slag som ligger i föreskrifterna om värnplikt, civilförsvarsplikt och annan tjänsteplikt. En regel att sådana föreskrifter får beslutas endast med kvalificerad majoritet skulle kunna innebära att försvarspolitiken i viktiga hänseenden kom att bestämmas av en minoritet inom riksdagen.

Det senast anförda exemplet leder över till en annan aspekt på den nu behandlade frågan. Hur man än avgränsar det område, som skall omfattas

av ett krav på särskild beslutsordning, kvarstår att räckvidden av detta krav inte kan till fullo överblickas. Det finns all anledning att befara att det särskilda skyddet under alla omständigheter kommer att omfatta också föreskrifter i ämnen där skilda politiska uppfattningar och samhälleliga värderingar gör sig gällande utan att de aktuella spörsmålen i praktiken har något rimligt samband med enskildas fri- och rättigheter. I sådana fall skulle en särskild beslutsregel på ett otillbörligt sätt komma i strid med den för den demokratiska beslutsordningen grundläggande majoritetsprincipen.

En reglering som uppställer krav på särskild beslutsordning för rättighetsinskränkande normgivning medför även andra svårigheter. Som ett exempel bland många på de lagtekniska problem man möter när man försöker att i grundlag utforma en reglering av detta slag kan nämnas de fall där olika typer av rättigheter bryter sig mot varandra. Jag behöver i detta sammanhang endast peka på straffstadgandet om störande av förrättning eller allmän sammankomst i vilket yttrandefriheten står mot demonstrationsrätten och mötesfriheten. I sådana fall medför kravet på särskild beslutsordning för inskränkning av en rättighet svårigheter att genom positiva lagbestämmelser skydda en motstående rättighet.

Om man uppställer ett krav på kvalificerad majoritet eller på någon annan särskild procedur vid stiftandet av lagar som inskränker de grundlagsfästa fri- och rättigheterna måste man som jag redan har antytt räkna med att räckvidden av detta krav kan komma att bli omstridd. Detta kan i viss mån motverkas genom att man i grundlagen preciserar och begränsar varje rättighetsregels tillämpningsområde. Det ligger emellertid i sakens natur att en sådan reglering för att medföra önskat resultat måste bli mycket utförlig. Jag vill i detta sammanhang erinra om att det för att åstadkomma en effektivt skyddande och samtidigt praktiskt användbar reglering i fråga om endast två särskilda fri- och rättigheter – tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar – har krävts en särskild grundlag – tryckfrihetsförordningen – innehållande mer än 100 paragrafer, en sekretesslag, innehållande närmare 50 paragrafer samt en rik flora särskilda sekretessbestämmelser. Det är enligt min uppfattning uteslutet att i grundlagen undanröja alla oklarheter i en rättighetsreglering som spänner över så vida fält som det här är fråga om. Det föreligger därför en betydande risk för att en domstol eller annan myndighet intar en annan ståndpunkt än riksdagen i frågan, huruvida en lag inskränker en grundläggande rättighet, och till följd därav anser en lag som har antagits enligt de vanliga reglerna för lagstiftning vara ogiltig. Detta kan i sin tur komma att medföra att grundlagsenligheten i utfärdade lagar ofta sätts i fråga samt medföra konflikter mellan riksdagen och de rättstillämpade organen, konflikter som på lång sikt kommer att förringa allmänhetens förtroende för lagar som har utfärdats i behörig ordning.

Med detta sista är jag inne på den i själva verket tyngst vägande invändningen mot varje system som bygger på att lagar i vissa icke närmare preciserade ämnen skall beslutas med kvalificerad majoritet. Varje system av detta slag skapar inte bara risker för olustiga procedur-

strider i riksdagen utan innebär också, och framför allt, på sikt en påtaglig risk för politisering av domstolarna till nackdel både för demokratin och rättssäkerheten.

Av de skäl som jag nu har anfört anser jag mig inte kunna förorda att det i en ny RF förs in en mera generellt utformad rättighetsreglering som ställer upp gränser för lagstiftarens handlingsfrihet. Jag ansluter mig i stället till den av beredningen föreslagna lösningen, vilken inte är förenad med de allvarliga olägenheter som följer med de andra lösningar jag har redogjort för. Genom den av beredningen föreslagna regleringen säkerställes att alla inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna kommer att beslutas av folkets valda företrädare under den offentlighet och den allmänna debatt som följer med en riksdagsbehandling.

Som jag redan har nämnt föreslår beredningen att RF beträffande vissa särskilda frågor skall innehålla regler som begränsar lagstiftarens handlingsfrihet. De flesta av dessa regler – bl. a. förbuden mot retroaktiv straffrättskipning och mot landsförvisning av svensk medborgare samt förbudet att beröva här i riket bosatt svensk medborgare hans medborgarskap – är emellertid enligt beredningens förslag formellt riktade till de rättstillämpande organen och innebär att dessa får en grundlagsfäst skyldighet att sätta föreskrifter som kränker ifrågavarande förbud åt sidan. Några remissinstanser har föreslagit att de nu nämnda stadgandena i stället skall riktas till de normgivande organen. Jag ansluter mig till denna uppfattning. Det är enligt min åsikt mindre tilltalande att grundlagen skall synas förutsätta att statsmakterna kommer att besluta föreskrifter som myndigheterna inte får följa. Som jag kommer att utveckla närmare i det följande, förutsätter jag att den lagprövningsrätt som för närvarande får anses tillkomma de rättstillämpande organen skall bestå även efter antagandet av en ny RF. Även med den av mig förordade utformningen av bestämmelserna kommer alltså domstol att kunna åsidosätta lag eller annan författning, om lagen eller författningen står i uppenbar strid med en grundlagsbestämmelse.

Beredningens förslag att i grundlag skriva in ett förbud mot retroaktiv straffrättskipning har inte föranlett några invändningar under remissbehandlingen. Detsamma gäller i fråga om det föreslagna förbudet mot tillfälliga domstolar. Jag anser liksom beredningen att de för rättsstaten utmärkande principer som ligger bakom förslaget i dessa delar bör komma till uttryck i en ny RF. Som jag redan har nämnt bör förbudet mot retroaktiv straffrättskipning emellertid ersättas med ett förbud mot retroaktiv normgivning på straffrättens område.

Jag delar beredningens uppfattning att den medborgarna tillkommande rätten att vistas i riket är av så väsentlig betydelse att den bör slås fast i grundlag. Liksom beredningen anser jag vidare att en bestämmelse som slår fast denna rätt bör kompletteras med ett förbud mot att beröva en här i riket bosatt svensk medborgare hans medborgarskap. I överensstämmelse med vad jag tidigare har sagt bör ifrågavarande föreskrifter utformas så att de riktas till de normgivande organen.

Det av beredningen föreslagna stadgandet om rätt för den, som av

annan myndighet än domstol har blivit dömd till straff eller omhändertagen mot sin vilja, att få sin sak prövad av domstol eller, i vissa fall, av domstolsliknande organ har utsatts för kritik under remissbehandlingen av innebörd att stadgandet i sin föreslagna lydelse leder till en konflikt med nu gällande lagstiftning om strafföreläggande och ordningsbot. Denna kritik är enligt min uppfattning befogad och har föranlett mig att begränsa stadgandets tillämpningsområde till att avse enbart frihetsberövanden. Härmed torde man bevara det från medborgarnas synpunkt väsentligaste av beredningens förslag i denna del.

I grundlagberedningens förslag har bestämmelserna om de politiska fri- och rättigheterna tagits in i 7 kap. om lagar och lagstiftning, medan föreskrifterna om förbud mot retroaktiva straff, mot landsförvisning av svensk medborgare och mot berövande av svenskt medborgarskap återfinnes i 10 kap. om rättskipning och förvaltning. I samma kapitel har beredningen tagit in den regel om skydd mot expropriation utan ersättning som jag har nämnt i det föregående samt föreskriften om rätt till domstolsprövning av beslut om frihetsberövande m. m.

Under remissbehandlingen har från en del håll förordats att den nya RF skulle innehålla *ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter.* Som jag redan har nämnt bör enligt min mening de av beredningen föreslagna reglerna av rättighetskaraktär utökas med en allmän programförklaring om den samhälleliga verksamhetens inriktning och med en regel om arbetstagares rätt till trygghet i sin anställning m. m. Det blir då naturligt att samla de viktigaste rättighetsreglerna i ett särskilt kapitel, som bör följa närmast efter det inledande kapitlet om statsskickets grunder. Enligt min mening bör ett sådant kapitel om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. i departementsförslaget) inledas med den allmänna programförklaringen. Därefter bör följa de bestämmelser som tar sikte på den enskildes ekonomiska trygghet och hans möjligheter att påverka sina anställningsförhållanden. Kapitlet bör avslutas med föreskrifterna om de politiska fri- och rättigheterna. Föreskrifterna om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning, mot landsförvisning av svensk medborgare och mot berövande av svenskt medborgarskap har så nära samband med reglerna om normgivningen att de bör föras in i det kapitel som behandlar denna fråga (8 kap. i departementsförslaget). Föreskriften om rätt till domstolsprövning av beslut om frihetsberövande har enligt min mening sin naturliga plats i det kapitel som behandlar rättskipning och förvaltning (11 kap. i departementsförslaget).

En särskild fråga är i vilken utsträckning man bör göra grundlagens *regler om fri- och rättigheter tillämpliga även i fråga om här i riket bosatta personer som inte är svenska medborgare.*

Författningsutredningen hade i sitt förslag till RF tagit in ett stadgande enligt vilket utlänning här i riket skulle åtnjuta fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare, såvitt inte annat var särskilt stadgat. I grundlagberedningens förslag avser reglerna om de politiska fri- och rättigheterna samt om den personliga friheten endast svenska medborgare. Detsamma gäller i fråga om rätten för den som av annan anledning än brott har blivit omhändertagen tvångsvis att få omhänderta-

gandet prövat av domstol. Stadgandena om förbud mot landsförvisning och berövande av medborgarskap kan självfallet inte ta sikte annat än på svenska medborgare. I övrigt är de av beredningen föreslagna reglerna tillämpliga även i fråga om andra än svenska medborgare.

Ett par remissinstanser har hävdat att grundlagen bör ge här bosatta utlänningar ett starkare skydd än vad beredningen har föreslagit. Enligt dessa instanser bör i princip samma regler gälla för utlänningar som för svenska medborgare.

En här i riket bosatt utlännings rättsställning skiljer sig på ett avgörande sätt från en svensk medborgares genom att endast den svenska medborgaren har en ovillkorlig rätt att uppehålla sig i riket och att bereda sig sin utkomst här. Så länge denna grundläggande skillnad består, kommer ett grundlagsskydd i andra hänseenden för här i riket bosatta utlänningar att te sig synnerligen ofullkomligt. En rätt att ge uttryck för meningar eller att delta i allmänna sammankomster är sålunda av begränsat värde, om utlänningen inte har någon garanti för att få ett kanske kortvarigt uppehållstillstånd förlängt. Härtill kommer att det finns ett legitimt behov av att i fråga om utlänningar i vissa hänseenden kunna göra inskränkningar i den personliga friheten och i de politiska fri- och rättigheterna i annan form än lagstiftningens. Som exempel härpå kan nämnas 14 § utlänningslagen som tillåter Kungl. Maj:t att inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område. Jag kan vidare erinra om den befogenhet som 34 § utlänningslagen ger Kungl. Maj:t att föreskriva inskränkningar och villkor för utlännings vistelse i riket. Vad gäller frågan om rätten till domstolsprövning av frihetsberövande åtgärd vill jag påpeka att någon sådan möjlighet inte föreligger vad gäller tagande i förvar av utlänning enligt 35 § utlänningslagen.

Vad jag nu har sagt leder till den slutsatsen att det, såvitt gäller de politiska rättigheterna och rörelsefriheten, inte torde vara möjligt att i grundlag bereda här i riket bosatta personer som inte är svenska medborgare ett starkare skydd än vad som gjordes i författningsutredningens förslag. En sådan regel, som innebär att skyddet kan genombrytas av föreskrifter av vilken konstitutionell valör som helst, saknar emellertid enligt min mening självständig rättslig betydelse. I fråga om tryggande av utlänningarnas rättsställning bör man enligt min mening i stället fortsätta på den väg som man hittills har beträtt, nämligen att efter överenskommelser med andra länder genom vanlig lagstiftning tillförsäkra de här bosatta utlänningarna samma förmåner som svenska medborgare.

Som jag har nämnt i det föregående förutsätter jag i likhet med beredningen att den s. k. *lagprövningsrätt* som har utvecklats i rättspraxis skall bestå även efter antagandet av den nya RF. Denna rätt har hittills i huvudsak kommit till uttryck genom domstolsavgöranden. Den torde emellertid få anses tillkomma samtliga organ som tillämpar rättsregler under utövande av rättskipning eller offentlig förvaltning. Lagprövningsrätten som den har utformats i rättspraxis, kan, kort uttryckt, sägas innebära att en myndighet har rätt – och skyldighet – att i sin

rättstillämpande verksamhet sätta åt sidan en föreskrift som strider mot en bestämmelse i en författning av högre konstitutionell valör. Vanlig lag får med andra ord vika för grundlag. Härför krävs emellertid att den ifrågasatta lagen står i uppenbar strid med en klar bestämmelse i grundlag.

Självfallet bör det också i fortsättningen vara så att ett aktstycke, som utger sig för att vara en författning men som över huvud taget inte härrör från ett organ som är behörigt att besluta författningar, inte skall tillämpas av myndigheterna. Vad gäller frågan om konflikter mellan författningar på skilda konstitutionella nivåer – konflikter som kan bestå i att en viktig formföreskrift i en högre författning har satts åt sidan vid tillkomsten av en lägre, i att ett organ har beslutat en viss författning i klar strid med en kompetensföreskrift i en högre författning eller i att två författningar av olika valör innehåller mot varandra uppenbart stridande materiella föreskrifter – är det också naturligt att det i enlighet med den praxis som har utvecklat sig fortfarande gäller att en föreskrift i en författning av högre valör skall äga företräde framför en föreskrift av lägre valör. Detta betraktelsesätt är uppenbarligen en förutsättning för att regler om ett särskilt grundlagsstiftningsförfarande och grundlagsregler om att vissa föreskrifter endast får beslutas genom lag skall ha någon mening. Det kan därför sägas stå i överensstämmelse med intentionerna bakom grundlagens regler i dessa hänseenden att man även i fortsättningen tillåter en domstol eller förvaltningsmyndighet att i ett anhängigt ärende beakta exempelvis ett uppenbart frångående av grundlagens kompetensfördelning mellan riksdag och regering.

Tydligt är att en lagprövningsrätt med den omfattning som jag nu har angett liksom hittills får ringa eller ingen praktisk betydelse. Att grova formfel eller andra uppenbara åsidosättanden av grundlagsregler skulle förekomma vid normgivningen framstår som i hög grad osannolikt, i all synnerhet som de regler om fördelningen av normgivningskompetensen som nu föreslås är så utformade att de medger ett visst spelrum för de normgivande organen.

5.10 Normgivningsmakten

De centrala statsorganen i en parlamentarisk stat, folkrepresentationen och regeringen, kan sägas ha till huvuduppgift att leda samhällsutvecklingen och att bestämma den offentliga verksamhetens inriktning i stort. I betydande utsträckning fullgör de denna uppgift genom normgivning, dvs. genom att besluta föreskrifter som blir bestämmande för myndigheters och enskildas handlande.

Det är en i vår kulturkrets allmänt omfattad åsikt att normgivningen inom de för medborgarna viktigaste ämnesområdena bör utövas av folkrepresentationen eller i varje fall under dess medverkan. Detta synsätt ligger bakom uppfattningen, att folket genom folkrepresentationen skall ha del i besluten om de normer som föreskriver inskränkningar i medborgarnas frihet eller rätt till egendom. Det har under inflytande av ett naturrättsligt betraktelsesätt hävdats att i själva verket endast normer

som har sådant innehåll skulle vara att betrakta som lagar. *Lagbegreppet* skulle således vara materiellt bestämt.

I 1809 års RF avspeglas ett härifrån delvis avvikande sätt att se på lagbegreppet. I det berömda memorialet från 1809 års konstitutionsutskott talas visserligen bl. a. om "lagar i deras egentliga bemärkelse" och om "rikets civil- och kriminallagar samt det gällande rättegångssättet". Den grundläggande bestämmelsen om dessa lagar, vilka för sin tillkomst kräver riksdagens medverkan, återfinns i 87 § 1 mom. RF. Men därutöver används uttrycket lag även för att beteckna vissa författningar som har ett vidare innehåll och som beslutas av konungen (89 § RF). Till området för den lagstiftning som skall äga rum under riksdagens medverkan hänförs enligt 87 § RF "allmän civil- och kriminallag". Detta begrepp torde i huvudsak omfatta de bestämmelser som ingick eller ansågs böra ingå i 1734 års lag. Därjämte förs genom särskilda bestämmelser i RF föreskrifter i vissa speciella ämnen in under riksdagens medbestämmande. I övrigt ligger normgivningsmakten hos konungen.

Numera reserveras beteckningen lag för författningar som har tillkommit genom samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen. I den mån RF uttryckligen föreskriver denna form för föreskrifter i vissa ämnen, kan man således säga att vårt nuvarande lagbegrepp är materiellt bestämt. Emellertid öppnas genom 89 § RF en möjlighet för Kungl. Maj:t att hänskjuta förslag till författningar inom Kungl. Maj:ts beslutsfär till riksdagen för prövning enligt reglerna om allmän civil- och kriminallag. Författningar som har tillkommit på detta sätt kan sägas vara lagar inte i kraft av sitt innehåll utan på grund av den form i vilken de har tillkommit, nämligen genom samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen.

I detta sammanhang bör nämnas att enligt vedertagen uppfattning en samfällt stiftad lag – oavsett om den samfällda lagstiftningens form i det särskilda fallet är föreskriven i RF eller ej – kan ändras eller upphävas endast genom samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen. Man brukar för denna grundsats använda beteckningen den formella lagkraftens princip.

I författningsutredningens förslag används ett lagbegrepp som ansluter till den praxis som gäller nu. Lagbegreppet är alltså inte i förslaget begränsat till att omfatta föreskrifter i vissa särskilda ämnen. Enligt utredningen skulle termen lag avse generella rättsregler och användas i första hand för att beteckna författningar, som innehöll så väsentliga rättsregler, att de för sin tillkomst krävde riksdagsbeslut. Förslaget innebar visserligen den avvikelsen från gällande rätt, att lag skulle stiftas av riksdagen ensam. Utredningen bestämde emellertid lagområdets omfattning på i princip samma sätt som området för den samfällda lagstiftningen anges i 1809 års RF. I skilda bestämmelser i förslaget nämndes sålunda olika ämnen som skulle regleras genom lag. I övrigt skulle normgivningsmakten tillkomma regeringen. Förslaget öppnade samma möjlighet till utvidgning av lagområdet som 1809 års RF. Regeringen skulle alltså kunna förelägga riksdagen ett författningsförslag i en fråga i

vilken regeringen var behörig att besluta, för att riksdagen skulle antaga förslaget som lag. Den formella lagkraftens princip grundlagsfästes genom en särskild föreskrift.

Grundlagberedningens syn på lagbegreppet skiljer sig inte på något avgörande sätt från den åskådning som ligger bakom författningsutredningens förslag. Beredningen anser sålunda att en lag till sin typ är en föreskrift med generell giltighet. Grundlagen bör emellertid inte hindra att lagformen i undantagsfall begagnas för en föreskrift som syftar till att lösa något enstaka konkret problem. I likhet med författningsutredningen föreslår beredningen att lag skall stiftas av riksdagen ensam. Beredningen ansluter sig till vedertagen teknik genom att i sitt förslag till RF ange ett antal ämnen som skall regleras genom lag. Den går emellertid längre än 1809 års RF och författningsutredningen när det gäller möjligheterna att utvidga lagområdet utöver det i lagtexten särskilt angivna.

Enligt beredningen skall riksdagen sålunda i princip kunna av egen kraft stifta lag i vilket ämne som helst. En i systemet inbyggd spärr – riksdagen skall kunna gå utanför det i RF beskrivna lagområdet endast om regeringen har underlåtit att inom skälig tid efterkomma en av riksdagen gjord framställning om viss normgivning – kan inte sägas rubba den grundläggande principen bakom beredningens förslag att all normgivning ytterst skall omfattas av riksdagens kompetens. I den mån riksdagen beslutar föreskrifter utanför det område inom vilket den måste besluta genom lagstiftning, skall det enligt beredningen stå riksdagen fritt att använda lagformen, om den anser detta ändamålsenligt. Riksdagen skall emellertid i sådana fall också kunna välja en annan form för sina beslut. Liksom författningsutredningen föreslår beredningen att den formella lagkraftens princip grundlagsfästes.

Jag delar i allt väsentligt beredningens syn på lagbegreppet. Enligt min mening ligger i lagbegreppet först och främst att detta endast kan omfatta rättsregler. Sådana regler kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. Av det för rättsstaten utmärkande kravet på normmässig behandling av medborgarna följer vidare att en rättsregel skall vara en generell föreskrift. Till dessa egenskaper som utmärker rättsregler i allmänhet kommer sedan det moment som skiljer lagar från andra rättsregler, nämligen att lag skall ha beslutats av riksdagen. Jag delar författningsutredningens och beredningens uppfattning att rätten att besluta lag skall ligga hos riksdagen ensam. Jag föreslår således att någon samfälld lagstiftning inte skall förekomma i framtiden.

Denna ordning utesluter givetvis inte att regeringen utarbetar lagförslag som den överlämnar till riksdagen för prövning. En medverkan av regeringen i denna form framstår som naturlig och ändamålsenlig och kan förutsättas bli ett normalt led i lagstiftningsproceduren också enligt den nya regeringsformen.

Jag har i det föregående uttalat att en lag liksom varje annan rättsregel skall vara en generell föreskrift. Som beredningen har framhållit kan det visserligen undantagsvis vara nödvändigt att genom lag ge föreskrifter som blir tillämpliga endast i fråga om ett enstaka fall.

Enligt min mening måste lagen emellertid även i en sådan situation vara generellt utformad. Jag kan således inte ansluta mig till den uppfattning som kommer till uttryck hos beredningen att det bör vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Jag är medveten om att det inte är helt lätt att ange innebörden av kravet på generell tillämpbarhet. Enligt min mening får en lag anses uppfylla detta krav om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. En lag som anger tidpunkten för en folkomröstning eller formuleringen av den fråga som skall ställas till folket får sålunda anses vara generellt tillämpbar, eftersom den gäller för alla som deltar i folkomröstningen. Motsvarande gäller enligt min uppfattning i fråga om lag som avbryter en arbetskonflikt. Det blir däremot med den uppfattning beträffande lagbegreppet som jag nu har gett uttryck för inte möjligt för riksdagen att genom lag besluta i särskilt fall om angelägenhet i vilken avgörandet enligt gällande rätt ankommer på regeringen, domstol eller annan myndighet.

Av min tidigare redogörelse framgår att såväl 1809 års RF som författningsutredningens förslag drar en yttre gräns för riksdagens kompetens, som riksdagen inte kan överskrida av egen kraft, medan grundlagberedningen däremot öppnar hela normgivningsområdet för riksdagen.

Enligt min åsikt är det bäst förenligt med folksuveränitetens princip att man inte uppställer några formella hinder för riksdagens normgivningskompetens. Det är visserligen ofrånkomligt att regeringen och underordnade myndigheter i praktiken har hand om en mycket betydande del av normgivningen. Riksdagen bör emellertid på normområdet ha en principiell frihet att ingripa med lagstiftning i vilket ämne som helst.

Som har nämnts förut innefattar grundlagberedningens förslag dock en viss spärr för riksdagens möjligheter att gå in på vissa delar av normgivningsområdet. Riksdagen skall sålunda inte kunna meddela föreskrifter utanför ramen för det egentliga lagområdet annat än om regeringen har underlåtit att inom skälig tid efterkomma en av riksdagen gjord framställning om normgivning. Under remissbehandlingen har påpekats att denna spärregel kan befaras medföra vissa gränsdragningsproblem. Eftersom föreskriften skulle begränsa riksdagens handlingsfrihet även i fråga om ämnen där regeringens normgivningskompetens grundas på riksdagsbemyndiganden, kunde talmannen exempelvis bli tvungen att avgöra om en inom riksdagen väckt lagstiftningsfråga var i konflikt med ett tidigare delegeringsbeslut eller ej. En liknande situation kunde vidare tänkas uppkomma på grund av svårigheterna att fastställa innebörden av uttrycket "inom skälig tid". För egen del anser jag att man inte kan bortse från dessa invändningar. Med hänsyn härtill och då regeln under alla förhållanden inte skulle få någon nämnvärd betydelse i det parlamentariska systemet bör den inte tas upp i den nya RF.

I likhet med författningsutredningen och grundlagberedningen anser jag att den formella lagkraftens princip bör komma till uttryck i grundlagstexten.

Utifrån betraktelsesättet att riksdagen bör ha en obegränsad rörelsefrihet inom hela normgivningsområdet ligger det nära till hands att också hävda att riksdagen fritt bör kunna bestämma i vad mån den själv skall utöva sin beslutanderätt eller överlämna den till andra organ. Man kan vidare framföra den uppfattningen, att det med ett parlamentariskt styrelsesätt inte finns så stor anledning att dra någon skarp gräns mellan folkrepresentationens och regeringens funktioner, eftersom regeringen för sin existens är beroende av folkrepresentationens förtroende. Emellertid är det en viktig sida av folksuveräniteten att de mest betydelsefulla politiska besluten alltid skall fattas av det statsorgan som bäst avspeglar de inom befolkningen föreliggande opinionerna, alltså av riksdagen. Rikdagen skulle inte fylla sin uppgift, om den i någon mera betydande omfattning överlämnade åt andra organ att fatta dessa beslut. I enlighet härmed innebär grundlagberedningens förslag att de centrala delarna av normgivningsmakten skall utövas av riksdagen ensam. Utöver de skäl härför som sammanhänger med riksdagens principiella ställning som det främsta statsorganet åberopar beredningen bl. a. behovet av offentlig debatt kring planerade lagar, önskemålet om växelverkan mellan medborgarna och deras valda ombud samt kravet på en viss stabilitet i befogenhetsfördelningen. Beredningen pekar vidare på önskemålet att oppositionen skall vara så mångsidigt orienterad som möjligt om viktiga avgöranden, så att den skall kunna ta på sig regeringsansvaret vid en omkastning av majoritetsförhållandena. Beredningen uttrycker också den uppfattningen att tvånget till offentlig redovisning medför att lagarna blir mer genomarbetade. Jag ansluter mig till dessa skäl för att lägga den centrala normgivningen hos riksdagen ensam. Slutsatsen av vad jag nu har sagt blir att grundlagen bör innehålla en reglering som fastslår ett *obligatoriskt lagområde* – dvs. förbjuder riksdagen att i annan form än grundlagsstiftningens avhända sig sin normgivningsmakt i vissa frågor.

Frågan hur man skall *avgränsa det obligatoriska lagområdet och i övrigt utforma regleringen av kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen* hör till de tekniskt mest komplicerade i författningsarbetet. Flera typer av lösningar är teoretiskt tänkbara.

För att en reglering av normgivningskompetensens fördelning mellan statsorganen skall kunna ge dessa erforderlig ledning samt förebygga konstitutionella tvister angående legaliteten i deras agerande, måste den utformas på sådant sätt, att den blir klar till sin innebörd. Regleringen får å andra sidan inte vara så utförlig, att man kommer i konflikt med kravet på översiktlighet. Man bör vidare se till att den metod som man använder något så när klart ger uttryck för de bakom kompetensregleringen liggande grundsatserna.

Som jag redan har nämnt återfinns på skilda ställen i 1809 års RF föreskrifter att vissa angivna ämnen skall regleras i den samfällda lagstiftningens form. Dessa föreskrifter – samt vissa föreskrifter i TF från vilka jag bortser i fortsättningen – avgränsar tillsammans det obligatoriska lagområdet. Inom detta kan i princip inte någon annan än Kungl. Maj:t och riksdagen i förening besluta rättsregler.

Regleringen i 1809 års RF kan inte sägas uppfylla rimliga krav på klarhet och lättillämplighet. Den grundläggande bestämmelsen i 87 § 1 mom., att allmän civil- och kriminallag skall beslutas i den samfällda lagstiftningens form, har sålunda varit omtvistad i fråga om sin innebörd ända sedan den kom till. Den gräns som i praxis har kommit att dras kring området för den samfällda lagstiftningen kan endast högst ofullständigt härledas ur reglerna om det obligatoriska lagområdet i 1809 års RF.

I författningsutredningens förslag till reglering av normgivningsmakten används en teknik för att avgränsa det obligatoriska lagområdet som i någon mån avviker från lösningen i 1809 års RF. Utredningen ersatte bestämmelsen om allmän civil- och kriminallag med en betydligt mer detaljerad föreskrift enligt vilken bestämmelser om svenskt medborgarskap, om enskildas egendom och inbördes förhållanden, om brott och påföljd för brott, om rättegångsförfarandet, om värnplikt och annan tjänsteplikt och om åligganden i övrigt för kommuner och enskilda fick beslutas endast genom lag. Som ytterligare ett moment i gränsdragningen kring det obligatoriska lagområdet föreslog utredningen en föreskrift att mindre ingripande bestämmelser i de uppräknade ämnena skulle kunna beslutas av regeringen eller i vissa fall av annan myndighet. Det säger sig självt att särskilt denna sista föreskrift måste medföra betydande tolkningsproblem. Till tolkningssvårigheterna bidrog vidare ett antal i ett särskilt kapitel samlade bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, vilka i de flesta fall fick inskränkas endast genom lag eller som skulle utformas närmare genom lag. Även i vissa andra sammanhang uppställdes krav på lagform. Inte heller författningsutredningens lösning kan således – såsom också framhölls från många håll under remissbehandlingen – anses vara tillräckligt klar för att vara godtagbar.

Grundlagberedningen har vid utformningen av sitt förslag till kompetensreglering valt ett tillvägagångssätt som i flera hänseenden skiljer sig från de lösningar som återfinns i 1809 års RF och hos författningsutredningen. Beredningen beskriver genom en uppräkning av olika ämnen ett område inom vilket normgivningskompetensen i första hand skall ligga hos riksdagen och utövas genom lagstiftning. Detta område kan lämpligen betecknas som det *primära lagområdet*. I fråga om vissa ämnen skall riksdagen kunna delegera normgivningskompetens inom det primära lagområdet till regeringen. Sådan delegation skall emellertid i princip aldrig kunna avse föreskrifter som begränsar de i förslaget särskilt nämnda fri- och rättigheterna. Den del av det primära lagområdet inom vilket delegation inte är möjlig utgör det *obligatoriska lagområdet*. Det område som ligger utanför det primära lagområdet kan betecknas som *regeringens primärområde*, eftersom regeringen där har en direkt på RF grundad behörighet att besluta rättsnormer. Härtill kommer att regeringen enligt förslaget skall ha en generell behörighet att besluta föreskrifter om verkställighet av lag. För det fall att riksdagen utnyttjar sina möjligheter att delegera normgivningskompetens till regeringen eller att gå in på regeringens primärområde, kommer *riksdagens och rege-*

ringens faktiska normgivningsområden inte att sammanfalla med de i grundlag angivna primärområdena.

Beredningen förklarar att den vid gränsdragningen kring det primära lagområdet har utgått från grundsatsen att inskränkningar i medborgarnas personliga frihet och rätt till egendom inte skall kunna företas annat än med stöd av lag. Till det primära lagområdet för beredningen först och främst föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. I denna del sammanfaller det primära lagområdet i allt väsentligt med det obligatoriska. Till det primära lagområdet räknas vidare föreskrifter om medborgarnas rättigheter och skyldigheter mot det allmänna och om förhållandet i övrigt mellan enskilda och det allmänna. Inom detta område, vars utsträckning delvis preciseras med hjälp av beskrivningar av medborgarna tillkommande fri- och rättigheter, återfinner man bl. a föreskrifter om skatt till staten, de straffrättsliga föreskrifterna och huvuddelen av det normkomplex som brukar kallas för den ekonomiska lagstiftningen och som enligt nuvarande praxis till betydande del faller under Kungl. Maj:ts kompetens. Det primära lagområdet sägs vara bestämt på sådant sätt att den normgivningskompetens som ligger utanför detta och som således utgör regeringens primärområde i stort sett skall omfatta den s. k. administrativa lagstiftning som nu ligger under Kungl. Maj:t.

Beredningen förklarar att den har bestämt de ämnesområden som kan bli föremål för delegation på sådant sätt att det i första hand skall bli möjligt att till regeringen överlåta sådan ekonomisk normgivning som inte f. n. sker i den samfällda lagstiftningens form. Bland de rättigheter beträffande vilka rätten att besluta inskränkande föreskrifter inte får överlåtas till regeringen, märks yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfriheterna samt den personliga friheten. En konsekvens härav blir bl. a. att föreskrifter om frihetsstraff, till skillnad från vad som gäller nu, enligt beredningens förslag inte kan beslutas på annat sätt än genom lagstiftning.

Regeringsrättens ledamöter har hävdat att man bör överväga att behålla den nuvarande formen för kompetensfördelning. De förklarar att ifrågavarande gränsdragning mellan riksdagens och regeringens kompetensområden visserligen är mycket vag formellt sett men att den har den fördelen att den genom en långvarig praxis ligger fast i praktiken. Det torde, hävdar ledamöterna vidare, inte erbjuda alltför stora svårigheter att finna en adekvat formulering av rådande praxis som är lämpad att införas i grundlagstexten.

Jag delar i och för sig uppfattningen att den kompetensfördelning som har utbildats i praxis i stort sett är ändamålsenlig och därför i huvudsak bör ligga till grund även för en framtida fördelning av normgivningskompetensen mellan riksdag och regering. Såsom bl. a. författningsutredningens förslag ger vid handen är det emellertid inte möjligt att ge RF ett sådant innehåll att den klart och tydligt lagfäster nuvarande praxis. Härtill kommer att praxis knappast är fullt entydig. En lösning enligt den av regeringsrättens ledamöter förordade linjen skulle i själva verket

innebära att man till stor del avstod från att lagfästa fördelningen av normgivningskompetensen mellan riksdag och regering. Enligt min uppfattning är det ofrånkomligt att vid utformningen av en ny RF ge bestämmelser om kompetensfördelningen som uppfyller högt ställda krav på klarhet och konsekvens. Från denna utgångspunkt måste den av regeringsrättens ledamöter förordade lösningen avvisas.

Ett av de viktigaste leden i beredningens förslag och det moment i detta som kanske är av allra störst intresse från principiell synpunkt är möjligheten till *delegation av normgivningskompetens* från riksdagen till regeringen. I den mån denna möjlighet utnyttjas innebär den att gränsen mellan de områden inom vilka riksdagen och regeringen faktiskt utövar normgivningsverksamhet kommer att dras i vanlig lag. Detta grundläggande element i konstruktionen har i huvudsak lämnats utan kommentarer under remissbehandlingen. Särskilt Svea hovrätt har emellertid intagit en kritisk hållning. Hovrätten anser bl. a. att möjligheten till delegation skapar en onödigt stark motsättning mellan form och realitet. Det område inom vilket normgivningsmakten utövas av riksdagen kommer i grundlagstexten att framstå som större än vad det i själva verket är. Hovrätten framhåller vidare som en brist från informativ synpunkt att man måste söka på annat håll än i RF för att få en riktig bild av maktförhållandet mellan riksdag och regering. Därjämte pekar hovrätten på de praktiska olägenheter som ligger i att en rad författningar, som i dag beslutas av regeringen och som även fortsättningsvis bör höra till regeringens kompetensområde, först förs över till riksdagens område för att därefter återdelegeras till regeringen. Hovrätten framhåller slutligen att svensk rätt traditionellt har intagit en mycket restriktiv hållning när det gäller delegation av lagstiftningsmakt.

Beredningen har, som jag ser saken, med sin konstruktion av kompetensfördelningsregleringen velat uppnå två mål. För det första har den genom sin beskrivning av det primära lagområdet velat på ett pregnant sätt ange det normgivningsområde som i princip bör ligga under riksdagen. För det andra har den genom att överlämna en del av kompetensregleringen åt den vanliga lagstiftningen velat undvika de svårigheter som är förbundna med uppgiften att i RF göra en gränsdragning mellan riksdagens och regeringens faktiska normgivningsområden som uppfyller rimliga krav på att vara lättillämpad och entydig. Enligt min mening har beredningen i huvudsak lyckats uppnå de uppsatta målen. Beskrivningen av det primära lagområdet, vari bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter utgör ett viktigt element, avspeglar på ett klargörande sätt de grundläggande principerna bakom kompetensfördelningen. Konstruktionen med delegation av lagstiftningskompetens möjliggör en klar och samtidigt smidig kompetensreglering. Genom att denna delvis tillåts ske i vanlig lag kan den göras betydligt mer detaljerad än vad som är möjligt i fråga om en reglering i grundlag. Härtill kommer att den i dessa delar lätt kan anpassas till förändrade synsätt och nya förhållanden, eftersom den kan ändras genom ett enda riksdagsbeslut med vanig majoritet. Gentemot kritiken att den

föreslagna konstruktionen har brister från informationssynpunkt kan invändas att grundlagen dock ger besked om det område inom vilket delegation får ske. Med hänsyn till att delegation i huvudsak skall kunna avse endast sådana ämnen som nu ligger inom regeringens kompetensområde direkt på grund av bestämmelser i grundlag anser jag inte heller att man från principiella utgångspunkter kan rikta någon bärande invändning mot att kompetensregleringen såvitt gäller dessa ämnen i framtiden sker i vanlig lag.

Självfallet bör gränsen kring det primära lagområdet inte dras på sådant sätt att man tvingas att i mycket stor utsträckning delegera normgivningskompetens till regeringen för att åstadkomma en i praktiken lämplig uppgiftsfördelning mellan riksdag och regering. Det har under remissbehandlingen och även i den allmänna debatten påpekats att beredningen har gett det primära lagområdet en alltför vidsträckt omfattning. Enligt min mening är denna kritik befogad. Som närmare utvecklas i det följande föreslår jag därför en viss begränsning av det primära lagområdet i förhållande till beredningens förslag.

Av vad jag nu har sagt torde framgå att jag anser att fördelarna med beredningens konstruktion klart väger upp de nackdelar som kan anses vara förenade med den. Jag föreslår därför att normgivningsmaktens fördelning regleras på grundval av de av beredningen föreslagna principerna. Jag vill i detta sammanhang understryka att delegation av normgivningskompetens självfallet inte skall vara tillåten i andra fall än de i RF angivna.

En fråga som har uppmärksammats under remissbehandlingen gäller hur riksdagen skall utforma sina bemyndiganden till regeringen. Farhågor har uttryckts för att bemyndigandena skulle bli så allmänt hållna att de inte mycket skulle skilja sig från grundlagstextens beskrivningar av de ämnen i fråga om vilka delegation är möjlig. Enligt min mening skulle så allmänt hållna bemyndiganden stå i uppenbar strid med de intentioner som ligger bakom grundlagens regler. Hur detaljerade bemyndigandena skall vara bör emellertid få avgöras av riksdagen från fall till fall. Är det fråga om från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter bör man kunna ge tämligen vidsträckta bemyndiganden. När det gäller föreskrifter, t. ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, bör riksdagen däremot mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skall få röra sig.

Viss kritik har såväl under remissbehandlingen som i den allmänna debatten riktats mot den *närmare utformningen av det primära lagområdet* i beredningens förslag. Som jag har nämnt i det föregående föreslår beredningen att den offentligrättsliga delen av det primära lagområdet skall omfatta alla föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Det har hävdats att denna beskrivning är alltför vidsträckt. Man har därvid särskilt framhållit att beredningens förslag innebär att det primära lagområdet kommer att omfatta alla föreskrifter som på något sätt rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna, således även för enskilda berättigande författningar, vilka nu i stor utsträckning beslutas

av Kungl. Maj:t i anslutning till riksdagens budgetbehandling. Om beredningens förslag antas, skulle därför behovet av delegation bli mycket stort. Inte ens med ett maximalt utnyttjande av de möjligheter härtill som öppnas i beredningens förslag skulle det emellertid bli möjligt att i den utsträckning som synes önskvärd överföra normgivningsuppgifter till regeringen.

Jag har för egen del kommit till den uppfattningen att den anförda kritiken är befogad. Den offentligrättsliga delen av det primära lagområdet bör därför avgränsas på annat sätt än beredningen har gjort. Minsta möjliga avsteg bör dock göras från principerna bakom beredningens bestämning av lagområdet. Med utgångspunkt i beredningens uttalande att denna vid gränsdragningen kring det primära lagområdet har utgått från grundsatsen att inskränkningar i medborgarnas personliga frihet och rätt till egendom inte skall kunna företas annat än med stöd av lag, föreslår jag att grundlagen skall till den offentligrättsliga delen av det primära lagområdet hänföra endast sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskild eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Om uttrycket ingrepp kan visserligen sägas dels att det är ganska obestämt till sin innebörd, dels att det antyder att det skulle finnas vissa från början givna rättigheter. Jag anser emellertid inte att dessa invändningar väger särskilt tungt. Med ingrepp bör enligt min mening förstås sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas dittillsvarande handlingsfrihet, möjligheter att förfoga över egendom etc.

Med den beskrivning av det primära lagområdet som jag föreslår kommer alla berättigande eller till medborgarnas ställning "neutrala" offentligrättsliga föreskrifter att falla utanför det primära lagområdet. En sådan ordning ansluter väl till den praxis som nu råder. Den innebär emellertid att till regeringens primärområde kommer att hänföras vissa ämnen som nu regleras i lagform. Jag kan som exempel nämna föreskrifterna om allmänna barnbidrag och bestämmelserna om förvaltningsförfarandet. Sådana ämnen kan emellertid även i fortsättningen regleras i lag i den utsträckning som riksdagen anser lämpligt. Jag vill här stryka under att riksdagen föreslås få full frihet att på eget initiativ besluta föreskrifter inom hela normgivningsområdet. Utnyttjar den sin möjlighet att i en viss fråga gå in på regeringens kompetensområde, kommer till följd av den formella lagkraften denna fråga att vara undandragen regeringens kompetens så länge lagregleringen består. Vad gäller sådana förmåner av ekonomiskt slag som barnbidrag kan därjämte framhållas, att det här är fråga om ämnen över vilka riksdagen har det avgörande inflytandet redan genom sitt innehav av finansmakten.

Beredningen föreslår att det *delegeringsbara området* skall omfatta föreskrifter om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, föreskrifter om in- eller utförsel av varor eller pengar, om tillverkning, om transport, om handel eller om näringsverksamhet i övrigt samt föreskrifter om trafik eller om ordningen på allmän plats. Jag har funnit anledning att föreslå en viss utvidgning av det delegeringsbara området i förhållande till

beredningens förslag. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

En fråga som förtjänar särskild uppmärksamhet gäller regeringens behörighet att besluta *föreskrifter om verkställighet av lag.* Enligt beredningen är gränsen flytande mellan sådant som bör avhandlas i själva lagen och sådant som bör betraktas som verkställighetsföreskrifter. Det är, fortsätter beredningen, klart att huvudreglerna alltid måste tas upp i själva lagen. Hur långt lagen skall gå i detaljer måste däremot vara riksdagens sak att bedöma. Ju mera detaljbetonad lagen blir, desto mindre blir utrymmet för reglering genom verkställighetsföreskrifter. Beredningens syn på hithörande frågor illustreras av dess framställning av regleringen av tystnadsplikten. Enligt beredningen skulle endast straffbestämmelsen och det huvudsakliga angivandet av de intressen som skall skyddas genom denna plikt behöva anges i lag. Att i detalj ange de fall då tystnadsplikt skall iakttas skulle däremot enligt beredningen på grund av bestämmelsen om regeringens behörighet att utfärda föreskrifter om verkställighet av lag kunna ankomma på regeringen.

Det har under remissbehandlingen påpekats att det, om man accepterar beredningens nu angivna synsätt, blir möjligt att få till stånd en långtgående faktisk delegation av normgiving till regeringen vid sidan av den i grundlagen förutsatta och därmed sätta hela dennas kompetensfördelning ur kraft. Det skulle vara tillräckligt att riksdagen begränsade sig till att besluta mycket allmänt hållna lagregler vilka sedan fylldes ut av regeringen med "verkställighetsföreskrifter". Jag delar de kritiskt inställda instansernas uppfattning att någon sådan möjlighet självfallet inte bör finnas. Med föreskrifter om verkställighet av lag bör enligt min mening i första hand förstås tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att tillåta, att regeringen med stöd av sin behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende "fyller ut" en lag, även om lagen i och för sig skulle befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen skall få göra detta måste emellertid vara, att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Jag anser exempelvis att regeringen inte på grund av sin behörighet att besluta föreskrifter om verkställighet av lag bör kunna utfärda sådana föreskrifter om tystnadsplikt som beredningen nämner.

Beträffande den s. k. *fullmaktslagstiftning,* som tar sikte på krig, krigsfara och andra sådana förhållanden, hänvisar jag till framställningen i specialmotiveringen till 13 kap. 6 § förslaget till RF. Jag vill här endast nämna att jag i likhet med beredningen föreslår att riksdagens möjligheter att för sådana förhållanden delegera normgivningskompetens till regeringen skall vara betydligt större än i fråga om normala förhållanden och i själva verket omfatta huvuddelen av det obligatoriska lagområdet.

Jag vill avslutningsvis beröra en terminologisk fråga. Beredningen föreslår att man i fortsättningen skall använda beteckningen förordning för de av regeringen beslutade författningarna. Detta förslag har inte utsatts för någon egentlig kritik under remissbehandlingen. Jag finner inte någon anledning att frångå beredningens förslag på denna punkt.

5.11 Finansmakten

Rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter, brukar sammanfattas under beteckningen finansmakten. Finansmakten är ett av statsmakternas viktigaste instrument för att styra samhällsutvecklingen. Med dess hjälp fördelas resurser mellan skilda ändamål, påverkas inkomstfördelningen och främjas tillväxt och balans i samhällsekonomin.

Finansmakten och den i det föregående behandlade normgivningsmakten är inte två sidoordnade medel för styrning av samhällsutvecklingen. Normgivning är nämligen ett betydelsefullt inslag i vad som traditionellt räknas till finansmakten. Viktigast är att skyldigheten att erlägga skatt och betala vissa avgifter till staten regleras genom normgivning. Men också på utgiftssidan griper normgivningen in. Åtskilliga lagar och andra författningar innehåller bestämmelser om statsutgifter eller förutsätter att sådana skall komma till stånd. Väsentliga funktioner avseende finansmakten, främst budgetregleringsprocessen, ligger dock utanför normgivningen.

Redan i 1809 års RF lades beskattningsmakten och befogenheten att bestämma över statens utgifter och förmögenhet hos riksdagen ensam. Dessa befogenheter visade snart sin betydelse och kom att tjäna som en viktig hävstång för riksdagen när denna ville stärka sitt inflytande över politiken gentemot regeringsmakten. Även i det utvecklade parlamentariska system som numera råder ter det sig självklart att de grundläggande befogenheter som det här är fråga om alltjämt i princip skall tillkomma riksdagen. Både författningsutredningens och grundlagberedningens förslag har också denna innebörd.

Om det än alltså inte är aktuellt att överge de grundvalar, på vilka nuvarande grundlagsregler om finansmakten vilar, gäller å andra sidan att grundlagsregleringen på området är i stort behov av reformering. Gällande regler är i huvudsak oförändrade sedan 1809. De återgår på en äldre tids statshushållningssystem, vilket både till princip och teknik var ett annat än våra dagars. Praxis har delvis utvecklat sig i strid mot grundlagen och åtskilliga bestämmelser tillämpas inte längre.

I det följande skall jag ta upp vissa huvudfrågor angående finansmaktens reglering i grundlag, nämligen frågorna om rätten att besluta om skatter och avgifter till staten, om budgetregleringen, om befogenheten att i övrigt disponera över statens tillgångar och om kontrollen av statens ekonomiska verksamhet. Angående den kommunala beskattningsrätten hänvisar jag till vad jag i det föregående har anfört om kommunerna (5.8).

Statens viktigaste offentligrättsliga inkomster utgörs av *skatter* och

avgifter. En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Med avgift förstås vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsen mellan skatter och avgifter är emellertid flytande.

Som jag redan har nämnt tillkommer beskattningsmakten riksdagen enligt 1809 års RF. Ett för gällande RF:s finansmaktsbestämmelser centralt begrepp är bevillningen. Det torde kunna sägas att det moderna skattebegreppet numera sammanfaller med bevillningsbegreppet. I 1809 års RF är tanken att riksdagen varje år skall åtaga sig en bevillning för att täcka medelsbehovet för det följande budgetåret. Sedan länge åtar sig emellertid riksdagen bevillningen inte genom årliga beslut i samband med budgetregleringen utan genom särskilda beslut om skatteförordningar, vilka i allmänhet gäller tills vidare.

Regeringen saknar för närvarande inte alldeles bestämmanderätt i fråga om skatter. Gällande RF medger uttryckligen regeringen en befogenhet att höja spannmålstullen. Vidare har riksdagen på tullområdet i enstaka fall delegerat befogenhet till regeringen att höja skatt eller besluta att viss skatt skall börja utgå. Delegation av detta slag anses emellertid i allmänhet otillåten. – I bevillningsbegreppet har ansetts ligga att riksdagens bevillningsbeslut är erbjudanden eller bemyndiganden åt regeringen att ta ut skatt enligt de av riksdagen beslutade reglerna. I konsekvens härmed har förekommit att regeringen själv har beslutat om generella tullsänkningar. På tullområdet har riksdagen inte sällan delegerat sänkningsrätt till regeringen.

Bestämmanderätten i fråga om uttag av offentligrättsliga avgifter är i gällande rätt inte entydig. Regeringen har på egen hand ansetts kunna fastställa storleken av avgifter, för vilka särskild motprestation utgår, i vart fall om den enskilde frivilligt anlitar prestationen och avgiften är beräknad endast med tanke på att täcka statens kostnader. I andra fall har i allmänhet – men inte alltid – riksdagens medverkan eller bemyndigande ansetts behövligt vid fastställandet av avgifter.

Som jag har redovisat tidigare föreslår beredningen att det för närvarande formellt gällande sambandet mellan beskattning och budgetreglering skall upplösas helt. Skatt till staten skall enligt beredningen i princip beslutas genom lag. Därmed är också sagt att beskattningsrätten ligger hos riksdagen ensam. Någon direkt på RF grundad befogenhet att höja eller sänka skatt skall inte tillkomma regeringen. Däremot föreslår beredningen att riksdagen i begränsad utsträckning genom s. k. skattefullmakter skall kunna överlämna viss beslutanderätt på skatteområdet till regeringen.

Förslaget om skattefullmakter har enligt beredningen sitt främsta motiv i önskemålet att effektivt kunna använda indirekta skatter som konjunkturpolitiska instrument. För att detta fullt ut skall vara möjligt krävs enligt beredningen dels att skatterna kan varieras när som helst på året, dels att beslut härom kan sättas i verket mycket snabbt så att man slipper hamstring och andra sådana effekter. Beredningen åberopar också handelspolitiska och alkoholpolitiska skäl till stöd för en viss handlingsbefogenhet för regeringen på skatteområdet.

Beredningens förslag om skattefullmakter gäller alltså endast indirekta skatter. I fråga om sådana skall riksdagen i den särskilda skattelagen kunna överlåta åt regeringen att höja eller sänka eller annars bestämma skattesats eller besluta att lagen i fråga skall börja eller upphöra att gälla, allt enligt de närmare riktlinjer som anges i lagen. En av regeringen beslutad skatteförordning skall underställas riksdagen vid riksmöte inom högst två månader. Det förutsätts att riksdagen inom en månad tar ställning till regeringens skattebeslut.

I fråga om rätten att besluta om avgifter till staten följer beredningen, som har framgått av min föregående redogörelse, ett förslag av författningsutredningen. Föreskrifter om sådana avgifter skall sålunda beslutas av riksdagen eller, efter dess bemyndigande, av regeringen eller förvaltningsmyndighet. Beredningen förutsätter delegering i vid omfattning och i enkla former. Beredningen finner det acceptabelt att gränsen mellan skatter och avgifter är oskarp, eftersom det ankommer på riksdagen att göra gränsdragningen.

Beredningen har upptagit bestämmelser i RF om beslutsbefogenheterna i fråga om skatter och avgifter i de två första paragraferna i ett kapitel med rubriken Finansmakten.

Det är enligt min mening med ett nutida betraktelsesätt naturligt att, som beredningen förordar, beslut om skyldighet att erlägga skatt till staten formellt frigörs från den årliga utgiftsprövningen. Skatt bör beslutas genom normgivning av i princip samma slag som den som annars används vid maktutövning mot medborgarna. I likhet med ett par remissinstanser anser jag att man bör ta steget fullt ut och inlemma RF:s bestämmelser om skatt till staten med det kapitel som handlar om lagar och andra föreskrifter. Detsamma bör enligt min mening gälla de föreskrifter som reglerar rätten att besluta om avgifter till staten. Sammanhanget med och förhållandet till andra grundlagsregler om normgivning bör på så sätt kunna framträda tydligare. Mellan skyldigheten att utgöra ekonomiska prestationer till staten och statens utgiftsreglering råder å andra sidan ett så nära samband att det bör markeras i kapitlet om finansmakten genom en bestämmelse, som i fråga om riksdagens makt över skatter och avgifter hänvisar till föreskrifterna i lagstiftningskapitlet. Nämnda samband kan föranleda att föreskrifter om skatt bör tidsbegränsas eller att skattebeslut bör fattas i samband med budgetregleringens slutförande. Vad jag nyss sade om formen för skattebeslut hindrar naturligtvis inte sådana tillvägagångssätt.

I föregående avsnitt har jag föreslagit att bl. a. sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i deras ekonomiska förhållanden skall höra till det primära lagområdet. Föreskrifter om *skatt* – till frågan om gränsen mellan skatt och avgift återkommer jag – faller otvivelaktigt under den återgivna beskrivningen. Liksom beredningen och en i detta hänseende enhällig remissopinion ser jag inte skäl att till någon del undanta skattereglerna från det primära lagområdet.

I fråga om beredningens förslag om skattefullmakter är remissopinionen delad. Bland de remissinstanser som intar en positiv hållning märks

budgetutredningen. Denna anser emellertid att beredningens förslag inte är tillräckligt långtgående för att kunna tillgodose den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten. Bl. a. förordar utredningen att underställningsfristen utsträcks så att regeringen kan utnyttja en skattefullmakt också i början av riksdagens sommaruppehåll utan att därför behöva kalla riksdagen till extra riksmöte. De remissinstanser som ställer sig avvisande till förslaget om skattefullmakter åberopar – utöver principen om riksdagens suveränitet på skatteområdet – önskemålet om en genomlysning i förväg inför offentligheten av den ifrågasatta skatteåtgärden. En remissinstans för fram tanken att regeringen skulle åläggas att samråda med ett riksdagsutskott innan den fattar beslut om att begagna ett riksdagsbemyndigande.

För egen del har jag förståelse för den tvekan som man på många håll hyser inför tanken att regeringen skall kunna besluta normer på skatteområdet. Bakom denna tvekan ligger den i och för sig riktiga inställningen att skattereglerna har sådan vikt för fördelningen av samhällets resurser och för inkomstfördelningen mellan olika medborgargrupper att reglerna bör beslutas efter offentlig debatt och av ett statsorgan där alla politiska meningsriktningar av betydelse har möjlighet att göra ett inflytande gällande.

Å andra sidan föreligger i ett ekonomiskt högt utvecklat samhälle som vårt ett behov av beslutsbefogenheter på skatteområdet som knappast hade sin motsvarighet i äldre tid. Jag syftar på beslut som har till syfte att hindra rubbningar i den samhällsekonomiska balansen. Sverige torde f. n. vara sämre rustat än åtskilliga andra jämförbara länder när det gäller de konstitutionella möjligheterna att använda skatter som konjunkturpolitiska redskap. Men också handelspolitiska och alkoholpolitiska skäl talar, som beredningen har framhållit, för en möjlighet att få till stånd skattebeslut i annan ordning än efter sedvanlig riksdagsbehandling. Jag erinrar i sammanhanget om den beslutskompetens för regeringen som redan föreligger på tullområdet.

Liksom beredningen anser jag att man måste välja en medelväg, där de skilda intressena vägs mot varandra och så långt möjligt jämkas samman. Mina överväganden har lett mig till en lösning som i olika avseenden avviker från beredningens.

Till en början vill jag framhålla att man knappast behöver hysa några betänkligheter mot att låta riksdagen bemyndiga regeringen att bestämma om tullar. Det rör sig här oftast om okontroversiella beslut, motiverade av handels- eller penningpolitiska skäl. Med tanke på dessa fall anser jag att det är opåkallat att i fråga om tullar grundlagsfästa en skyldighet för regeringen att underställa riksdagen sina beslut. Ett underställningsförfarande skulle många gånger uppfattas som onödigt omständligt. Jag vill emellertid erinra om att riksdagen enligt förslaget har en generell befogenhet att bestämma att föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av riksdagsbemyndigande skall underställas riksdagen för prövning. Enligt min mening behöver vidare grundlagen inte uttryckligen begränsa riksdagens delegationsbefogenhet såvitt gäller tullar till att avse endast

vissa skatteåtgärder. Beträffande tullar förordar jag alltså en uppmjukning av kompetensbestämmelserna i förhållande till beredningens förslag.

Vad därefter gäller övriga skatter är jag ense med beredningen om att beslutanderätten i fråga om de s. k. direkta skatterna alltid bör ligga kvar hos riksdagen. I fråga om indirekta skatter har man enligt min mening anledning att skilja mellan fall då riksdagen är samlad till riksmöte och fall då riksdagen har ferier. Önskemålet om att kunna få till stånd vissa skatteändringar mycket snabbt och överraskande i syfte att förekomma hamstring och andra sådana effekter utgör visserligen ett mycket beaktansvärt skäl att öppna möjlighet till beslut om skatter i särskild ordning även under pågående riksdagssession. Det har emellertid redan i gällande rätt ansetts möjligt att genomföra behandlingen av vissa riksdagsärenden med stor snabbhet. Liksom beredningen föreslår jag sådana regler i den nya riksdagsordningen, i första hand om förkortning av motionstiden (3 kap. 11 §), att det klart kommer att framgå att riksdagen kan handlägga ett ärende med stor skyndsamhet. Med tanke härpå anser jag att man nu bör avstå från en möjlighet för regeringen eller annat särskilt organ att besluta om skatt – bortsett nu från tullar – under tid när riksmöte pågår.

Förhållandena är annorlunda under riksdagens ferier. Stabiliseringspolitiskt motiverade skatteåtgärder bör självfallet kunna sättas in även under sådan tid. Behovet härav tillgodoses emellertid enligt min uppfattning inte genom möjligheten att kalla riksdagen till ett extra riksmöte. För det första kan man räkna med att ett sådant riksmöte inte gärna kommer till stånd annat än i extraordinära situationer. För det andra accentueras de problem med avseende på hamstring och andra sådana effekter som jag nyss har berört. Redan sammankallandet av riksmötet torde börja utlösa de verkningar som man vill undvika. Härtill kommer att den tid som förflyter från det att kallelsen offentliggörs till dess riksdagens skattebeslut föreligger med nödvändighet inte kan bli helt kort.

Mot denna bakgrund finner jag det vara synnerligen angeläget att kunna öppna en möjlighet för annat organ än riksdagen att med stöd av riksdagsbemyndigande besluta om indirekta skatter under tid då riksdagen inte är samlad till riksmöte. Jag har med anledning härav undersökt om detta låter sig göra utan att man i högre grad ger avkall på principen om riksdagens bestämmanderätt över beskattningen. Mina överväganden har lett mig till slutsatsen att så är fallet.

Den lösning som jag förordar innebär att riksdagens beslutanderätt kan delegeras till ett särskilt, proportionellt sammansatt riksdagsorgan. Inom riksdagen är den främsta sakkunskapen i samhällsekonomiska frågor och i skattefrågor företrädd inom finans- och skatteutskotten. Jag föreslår att det särskilda organet skall bestå av dessa två utskotts ledamöter tillsammans. Utskotten bör kunna kallas till sammanträde med kort varsel och deras behandling av skattefrågan kan ske snabbt och i obundna former. Någon fri beslutanderätt bör emellertid inte tillkomma

de båda utskotten. I ett parlamentariskt system är det regeringen som, med ansvar inför hela riksdagen, har ledningen över landets finanspolitik. Därför bör gälla att skattebeslut av utskotten kan komma till stånd endast på förslag av regeringen. Vidare bör såväl regeringens som utskottens ansvar inför hela riksdagen markeras genom att den i beredningens förslag upptagna underställningsproceduren behålls.

Utskottens skattebeslut bör få formen av lag. Som jag nämnde nyss bör en sådan provisorisk skattelag obligatoriskt underställas riksdagens prövning. Det är enligt min mening en svaghet i beredningens förslag angående skattefullmakter att underställningsfristen är så kort – två månader – att det i praktiken blir svårt att utnyttja en skattefullmakt under sommarens två första månader, eftersom i så fall ett extra riksmöte måste kallas in. En särskild fördel med en ordning enligt vilken den på skattefullmakten grundade beslutanderätten tillkommer ett riksdagsorgan är att man knappast behöver hysa några betänkligheter mot att låta riksdagens prövning av den beslutade skatteåtgärden anstå till höstens ordinarie riksmöte. På så sätt kan man indirekt öka den stabiliseringspolitiska handlingsberedskapen under sommarens första månader. Jag föreslår att underställning skall göras inom en månad från början av det riksmöte som följer närmast efter skattelagens utfärdande. Praktiska skäl talar för att underställningen görs av regeringen i proposition. I en sådan proposition kan regeringen redovisa effekten av den utfärdade lagen och den vidare konjukturutvecklingen.

Finans- och skatteutskotten bör inte vara hänvisade till att godta eller avslå ett av regeringen framlagt förslag till skattelag. Utskottens ledamöter bör vid ärendets behandling vara oförhindrade att föreslå ändringar av och tillägg till förslaget. Skulle utskottet inta en ståndpunkt som regeringen finner oförenlig med den förda finanspolitiken, kan regeringen genom att återta sitt förslag till utskotten hindra att något provisoriskt skattebeslut kommer till stånd.

Vad beredningen i övrigt har föreslagit angående bemyndiganden för regeringen att besluta föreskrifter om indirekta skatter bör enligt min mening i det väsentliga ha motsvarande tillämpning på bemyndiganden till finans- och skatteutskotten. Sålunda bör delegationsmöjligheten avse endast rätt att variera eller annars bestämma om skattesatsen och att förordna att viss skattelag skall börja eller upphöra att gälla. Skattefullmakt bör meddelas i den särskilda skattelagen. Vidare bör gälla att riksdagen tar ställning till det underställda skattebeslutet inom en månad från underställningen. Till skillnad från beredningen anser jag det däremot inte nödvändigt att i RF föreskriva att bemyndigande skall ange de riktlinjer som skall gälla för fullmaktens utnyttjande. Det kan förutsättas att riksdagen även utan en sådan föreskrift i de flesta fall anger grunder för utskottens beslutanderätt.

Min ståndpunkt i frågan om skattefullmakter kan sålunda sammanfattas på följande sätt. När det gäller tull förordar jag att riksdagen utan

några i grundlag uppställda begränsningar skall kunna delegera beslutanderätt till regeringen. Beträffande andra indirekta skatter anser jag att delegation bör kunna avse beslutanderätt endast under tid då riksdagen inte håller riksmöte. Beslutanderätten bör ligga hos riksdagens finans- och skatteutskott. Utskotten bör emellertid inte kunna besluta annat än på förslag av regeringen. Av utskotten beslutad skattelag skall underställas riksdagen för prövning vid nästföljande riksmöte.

När det gäller *avgiftsmakten* anser jag det knappast rationellt och i överensstämmelse med en lämplig arbetsfördelning mellan riksdag och regering att riksdagsbeslut i någon form skall krävas i fråga om alla förekommande avgifter. Åtskilliga avgifter har inte heller den karaktären att riksdagens medverkan kan anses påkallad från principiella synpunkter.

En naturlig utgångspunkt för en reglering av avgiftsmakten är enligt min mening den i det föregående föreslagna avgränsningen av det område inom vilket riksdagens medverkan primärt krävs vid normgivning i allmänhet. Kravet på riksdagsbeslut bör i princip gälla också föreskrifter om avgifter som kan anses höra till detta område. Bestämmelser om avgifter som faller utanför området i fråga bör däremot enligt min uppfattning kunna beslutas av regeringen direkt med stöd av regeringsformen.

Vad jag har sagt nu innebär att föreskrifter om avgifter bör ligga inom riksdagens primära lagområde, om föreskrifterna avser åligganden för enskilda eller ingrepp i deras ekonomiska förhållanden. I den mån enskilda skall förpliktas att erlägga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår – jag förutsätter härvid att pålagan inte i själva verket utgör en skatt – har man otvivelaktigt att göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbeslut.

Vanskligare är att bedöma i vilka fall en avgift som erläggs i utbyte mot vara eller tjänst faller under riksdagens kompetensområde. Avgörande vikt bör enligt min mening fästas vid om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften. Frågan får avgöras för varje särskilt fall efter en helhetsbedömning. När avgiften inom en visst verksamhetsområde erläggs frivilligt som ersättning för vara eller prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde. När däremot avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader bör avgiftssättningen anses falla inom riksdagens kompetensområde. Detta utesluter inte att viss avgift inom ett verksamhetsområde får innebära ett överuttag och likväl anses tillhöra regeringens kompetensområde, om nämligen andra avgifter inom samma verksamhetsområde lämnar motsvarande underuttag. Avgiftssättningen inom ett verksamhetsområde bör således betraktas som en helhet. Till avgifter som på denna grund bör anses falla inom regeringens kompetensområde torde vara att hänföra många av de avgifter som f. n. bestäms av regeringen eller av myndighet under regeringen, såsom taxorna för de affärsdrivande verken och avgifter som erläggs för tjänster av s. k. uppdragsmyndigheter.

Det kan framhållas att den föreslagna lösningen inte innebär att regeringen i förhållande till riksdagen har full handlingsfrihet att bestämma om avgifter som betalas frivilligt och inte innefattar något egentligt överuttag i förhållande till lämnade prestationer. För det första kan lagstiftningen begränsa regeringens rätt att avgiftsbelägga prestationer från det allmänna. För det andra kan riksdagen vid beviljande av anslag till en verksamhet ha förutsatt att nyttigheter som tillhandahålls allmänheten i verksamheten skall vara skattefinansierade eller i vart fall subventionerade. Sådana villkor måste givetvis regeringen respektera.

Även i fråga om avgifter som i enlighet med det tidigare sagda i princip bör vara förbehållna riksdagens kompetens föreligger ett behov av beslutanderätt för regeringen. Inte minst praktiska skäl talar i många fall för att regeringen får bestämma avgifterna, eventuellt sedan riksdagen har angivit efter vilka principer de skall beräknas. Riksdagen bör därför såsom också beredningen har föreslagit ha möjlighet att delegera beslutanderätt på avgiftsområdet till regeringen. Med hänsyn till avgifternas genomsnittligt sett mindre ingripande natur anser jag det liksom beredningen inte påkallat att undanta särskilda slag av avgifter från delegationsmöjligheten eller att i RF föreskriva ett särskilt underställningsförfarande. Delegation inom avgiftsområdet bör enligt min mening komma till stånd i inte obetydlig omfattning samt i enkla former. Något krav på att bemyndigande skall ges i lag bör sålunda inte uppställas. Riksdagens befogenheter att delegera beslutskompetens har den fördelen att någon strikt gränsdragning mellan avgifter som primärt ligger inom regeringens kompetensområde och övriga avgifter inte är behövlig. I fall då det är tveksamt om regeringen har en egen rätt att besluta om avgifter kan den nämligen utverka riksdagens bemyndigande för sin befogenhet.

På grundval av det anförda förordar jag alltså att de allmänna reglerna om fördelning av normgivningskompetens mellan riksdag och regering görs tillämpliga också i fråga om avgifter, med det tillägget att riksdagen tillerkänns rätt att inom sitt kompetensområde delegera beslutanderätt till regeringen.

I vissa fall kan det vara tveksamt om en penningpålaga skall betecknas som skatt eller avgift. Den praktiska betydelsen av en gränsdragning torde inskränka sig till situationer då riksdagen överväger möjligheten av att delegera beslutskompetens till regeringen. Enligt min mening har man i allmänhet att göra med en avgift i RF:s bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpålaga anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Kännetecknande för dessa fall är ofta att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten. Från sådana utgångspunkter bör man alltjämt kunna betrakta de avgifter som utgår som led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden som avgifter i statsrättslig bemärkelse. Jag kan i sammanhanget anmärka att sådana avgifter självfallet hör till lagområdet. Den beteck-

ning som i det särskilda fallet åsätts en penningpålaga är självfallet inte avgörande för dess statsrättsliga karaktär. Den nuvarande allmänna arbetsgivareavgiften och tidigare utgående investeringsavgifter är sålunda att hänföra till skatter fastän de betecknats som avgifter. En pålaga förlorar inte heller sin karaktär av skatt enbart därför att den inte i första hand har motiverats med behovet av inkomstförstärkning utan främst fullföljer ett stabiliseringspolitiskt, försörjningspolitiskt eller annat sådant syfte.

Bestämmandet av *statens utgifter* är det ojämförligt viktigaste ledet i dispositionen över statens tillgångar. Av min i det föregående lämnade redogörelse för gällande rätt framgår att användningen av statens penningtillgångar principiellt tillhör riksdagens befogenhetsområde. Utgifternas verkställande ankommer däremot – bortsett från utgifter ur medel som riksbanken och riksgäldskontoret disponerar – på regeringen. Riksdagens samtycke till utgifter lämnas framför allt genom budgetregleringen. I begränsad utsträckning tas emellertid särskilda tillgångar i anspråk för särskilda ändamål utan att uppföras på statsbudgeten. Budgetregleringen innefattar dels en beräkning av inkomsternas storlek, dels ett fastställande av utgifter för angivna ändamål. 1809 års RF räknar med att statsbudgeten, riksstaten, skall vara balanserad, dvs. utgifter och inkomster skall exakt motsvara varandra. Detta åstadkoms genom att den förut nämnda bevillningen avses tjäna som en budgetutfyllnadssumma. Riksstaten fastställs för budgetår. Hur riksstaten skall vara uppställd anges inte i RF. Till grund för riksdagens budgetreglering ligger ett budgetförslag från regeringen, den s. k. statsverkspropositionen. Initiativrätten i budgetärenden är emellertid inte förbehållen regeringen. Riksdagen kan sålunda bl. a. besluta högre anslag än regeringen har föreslagit. RF lämnar riksdagen fria händer att i den utsträckning den finner lämpligt knyta villkor till beviljade anslag. Riksdagens anslagsbeslut anses vanligen ha karaktär av bemyndiganden och innebära att medel ställs till regeringens förfogande för de angivna ändamålen.

Praxis har på åtskilliga punkter kommit att avvika från gällande RF:s bestämmelser om budgetregleringen. Särskilt bör framhållas att kravet på budgetens balansering sedan ganska lång tid tillbaka har frångåtts och att riksdagen i samband med budgetregleringen eller vid annat tillfälle fattar en rad beslut som får ekonomiska konsekvenser för staten inte bara för det närmast följande budgetåret utan också för en längre, ofta obestämd tid.

De allmänna principer som ligger till grund för statsbudgetens utformning har i stor utsträckning utvecklats i praxis och har aldrig blivit lagfästa.

Författningsutredningen föreslog nya grundlagsbestämmelser om budgetregleringen vilka anslöt sig till gällande praxis. Reglerna var förhållandevis summariska. Enligt utredningens mening borde de närmare bestämmelserna om budgettekniken tas upp i en särskild budgetlag.

Grundlagberedningens förslag bygger, som jag redan har nämnt, på gällande grundsats att statsutgifterna fastställs av riksdagen. Beredningen

förklarar, med hänvisning till det arbete som för närvarande pågår inom budgetutredningen, att den har begränsat reglerna i RF om statens budget till sådant som har direkt samband med riksdagens och regeringens befogenheter. I huvudsak har beredningen föreslagit bestämmelser i samma ämnen som författningsutredningen. Beredningen förklarar sig vara ense med utredningen angående behövliga åtgärder för att överbrygga nuvarande motsättningar mellan skriven rätt och praxis på utgiftsregleringens område. Till beredningens förslag härvidlag, som har föranlett bestämmelser i RF och RO, återkommer jag i specialmotiveringen. Jag vill emellertid redan nu nämna att beredningen liksom författningsutredningen inte ställer upp något krav i grundlag på budgetbalans. En nyhet i beredningens förslag är bestämmelser som ger uttryckligt stöd åt budgetära flerårsbeslut.

Beredningen har emellertid inte nöjt sig med att bringa de nya grundlagsbestämmelserna till överensstämmelse med rådande praxis. Beredningen har också undersökt behovet av att anpassa reglerna till nya samhällsekonomiska och finanspolitiska krav. Det är främst den moderna programbudgeteringen och den ekonomiska långtidsplaneringen som har stått i centrum för beredningens intresse. Beredningen konstaterar såvitt gäller programbudgeteringen att grundlagen med beredningens förslag inte heller i fortsättningen kommer att lägga några band på utvecklingen av den statliga budgettekniken. I fråga om flerårsplaneringen blir beredningens slutsats att den nya grundlagen inte bör uppställa krav på flerårsbudgetering eller studier eller analyser på flerårssikt. Som jag nämnde nyss föreslår emellertid beredningen grundlagsstöd för en befogenhet för riksdagen att fatta beslut med budgetkonsekvenser för längre tid än närmast följande budgetår, Beredningen föreslår också bestämmelser i RO som syftar till att tillförsäkra riksdagen ett allsidigt underlag för avgöranden med långsiktiga konsekvenser.

Liksom beredningen finner jag för min del självklart att det bör tillkomma riksdagen att fastställa hur statens medel bör användas. Riksdagens utgiftsbeslut bör liksom hittills i allmänhet fattas inom ramen för en budgetreglering. Härigenom kan man säkerställa en helhetsbedömning som innesluter flera viktiga moment, såsom en avvägning mellan olika utgiftsändamål och mellan skilda vägar att uppnå ett och samma mål, en prövning av sättet att finansiera utgifterna och därmed av de ekonomiska uppoffringar som utgifterna nödvändiggör samt en bedömning av den statliga ekonomins roll inom hela samhällsekonomin. Jag delar beredningens uppfattning att budgetregleringen inte bör ha karaktär av lagstiftning.

Om de nu angivna huvudpunkterna torde inte råda några delade meningar. Beredningens förslag till bestämmelser i RF och RO om den statliga utgiftsregleringen har i allmänhet också godtagits under remissbehandlingen. Budgetutredningen förklarar sig dela beredningens uppfattning angående vilka frågor om statens budget som bör regleras i grundlag. Utredningen tillägger att de reformförslag som har diskuterats inom

utredningen i fråga om programbudgetering, statsbudgetens utformning och avgränsning samt anslagssystemets utformning torde kunna genomföras inom ramen för beredningens förslag till RF och RO. En kritisk inställning till beredningens förslag redovisas däremot av Svea hovrätt. Hovrätten finner det vara en svaghet att beredningen inte har företagit någon närmare granskning av de budgettekniska och budgeträttsliga frågorna. Hovrätten anmärker att i beredningens förslag ingen upplysning lämnas om t. ex. anslagstyperna och ingen antydan ges om begrepp som driftbudget, kapitalbudget, långtidsbudget, finansplan, kompletteringsproposition etc.

För egen del anser jag att ständiga förändringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen leder till att det statliga budgetsystemet måste kunna förnyas successivt. Enligt min mening bör RF inte lägga hinder i vägen för en sådan utveckling. Frågorna om statsbudgetens och anslagssystemets utformning ägnar sig därför inte för grundlagsreglering.

Nära samband med budgetsystemets utformning har den statliga långtidsplaneringen. Önskemålen om ett utbyggt planeringssystem har vuxit fram ur insikten att beslut under den årliga budgetbehandlingen ofta har konsekvenser också på längre sikt och att som följd härav den faktiska bundenheten vid den årliga utgiftsprövningen kan vara ganska omfattande på grund av tidigare års beslut.

Ett utbyggt system för planering kan införas endast successivt och under hänsynstagande till föreliggande olikheter mellan skilda sektorer av den statliga verksamheten. Planeringsarbetet bör ledas av regeringen. Men det är givet att studier på flerårssikt är av utomordentligt intresse också för riksdagens del. Då det gäller att ta ställning till formerna för riksdagens deltagande i planeringsprocessen, måste man beakta planeringens karaktär. Först och främst bör naturligtvis riksdagen få del av information som utgör resultat av studierna och som kan vara av betydelse för beslut som riksdagen skall fatta. De av beredningen i 3 kap. 2 § RO föreslagna bestämmelserna syftar till att trygga en sådan information. I övrigt bör riksdagens medverkan i det väsentliga få formen av insyn i planeringsarbetet. Enligt riktlinjer, som statsmakterna godtog 1972, har det parlamentariska deltagandet i försvarsplaneringen huvudsakligen karaktär av insyn i viktiga planeringsmoment. Ett insynsförfarande kan emellertid åstadkommas inom ramen för riksdagens nuvarande arbetsformer och kräver inte några särskilda föreskrifter i RF eller RO.

Hittills har varit tal om en planering som endast redovisar beslutsunderlag. I vissa fall måste emellertid riksdagen fatta ekonomiska beslut som utgör bestämda led i en fixerad handlingsplan för framtiden. Det rör sig alltså här om en mera bindande planering. Det är en självklarhet att riksdagen i sådana fall skall ha del av och i allmänhet ta ställning till hela det ifrågavarande projektet. Så sker redan nu. I beredningens förslag har upptagits bestämmelser som anvisar flera olika former i vilka riksdagen

kan fatta beslut med ekonomisk verkan utöver budgetåret. Riksdagen kan sålunda direkt besluta om anslag för längre tid än ett budgetår. Den kan vidare bemyndiga regeringen att utlägga beställningar eller företa andra investeringar för vilka utgifterna belöper på flera budgetår. Riksdagen kan också i samband med budgetbehandlingen eller i andra sammanhang besluta om "riktlinjer för viss statsverksamhet", dvs. fatta s. k. princip- eller organisationsbeslut. Jag vill också nämna att lagbeslut av riksdagen inte sällan kan inkludera ekonomiska åtaganden för framtiden. Mot de av beredningen föreslagna bestämmelserna har jag inte någon erinran (jfr 9 kap. 3 § andra stycket, 7 § och 10 § första stycket i departementsförslaget till RF). Däremot kan det enligt min mening inte komma i fråga att i RF ange bestämda fall då planer, som avses bli bindande, skall underställas riksdagens prövning eller då riksdagen annars skall ha att fatta beslut som gäller tid utöver det närmast följande budgetåret. Inte heller beredningen har föreslagit några bestämmelser härom.

Vad jag har framhållit i det föregående leder till slutsatsen att RF inte bör innehålla bestämmelser om flerårsplanering eller flerårsstudier och inte heller andra föreskrifter om riksdagens avgöranden på flerårssikt än dem som beredningen har föreslagit.

Det är inte bara med tanke på statsbudgetens uppgift som ett instrument för fördelningen av ekonomiska resurser som det är önskvärt att grundlagens bestämmelser inte i onödan binder statsmakternas handlingsmöjligheter. Också från stabiliseringspolitisk synpunkt är det angeläget att RF medger stor flexibilitet på utgiftsregleringens område. Som beredningen har föreslagit skall RF givetvis inte uppställa något krav på budgetbalans eller på jämvikt mellan budgetens inkomster och utgifter ens på längre sikt. RF:s bestämmelser om utgiftsregleringen bör vidare lämna utrymme för snabba åtgärder i konjunkturdämpande eller konjunkturstimulerande syfte. Grundlagberedningens förslag tillgodoser detta önskemål så till vida som riksdagen enligt förslaget har full frihet att bestämma storleken av och villkoren för utgiftsbemyndigandena till regeringen. Från nu angiven synpunkt inger emellertid beredningens ställningstagande i ett annat avseende tvekan. Jag syftar på frågan om regeringens skyldighet att verkställa av riksdagen beslutade utgifter.

Beredningens förslag innebär att de medel som riksdagen anvisar för annan verksamhet än sådan som bedrivs av riksdagen eller dess myndigheter liksom nu skall stå till regeringens förfogande. I anslutning härtill föreslår beredningen en bestämmelse (8 kap. 9 § i beredningens förslag till RF) om att de medel som riksdagen har anvisat på statsbudgeten eller på annat sätt inte får användas i strid med vad riksdagen har föreskrivit. Mot denna regel, som ger uttryck åt en grundläggande princip på utgiftsregleringens område, finns inget att invända. I motiven till bestämmelsen förklarar beredningen emellertid att den anser att riksdagens anslagsbeslut i princip skall verkställas. Det framgår dock att beredningen räknar med att regeringen har en viss frihet att, även utan direkt stöd i anslagsvillkoren, underskrida anslag.

Frågan om regeringens rätt att helt eller delvis lämna av riksdagen anvisade anslag obegagnade är inte av någon stor betydelse i ett parlamentariskt statsskick. Det är inte aktuellt att tänka sig att regeringen skulle vägra bedriva av riksdagen beslutade verksamheter därför att den gör en annan avvägning beträffande resursanvändningen än riksdagen. I likhet med ett par remissinstanser, bland dem budgetutredningen, anser jag emellertid att RF bör inta den principiella ståndpunkten att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör skall verkställas. En prövningsrätt för regeringen har sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Också när det gäller att tillvarata uppkommande besparingsmöjligheter är en sådan prövningsrätt av betydelse. Med hänsyn till det anförda anser jag att grundlagberedningens motivuttalande att riksdagens utgiftsbeslut i princip skall verkställas inte bör vara vägledande. Jag vill i övrigt framhålla att regeringen givetvis alltid måste respektera att vissa utgifter måste göras på grund av lag eller för staten föreliggande förpliktelser. Av betydelse är vidare att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Av dessa kan följa att ett visst anslag inte isolerat kan lämnas obegagnat med hänsyn till att det ingår som ett led i en större utgiftsplan.

Sammanfattningsvis anser jag att beredningen har givit grundlagsregleringen i fråga om utgiftsmakten en lämplig omfattning och, bortsett från den punkt jag berörde nyss, ett i det väsentliga riktigt innehåll. Till detaljerna i bestämmelserna återkommer jag i specialmotiveringen.

I fråga om regeringens och underlydande myndigheters *disposition över andra statstillgångar än penningmedel* finns för närvarande grundlagsbestämmelser endast såvitt gäller fast egendom. Kronans fasta egendom skall enligt nuvarande RF förvaltas efter de grunder som riksdagen föreskriver och får inte avhändas kronan utan riksdagens samtycke. Beträffande lös egendom är enligt praxis i första hand det anslagsbeslut, som ligger till grund för tillgångens anskaffande, vägledande för dispositionsrätten. Sedvanerättsligt gäller att statens fordringar inte kan efterskänkas utan riksdagens bemyndigande. Regeringen kan enligt nuvarande RF inte ta upp lån utan riksdagens samtycke. Också i övrigt anses fråga om att ikläda staten ekonomisk förpliktelse i allmänhet böra underställas riksdagen.

Beredningen finner det naturligt att det är regeringens och övriga myndigheters sak att förvalta och förfoga över statens egendom. Beredningen anser emellertid att riksdagen skall kunna fastställa grunder för egendomsdispositionen utöver vad som följer av villkor i anslagsbesluten. Beredningen föreslår bestämmelser härom i RF. I ett par hänseenden bör enligt beredningen ges direkta dispositionsföreskrifter i en ny RF. I anslutning till författningsutredningens förslag föreslår sålunda beredningen dels ett förbud att avhända staten fast egendom utan riksdagens bemyndigande, dels ett förbud att utan sådant bemyndigande efterge statens fordringar. Beredningen förordar vidare en grundlagsbestämmelse om att regeringen eller annan statlig myndighet

inte får ta upp lån eller annars ikläda staten ekonomisk förpliktelse utan riksdagens bemyndigande.

Under remissbehandlingen har riktats kritik mot det föreslagna förbudet i RF att utan riksdagens bemyndigande överlåta eller pantsätta statens egendom och att efterge statens fordringar. Budgetutredningen förklarar i sitt yttrande att den statliga förmögenhetsredovisningen för närvarande främst är inriktad på att redovisa statens förmögenhetsställning för vissa tillgångar och att detta synsätt återspeglas i beredningens förslag. Enligt budgetutredningens mening bör förmögenhetsredovisningens främsta syfte i stället vara att vägleda resursfördelningsbesluten inom den statliga sektorn. Med denna utgångspunkt kan man enligt utredningen anta att riksdagen vill fastställa regler för förvaltningen av den statliga förmögenheten i andra kategorier än efter en uppdelning i fast och lös egendom respektive fordringar.

Jag delar budgetutredningens uppfattning. Den civilrättsliga kategoriindelningen torde vara bestämd av andra faktorer än dem som i våra dagar bör vara vägledande för hur de statliga tillgångarna skall disponeras. Min ståndpunkt innebär dock inte att riksdagens inflytande med avseende på den statliga förmögenheten skall försvagas. Redan innehavet av utgiftsmakten ger riksdagen ett fast grepp över den statliga förmögenhetsdispositionen. Jag anser att det därutöver bör finnas en bestämmelse i RF som ålägger riksdagen att fastställa grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens egendom. Det bör ankomma på riksdagen att avgöra vilken omfattning en sådan reglering skall ha. Riksdagen bör vara oförhindrad att förbehålla sig rätten att i konkreta fall pröva om överlåtelse eller annan åtgärd i fråga om visst slag av egendom bör komma till stånd.

Jag har i det väsentliga inte någon erinran mot den av beredningen föreslagna bestämmelsen om riksdagens inflytande i fråga om de statliga utfästelserna. Med anknytning till vad jag har sagt förut om det angelägna i en hög handlingsberedskap på det konjunkturpolitiska området vill jag emellertid, i enlighet med vad budgetutredningen har uttalat i sitt remissyttrande, understryka betydelsen av att riksdagen lämnar regeringen de för en effektiv stabiliseringspolitik erforderliga bemyndigandena. Också med tanke på effektiviteten inom förvaltningen är det betydelsefullt att regeringen och myndigheterna får tillräcklig frihet att ingå ekonomiska förbindelser.

Riksdagen *granskar den statliga verksamheten* genom ett parlamentariskt sammansatt kontrollorgan, riksdagens revisorer. Vissa delreformer rörande revisorernas organisation och verksamhet har genomförts under senare år. Beredningen förklarar att man med bestämdhet bör värna om riksdagens kontrollmakt. Den anser att denna kontrollmakt skulle kunna stärkas genom en systematisk granskning inom riksdagsutskotten av utfallet av beslutade reformer. Utskottens granskning skulle enligt beredningen kunna präglas av större kontinuitet än den punktkontroll som riksdagens revisorer kan göra. Beredningen förordar emellertid att riksdagens särskilda revisorsinstitution skall behållas och föreslår inte

några ändringar av större betydelse beträffande denna.

Den statliga revisionsverksamheten hade tidigare en kameralt betonad inriktning. Numera ligger tyngdpunkten i en kontroll av den statliga verksamhetens ändamålsenlighet och lönsamhet. Kontrollen kan sägas ha ett tvåfaldigt syfte. Dels eftersträvas att uppdaga och bota brister i myndigheternas organisation och effektivitet. Dels är målet att vinna kunskap om uppnådda resultat som underlag för nya beslut från statsmakternas sida.

Det är enligt min mening naturligt att den verksamhet som jag nu i korthet har angivit leds av regeringen. Jag vill sålunda framhålla det nära sambandet mellan å ena sidan redovisningen av kostnader och prestationer och å den andra den statliga budgeteringen. Genom regeringens försorg bör framtaget material och gjorda analyser tillföras det underlag på vilket riksdagen har att grunda sina beslut.

Jag anser det emellertid också fullt i sin ordning att den av regeringen ledda redovisnings- och kontrollverksamheten får ett komplement i en liknande aktivitet inom riksdagen. Liksom beredningen är jag av åsikten att den nya, på ämnesindelning grundade utskottsorganisationen väl lämpar sig för en kontinuerlig granskning av resultatet av det statliga reformarbetet. Jag ser emellertid även ett betydande värde i att en kontroll av den expanderande statliga verksamheten kan utövas av ett i förhållande till statsförvaltningen helt fristående och självständigt organ av den typ som den nuvarande riksdagsrevisionen representerar. Ett sådant särskilt revisionsorgan torde för riksdagens del ha en speciell uppgift att fylla i fråga om information och granskning i ämnen som berör flera förvaltningsgrenar eller förvaltningen över huvud taget och som inte lämpligen kan behandlas i de separata fackutskotten. Liksom beredningen anser jag att nuvarande bestämmelser om riksdagens revisorer i det väsentliga bör kvarstå oförändrade. Jag återkommer i specialmotiveringen till frågan om bestämmelsernas utformning.

6 Upprättade författningsförslag

I enlighet med vad som har anförts i det föregående har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. regeringsform
2. riksdagsordning
3. ändring i successionsordningen
4. ändringar i tryckfrihetsförordningen.

En översikt över motsvarigheter mellan gällande rätt samt grundlagberedningens förslag och departementsförslagen till RF och RO har utarbetats. Översikten torde få fogas till protokollet som *bilaga 4*.

7 Specialmotivering till framlagda författningsförslag

7.1 Förslaget till ny regeringsform

Som grundlagberedningen har framhållit är huvuduppgifterna för RF att ge grunderna för det representativa och parlamentariska systemet och

för fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och kommunerna. Härutöver bör RF innehålla regler om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Naturligt är också att i RF med dess karaktär av grundlag tas upp vissa särskilt viktiga procedurregler för riksdagen och regeringen samt bestämmelser om statschefens ställning och befogenheter. I RF bör också i enlighet med beredningens förslag ingå vissa specialregler för krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden.

Liksom grundlagberedningens förslag är departementsförslaget till RF indelat i kapitel. I systematiskt hänseende ansluter departementsförslaget helt till beredningens förslag med det undantaget att, i enlighet med vad som har nämnts tidigare, grundläggande regler om fri- och rättigheter i departementsförslaget samlats i ett särskilt kapitel. Departementsförslaget innehåller sålunda 13 kapitel medan beredningens förslag omfattar 12 kapitel. Det i förhållande till beredningens förslag nya kapitlet har förts in som ett andra kapitel, vilket innebär att 2–12 kap. i beredningens förslag i departementsförslaget motsvaras av 3–13 kap.

I 1 kap. i departementsförslaget ges, liksom i beredningens förslag, vissa grundläggande regler om statsskicket som kan sägas bilda bakgrund till bestämmelserna i flera av de följande kapitlen. I 3 och 6 kap. som bär rubrikerna Riksdagen resp. Regeringen kommer grunderna för det representativa och parlamentariska systemet till uttryck. 4 och 7 kap. innehåller regler om riksdagens och regeringens arbetsformer. 5 kap. avser statschefen. I 8 och 9 kap. har tagits in reglerna om lagstiftning och finansmakt. 10 kap. behandlar förhållandet till andra stater. I 11 kap. ges regler om rättsskipning och förvaltning. 12 kap. innehåller regler om riksdagens kontrollerande uppgifter, medan 13 kap. upptar specialreglerna för krig och krigsfara.

1 kap. STATSSKICKETS GRUNDER

Inledningskapitlet i den föreslagna RF innehåller vissa grundläggande regler om statsskicket. Avsikten är att det skall ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar. Kapitlets uppbyggnad överensstämmer nära med 1 kap. i beredningens förslag.

1 §

I denna paragraf ges en allmän karakteristik av det svenska statsskicket. Bestämmelserna har i beredningens förslag sina motsvarigheter i 1 kap. 1 och 6 §§ samt 10 kap. 5 § första stycket första punkten.

Författningsutredningen

Utredningen föreslog att i RF:s första paragraf skulle inskrivas att all statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk, att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt, att folkstyrelsen förverkligas genom parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse samt att regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår att i 1 kap. 1 § RF föreskrivs att all offentlig makt i Sverige utgår från folket samt att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. I 1 kap. 6 § i beredningens förslag till RF anges att regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar. Nämnas bör i detta sammanhang också att i 10 kap. 5 § första stycket första punkten i beredningens förslag till regeringsform föreskrivs att domstolar och förvaltningsmyndigheter skall handlägga ärenden, träffa sina avgöranden och även i övrigt handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler.

Departementschefen

I likhet med grundlagberedningen anser jag att RF bör inledas med en bestämmelse som ger uttryck åt det svenska statsskickets karaktär av folkstyrelse. I första stycket av denna paragraf har därför intagits deklarationen att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den fria åsiktsbildningen samt den allmänna och lika rösträtten är av grundläggande betydelse för folkstyrelsen. I inledningsparagrafen bör därför slås fast att den svenska folkstyrelsen bygger på dessa principer. En bestämmelse härom har i enlighet med beredningens förslag införts i paragrafens andra stycke. För att ytterligare klargöra folkstyrelsens karaktär är det enligt min mening lämpligt att göra det tillägget i andra stycket att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Beredningen har i 10 kap. 5 § första stycket första punkten i sitt förslag till RF tagit in en utförlig bestämmelse som skall slå fast att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i sin verksamhet är bundna av rättsordningens regler. I sitt remissyttrande över beredningens lagförslag har riksdagens ombudsmän framhållit att vid sidan av den fria åsiktsbildningen och den allmänna rösträtten bör såsom särskilt utmärkande för den svenska folkstyrelsen nämnas att den underkastar sig lagens band. Grundsatsen om all maktutövnings lagbundenhet är enligt ombudsmännens mening så viktig att den bör slås fast i RF:s inledningsparagraf. Grundsatsen kommer då att gälla för alla offentliga organ, även riksdagen. Jag delar ombudsmännens uppfattning. I tredje stycket av förevarande paragraf har därför tagits in bestämmelsen att den offentliga makten utövas under lagarna. Genom denna allmänna bestämmelse blir en särskild föreskrift om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas bundenhet av rättsordningen onödig. I tredje stycket av inledningsparagrafen till regeringsformen bör i överensstämmelse med författningsutredningens förslag lämpligen också ingå bestämmelsen att regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

2 §

Paragrafen anger liksom i beredningens förslag riksdagens ställning och funktioner.

Författningsutredningen

I det av författningsutredningen föreslagna inledningskapitlet till RF angavs i fyra paragrafer att riksdagen företräder svenska folket, att lag stiftas av riksdagen, att svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena, att riksdagen fastställer hur statens medel skall användas samt att riksdagen enligt föreskrifter i regeringsformen granskar rikets styrelse och förvaltning.

Grundlagberedningen

Enligt beredningens förslag till RF föreskrivs i 2 § i inledningskapitlet att riksdagen är folkets främsta företrädare, att den stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas samt att den granskar rikets styrelse och förvaltning.

Departementschefen

Efter den allmänna karakteristiken av det svenska statsskicket i 1 § bör i 2 § klarläggas att riksdagen är folkets främsta företrädare. I paragrafen bör också anges riksdagens viktigaste uppgifter. Beredningens förslag bör följas i dessa avseenden. På grund av den betydelse som riksdagens beskattningsmakt har bör den nämnas vid sidan av lagstiftningsmakten, fastän föreskrifterna om skatt till staten ges i form av lag. Den beskrivning av riksdagens uppgifter som ges i denna paragraf måste bli allmänt hållen. I olika kapitel i det följande – i första hand 8 kap. – föreslås vissa begränsningar och delegationsmöjligheter.

3 §

I överensstämmelse med grundlagberedningens förslag anges i denna paragraf att konungen är rikets statschef. Något behov av att i inledningskapitlet meddela ytterligare bestämmelser om statschefen finns inte. Beträffande de uppgifter som tillkommer konungen i egenskap av statschef hänvisar jag till vad jag förut anfört om statschefens ställning enligt den föreslagna RF. Till vissa speciella frågor återkommer jag i det följande.

4 §

I denna paragraf ges liksom i beredningens förslag en beskrivning av regeringens uppgifter och ställning.

Grundlagberedningen

Enligt beredningens förslag bör i 4 § i inledningskapitlet anges att regeringen styr riket i enlighet med regeringsformen och att den är ansvarig inför riksdagen.

Departementschefen

I likhet med grundlagberedningen anser jag att i denna paragraf bör komma till uttryck att regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen. Eftersom det redan av 1 § tredje stycket framgår att regeringen härvid har att iaktta bestämmelserna i RF, är en särskild bestämmelse av sådant innehåll onödig. Den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelser i olika kapitel i det följande, vartill jag återkommer. Regeringens ansvar inför riksdagen behandlas särskilt i 12 kap.

5 §

I denna paragraf fastslås liksom i berednigens förslag vissa grunder för den kommunala självstyrelsen.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår att i 5 § i inledningskapitlet skall föreskrivas att riket är indelat i kommuner, att grunderna för ändringar i indelningen bestäms genom lag samt att i kommunerna medborgarna företräds av valda ombud, som beslutar självständigt enligt lagarna. Nämnas bör i detta sammanhang också att beredningen i 7 kap. 4 § andra punkten i sitt förslag tagit upp en bestämmelse av innehåll att varje kommun äger uttaga skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunens uppgifter enligt grunder som bestäms i lag.

Departementschefen

Innebörden av förevarande paragraf i departementsförslaget har berörts i det allmänna avsnittet (5.8) om kommunernas ställning enligt grundlagen. Utöver vad som har sagts där vill jag anföra följande.

Bestämmelsen om primärkommuner och sekundärkommuner tar sikte på att det i riket skall finnas kommuner dels på det lokala, dels på det regionala planet. Härutöver binder departementsförslaget till RF inte lagstiftaren i fråga om kommunbildningen. Indelningen i primärkommuner och sekundärkommuner skall i princip täcka hela landet. Paragrafens första punkt har emellertid avfattats med tanke på att den nuvarande indelningen i landstingskommuner lämnar tre primärkommuner utanför.

Begreppet kommun används i departementsförslaget till RF som gemensam beteckning för primärkommuner och sekundärkommuner. Som jag har nämnt förut inkluderas däremot inte de nuvarande kyrkliga kommunerna. Liksom beredningen föreslår jag att huvudparten av nu gällande grundlagsbestämmelser, som berör svenska kyrkan, skall föras över till övergångsbestämmelserna till RF. Jag anser att de kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning tills vidare bör regleras i samma ordning. I RF:s övergångsbestämmelser bör alltså tas in en föreskrift om att RF:s regler i

fråga om kommunerna skall gälla också de kyrkliga kommunerna. Ett undantag får emellertid göras för bestämmelsen i 1 kap. 5 § att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda representanter. Enligt gällande lagstiftning, i vilken det inte nu finns anledning att göra ändring, kan nämligen beslutanderätten i kyrklig församling i vissa fall utövas direkt av kommunmedlemmarna på kyrkostämma.

Förslaget till RF hindrar inte att kommunala angelägenheter överförs till kommunalförbund eller liknande subjekt för samverkan mellan kommuner. Bestämmelser om obligatorisk samverkan måste givetvis ges i lag. Detsamma gäller reglerna för den ordning genom vilken ett fast samarbete kommer till stånd inom ett särskilt subjekt. Kravet på lagform får anses framgå av 8 kap. 5 § i departementsförslaget.

När det i första stycket talas om att "beslutanderätten" i kommunerna utövas av valda församlingar är innebörden naturligtvis inte att de kommunala nämnderna skulle sakna varje självständig beslutanderätt. Uttryckssättet anknyter i stället till de nuvarande kommunallagarnas uppdelning efter funktion av de kommunala organen i dels beslutande, dels verkställande och förvaltande (jfr bl. a. 4 § kommunallagen). Bestämmelsen i förevarande paragraf om beslutanderätten i kommunerna bildar en viss parallell till föreskrifterna i 2 § om riksdagens ställning inom riket. Den skall också ställas samman med föreskriften i 6 § om "kommunala förvaltningsmyndigheter". Den i den här aktuella paragrafen åsyftade beslutanderätten gäller beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande.

Beredningen föreslog i sin 5 § en avfattning enligt vilken medborgarnas ombud i kommunerna beslutar "självständigt enligt lagarna". Att också den kommunala maktutövningen måste vara lagbunden framgår i departementsförslaget, utom av reglerna i 8 kap., redan av bestämmelserna i 1 kap. 1 § tredje stycket och behöver därför inte särskilt framhållas i förevarande paragraf.

Bestämmelsen i andra stycket om den kommunala beskattningsrätten är som övriga föreskrifter i kapitlet ett principstadgande. Den är alltså inte att läsa så att den kommunala beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Av 8 kap. 5 § i departementsförslaget framgår att principens närmare förverkligande är underkastat lagstiftning.

Den av beredningen föreslagna bestämmelsen att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms genom lag har i departementsförslaget förts över till 8 kap. 5 §.

6 §

I denna paragraf omtalas förekomsten av domstolar och förvaltningsmyndigheter. Paragrafen har i beredningens förslag sin motsvarighet i 7 §.

Grundlagberedningen

Beredningen uttalar att man sedan gammalt har brukat skilja mellan rättskipning som ligger hos domstolarna och förvaltning som omhänderhas av förvaltningsmyndigheterna. Man har därvid med rättskipning förstått den verksamhet som består i att slita rättstvister, i övrigt avgöra frågor angående enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden samt att ådöma straff och andra brottspåföljder. Med förvaltning har man i första hand avsett verkställighet av den styrande maktens beslut. Denna traditionella distinktion mellan rättskipning och förvaltning har kommit till uttryck i 1 kap. 7 § beredningens förslag till RF. Där föreskrivs i första stycket att domstolarna avgör rättstvister, tillämpar strafflag och i övrigt prövar rättsfrågor enligt vad som anges närmare i 10 kap. I andra stycket av samma paragraf föreskrivs att statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter verkställer de beslutande organens föreskrifter.

Beredningen påpekar i sammanhanget att det vid en närmare granskning av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas uppgifter och rättsliga ställning visar sig att det inte är möjligt att med utgångspunkt i gällande rätt dra någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande verksamhet. Både förvaltningsmyndigheterna och domstolarna skall beakta såväl lagar som i administrativ ordning utfärdade föreskrifter. Förvaltningsmyndigheterna sysslar i stor utsträckning med rent rättstillämpande verksamhet. Domstolsprövning i överinstans har vidare förts in på stora områden av förvaltningen. Att gränsen mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden är flytande framgår vidare enligt beredningen av att i fråga om brottsbekämpningen uppgifter har kunnat överflyttas från domstolarna till åklagar- och polismyndigheterna. En viktig skillnad mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning ligger dock enligt beredningen däri att många förvaltningsmyndigheter, i motsats till domstolarna, är skyldiga att i fråga om vissa slag av verksamhet lyda av regeringen eller annan överordnad myndighet utfärdade direktiv för särskilda fall.

I detta sammanhang bör nämnas att i beredningens förslag termen myndighet inte omfattar riksdagen eller de kommunala beslutande församlingarna (landstingen och kommunfullmäktige) men väl övriga statliga och kommunala organ. Regeringen är således en myndighet. Även domstolarna utgör myndigheter. Andra myndigheter än domstolarna betecknas förvaltningsmyndigheter. Fastän regeringen förestår den statliga förvaltningen och själv i viss mån fullgör förvaltningsuppgifter, betecknas den i beredningens förslag, närmast av tekniska skäl, inte som förvaltningsmyndighet. Till myndighet hänför beredningen också organ som är organiserade i privaträttsliga former men som har till uppgift att utöva offentlig makt.

Departementschefen

I inledningskapitlet till beredningens förslag till RF omnämns förekomsten av domstolar och förvaltningsmyndigheter och görs ett försök

att ange dessa organs huvudsakliga funktioner. Enligt den av beredningen föreslagna lagtexten avgör domstolarna rättstvister, tillämpar strafflag och prövar i övrigt rättsfrågor, medan förvaltningsmyndigheterna verkställer de beslutande organens föreskrifter. Denna beskrivning av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas funktioner har kritiserats i ett antal remissyttranden. Från flera håll har framhållits att den bild som lagtexten ger inte överensstämmer med de faktiska förhållandena. Beredningen har också själv i motiveringen till 10 kap. i sitt förslag medgett att det inte är möjligt att med utgångspunkt i gällande rätt dra någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande verksamhet.

Det är visserligen sant att domstolarna avgör rättstvister och prövar andra rättsfrågor. Men detsamma gör ett stort antal förvaltningsmyndigheter. Jag behöver här bara erinra om att många skiftande beslut av olika förvaltningsmyndigheter kan överklagas hos förvaltningsdomstol och att i dessa ärenden förvaltningsmyndigheten och domstolen gör exakt samma prövning. I dessa typer av ärenden, som rör olika slag av myndighetsutövning, intar också förvaltningsmyndigheterna en lika självständig och oberoende ställning som domstolarna. Prövningen av rättsfrågor är således inte något exklusivt för domstolarna. Gentemot beredningens karakteristik av förvaltningsmyndigheterna kan vidare anföras att det inte bara är förvaltningsmyndigheterna som verkställer de beslutande organens föreskrifter. Även den rättstillämpande verksamhet som utövas av domstolarna torde få anses innefatta ett verkställande av föreskrifter som beslutats av riksdagen eller regeringen. Också i andra avseenden än de nu nämnda kan invändningar göras mot den nu av beredningen föreslagna utformningen av paragrafen rörande domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.

Enligt gängse terminologi benämns domstolarnas dömande verksamhet rättskipning medan förvaltningsmyndigheternas uppgifter brukar anges vara förvaltning. Det är enligt min uppfattning inte meningsfullt att i RF:s inledningskapitel söka ge en närmare karakteristik av den roll som dessa olika samhällsorgan spelar. Över huvud taget torde det inte vara möjligt att i några korta satser ge en rättvisande beskrivning av de likheter och olikheter som finns mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Jag föreslår därför att i förevarande paragraf endast slås fast att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

I departementsförslaget till RF har de organisatoriska termerna myndighet och förvaltningsmyndighet samma innebörd som i beredningens förslag med den skillnaden att jag under begreppet myndighet inte för in rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former. Till frågan om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på sådana rättssubjekt återkommer jag i samband med behandlingen av 11 kap. i departementsförslaget.

7 §

I denna paragraf ges vissa grundläggande normer för domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas handlande. Bestämmelserna i paragrafen ersätter bestämmelserna i 1 kap. 8 § och 10 kap. 5 § andra stycket i beredningens förslag.

Gällande rätt

I den ålderdomliga 16 § RF föreskrivs för närvarande följande: "Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, fast eller löst, utan rannsakning och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, såvitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hörer och lyder."

Författningsutredningen

I 2 § i inledningskapitlet till utredningens förslag till RF upptogs en praktiskt taget ordagrann motsvarighet till 16 § RF. Paragrafen inleddes med en erinran om att föreskrifterna stod i överensstämmelse med vad som av ålder gällt i riket. Vidare ändrades den adressat till vilken föreskrifterna riktar sig, i det att ordet "Konungen" byttes ut mot uttrycket "rikets alla myndigheter".

I ett särskilt yttrande av en av utredningens ledamöter och två av dess experter förordades att paragrafen skulle göras mera kortfattad och bara innehålla att rikets alla myndigheter, framgent liksom hittills, skall styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd.

Grundlagberedningen

Beredningen anser det lämpligt att RF:s inledningskapitel slår fast principen om normmässighet i all myndighetsutövning och föreslår därför att i kapitlet införs den version av principen om normmässighet som förordades i det särskilda yttrandet till författningsutredningens förslag. I enlighet härmed föreslår beredningen att i kapitlets avslutningsparagraf föreskrivs att rikets myndigheter skall styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd.

I 10 kap. 5 § andra stycket i beredningens förslag till RF föreskrivs att myndighet inte utan stöd av någon rättsregel får särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögen-

het. Värdet av en sådan bestämmelse ligger enligt beredningen främst däri, att den konkretiserar grundsatsen om myndigheternas normmässiga handlande.

Departementschefen

Riksdagens ombudsmän har kritiserat den av grundlagberedningen föreslagna bestämmelsen i inledningskapitlets slutparagraf. De påpekar att det krav på normmässighet vid myndighetsutövningen, som nu finns inskrivet i 16 § RF, dåligt kommer till uttryck i den av beredningen föreslagna lagtexten, därför att de ord som tydligast för tankarna till normmässigheten – lagligen samt Sveriges lag och laga stadgar – ej kommit med. Enligt ombudsmännens mening bryter det av beredningen föreslagna stadgandet alltför mycket mot stilen i övrigt i förslaget. De befarar vidare att stadgandet med sina ålderdomliga uttryck mera kommer att uppfattas som en kvarleva än som en också för våra dagars myndigheter grundläggande handlingsregel. Ombudsmännen förordar att i kapitlet i stället intages en bestämmelse som i nutida språkdräkt ger uttryck för det viktiga kravet att myndigheterna skall iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd.

Jag ansluter mig till de synpunkter som framförts av riksdagens ombudsmän. I första punkten av förevarande paragraf i departementsförslaget har sålunda tagits in föreskriften att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall iakttaga saklighet och opartiskhet. Som en andra punkt i paragrafen har tagits upp det förbud mot särbehandling av någon på grund av hans personliga förhållanden, som i beredningens förslag till RF återfinns i 10 kap. 5 § andra stycket. Förbudet i fråga anknyter på sådant sätt till föreskriften i första punkten av förevarande paragraf att det enligt min mening har sin naturliga plats i detta sammanhang.

2 kap. GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER

Som framgår av vad jag har uttalat i den allmänna motiveringen (5.9) har i departementsförslaget de mest betydelsefulla reglerna om fri- och rättigheter samlats i förevarande kapitel. Kapitlet, som saknar motsvarighet i grundlagberedningens förslag, inleds i enlighet med vad jag förordat i den allmänna motiveringen med ett stadgande som avser den samhälleliga verksamhetens inriktning (1 §). Härefter ges i två paragrafer (2 och 3 §§) bestämmelser som tar sikte på den enskildes ekonomiska trygghet och hans möjligheter att påverka sina arbetsförhållanden. Kapitlet avslutas med föreskrifter om politiska fri- och rättigheter och om den personliga friheten (4 §).

1 §

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen utgör stadgandena i denna paragraf en allmän programförklaring som avser att understryka att den samhälleliga verksamheten skall vara inriktad på att åstadkomma rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna samt att bereda dem arbete, utbildning och social trygghet. Stadganden av denna art kan givetvis inte tillerkännas rättsligt bindande verkan. De kan därför inte åberopas som grund för konkreta krav från medborgarnas sida gentemot statsorganen. De ger emellertid uttryck för samhällets strävanden för ekonomisk, social och kulturell utveckling.

2 §

I denna paragraf anges att arbetstagare genom lag eller avtal bör vara tillförsäkrad inflytande över ledningen och fördelningen av arbetet och andra frågor som berör honom nära i hans anställning. Vidare anges att han genom lag bör vara skyddad mot uppsägning som är sakligt ogrundad.

Utformningen av stadgandena ger klart vid handen att de, liksom stadgandena i föregående paragraf, inte har rättsligt bindande karaktär. De ger uttryck för en strävan från samhällets sida att bereda den enskilde ökat inflytande över sina arbetsförhållanden och ökad trygghet i sin anställning. I sistnämnda hänseende vill jag erinra om att utredningen rörande ökad anställningstrygghet m. m. i januari innevarande år har lagt fram förslag till lag om anställningsskydd (jfr SOU 1973:7). Avsikten är att proposition på grundval av förslaget skall föreläggas riksdagen senare i år.

3 §

I denna paragraf klarläggs att den enskilde i princip skall vara tillförsäkrad ersättning om hans egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Föreskriften motsvarar 10 kap. 9 § i grundlagberedningens förslag.

Den av grundlagberedningen föreslagna bestämmelsen innebär att ersättning alltid skall utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande. Uppenbarligen har beredningen härvid förbisett att gällande lag i vissa fall medger ianspråktagande av mark utan kontant ersättning. I 70 och 113 §§ byggnadslagen (1947:385) ges sålunda bestämmelser av innebörd att mark kan tas i anspråk utan ersättning, om markägaren kan anses kompenserad för ingreppet på annat sätt. Det kan också erinras om att 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen (1972:719) innehåller regler beträffande s. k. delexpropriation som, i likhet med motsvarande bestämmelser i äldre lagstiftning, medför att sådan expropriation i vissa fall kan ske utan att kontant ersättning utgår (jfr prop. 1971:122 s. 190).

Det är enligt min mening angeläget att grundlagsföreskriften om expropriation m. m. inte får en utformning som gör att den utesluter bestämmelser av det slag som jag nu har pekat på och därmed kommer i konflikt med gällande lag. I enlighet med vad jag uttalade i den allmänna motiveringen har föreskriften därför i departementsförslaget getts en mer allmänt hållen utformning än i beredningens förslag. Den bör liksom föreskrifterna i närmast föregående paragraf ha rekommendationskaraktär.

I tydlighetens intresse vill jag framhålla det i och för sig ganska självklara att föreskriften i förevarande paragraf tar sikte endast på sådana ingripanden i egendomsrätten som avses exempelvis i expropriationslagen eller i rekvisitions- och förfogandelagstiftningen. Den omfattar däremot inte t. ex. bestämmelser i planlagstiftning eller naturvårds- och miljöskyddslagstiftning om begränsning i möjligheterna att använda fast egendom.

4 §

Denna paragraf, som motsvarar 7 kap. 2 § andra och tredje styckena i beredningens förslag, innehåller som jag nyss nämnde föreskrifter om de politiska fri- och rättigheterna och om den personliga friheten. Paragrafen är uppbyggd på så sätt, att den dels beskriver fri- och rättigheterna, dels i fråga om hur det närmare innehållet i dem anges hänvisar till 8 kap. Av regleringen i 8 kap. i departementsförslaget följer att begränsningar i princip kan göras endast genom lag. Som jag har nämnt i det allmänna avsnittet om normgivningsmakten (5.10) har bestämmelserna i paragrafen betydelse i fråga om fördelningen av normgivningskompetens bl. a. därigenom att de drar en gräns för riksdagens möjligheter att delegera sådan kompetens till regeringen.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar inledningsvis att den har funnit anledning att i grundlagen uttrycka vissa av de grundsatser som av ålder har ansetts särskilt betydelsefulla för medborgarnas möjlighet att verka politiskt. Beredningen övergår därefter till att punkt för punkt precisera dessa grundsatsers innehåll.

Yttrandefriheten

Yttrandefriheten beskrivs i beredningens förslag som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter. Härtill kommer en föreskrift enligt vilken svensk medborgare skall skyddas mot att myndighet tvingar honom att ge sina åsikter till känna.

Kravet på lagbeslut för inskränkning av yttrandefriheten omfattar

enligt beredningen de föreskrifter i brottsbalken som drar gränserna kring yttrandefriheten. Hit sägs i främsta rummet höra de bestämmelser som motsvarar katalogen i 7 kap. 4 § TF över otillåtna yttranden och vidare bestämmelserna om otillåtet offentliggörande, såsom obehörig befattning eller vårdslöshet med hemlig uppgift. Kravet på lagbeslut omfattar enligt beredningen också förvaltningsrättsliga regler om tillstånd till eller anmälan om offentlig tillställning eller allmän sammankomst i vad sådana regler gäller dramatisk eller muntlig framställning e. d. som är avsedd att förekomma vid tillställningen eller sammankomsten.

Också bestämmelsen i 34 § lagen (1964:541) om behandling i fängvårdsanstalt om förbud för intagen att utan tillstånd avsända skriftligt meddelande innebär enligt beredningen en begränsning av rätten att meddela uppgifter och framföra åsikter. Detsamma sägs gälla liknande bestämmelser i andra lagar, såsom 15 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall.

Som ytterligare exempel på bestämmelser som innebär begränsningar av den i stadgandet beskrivna yttrandefriheten nämner beredningen kravet i 2 § radiolagen (1966:755) på tillstånd av myndighet för att använda radiosändare, bestämmelsen i 5 § samma lag om ensamrätt att bestämma om rundradiosändning och reglerna om filmcensur i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m.

Förslaget innebär enligt beredningen vidare att bestämmelse om tystnadsplikt för tjänstemän m. fl. skall beslutas genom lag.

I fråga om yttrandefrihetens "negativa" sida, dvs. rätten att underlåta att ge sina åsikter till känna, nämner beredningen att denna i ett viktigt hänseende skyddas direkt i grundlag, nämligen genom en föreskrift om hemliga val. Inte heller i övrigt torde det enligt beredningen finnas några offentligrättsliga skyldigheter att ge sina åsikter till känna. Beredningen förklarar att den anser det självklart att vittnesplikten eller en domares eller annan befattningshavares skyldighet att ta ställning i ett mål eller ärende inte kan sägas inskränka vittnets eller befattningshavarens rätt att hålla inne med sin mening.

Rätten till information

Denna rätt beskrivs i beredningens förslag som rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar.

Enligt beredningen är en förutsättning för upplysning och meningsutbyte att det finns metoder att nå fram till allmänheten. Beredningen nämner i detta sammanhang kravet på att var och en skall ha rätt att inneha och använda ljudradio- och televisionsmottagare samt påpekar att föreskriften i 3 § radiolagen om att sådan mottagare får innehas och användas av var och en står i samklang med beredningens förslag. Även i övrigt måste det enligt beredningen finnas möjligheter för allmänheten

att genom lån på bibliotek, genom inköp eller på annat sätt bereda sig tillgång till information.

Beredningen påpekar att bestämmelser i lagar om sluten vård om de intagnas korrespondens ofta föreskriver inte bara begränsningar i deras rätt att sända skriftliga meddelanden utan även i rätten att mottaga sådana meddelanden. I detta hänseende innebär sådana bestämmelser begränsningar av den i förslaget fastslagna rätten till information.

Mötesfriheten

Beredningen beskriver mötesfriheten som frihet att anordna och att deltaga i möten.

Beredningen förklarar att mötesfriheten regleras främst genom lagen (1956:618) om allmänna sammankomster samt påpekar att rätten att anordna offentliga demonstrationer där – i motsats till i beredningens förslag – betraktas som en del av mötes- eller församlingsfriheten. De bestämmelser i lagen om allmänna sammankomster som kräver tillstånd för sammankomst måste enligt beredningen betraktas som begränsningar av församlingsfriheten. Detsamma bör rimligen gälla bestämmelser om anmälningsplikt eftersom en sådan bestämmelse innebär förbud att utan anmälan anordna möte. Beredningen menar att grundlagsförslaget om mötesfriheten också torde böra återverka på vissa bestämmelser i kungörelsen (1913:380) om rätt för den som är bosatt i utlandet att giva eller medverka i offentlig föreställning m. m. i Sverige. Krigsartiklarnas bestämmelse om olovlig sammankomst (22 kap. 7 § brottsbalken) sägs också omfattas av kravet på reglering i lag.

Demonstrationsrätten

Denna rätt beskrivs i beredningens förslag som rätt att ensam eller i grupp framföra krav och åsikter på allmän plats.

Beredningen nämner att det i gällande rätt förekommer vissa begränsningar i demonstrationsrätten. Reglerna härom omfattas av det av beredningen uppställda kravet på lagstiftning. Beredningen pekar på 3 § lagen om allmänna sammankomster. Enligt detta lagrum får demonstration på allmän plats inte hållas utan tillstånd av polismyndigheten. Vid prövningen av tillståndsfrågan skall myndigheten beakta vikten ur allmän synpunkt av att församlingsfriheten upprätthålles. Om demonstrationsfriheten i enlighet med förslaget införs i grundlag på det sättet att begränsningar skall förutsätta lagbeslut, kan det, hävdar beredningen, knappast anses tillfredsställande att lagen på detta sätt ställer upp ett krav på tillstånd utan att avgörandet av tillståndsfrågorna binds närmare.

Föreningsrätten

Denna rätt beskrivs av beredningen som frihet att sammansluta sig med andra enskilda till förening. Denna bestämmelse kompletteras med en

föreskrift att svensk medborgare skall skyddas mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening.

Beredningen påpekar inledningsvis att föreningsrätten är erkänd i vårt land, även om några allmänna lagbestämmelser därom inte finns. Den är enligt beredningen grundläggande för den politiska verksamheten därigenom att de politiska partierna är att anse som föreningar. Beredningen framhåller vidare att arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer också är föreningar. Detsamma gäller organisationerna inom konsument- och lantbrukskooperationen. Även ett bolag är enligt beredningen att anse som en förening i grundlagsstadgandets mening.

Brottsbalkens förbud mot olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 §) och förbudet mot politiska uniformer i 1947 års lag i ämnet (1947:164) är enligt beredningen inskränkningar av föreningsrätten.

Beredningen förklarar att de formkrav som för skilda typer av föreningar ställs upp i lagarna om ekonomiska föreningar, om aktiebolag osv. inte är begränsningar av föreningsrätten i grundlagsbestämmelsens mening. Deras funktion är att ange de rättsliga ramarna för dem som vill begagna en särskild juridisk konstruktion, som innebär särskilda fördelar i form av ansvarighetsbegränsning, minoritetsskydd osv.

Beredningen framhåller att föreningsfriheten också har en annan sida, nämligen rätten att stå utanför föreningar. Denna rätt kan påverkas av föreskrifter i föreningsstadgar, avtal e. d. Begränsningar av denna art är emellertid en angelägenhet för civilrättslig lagstiftning. Den av beredningen föreslagna bestämmelsen till skydd för den "negativa" föreningsfriheten syftar på offentligrättsligt tvång att tillhöra en viss förening, exempelvis det s. k. kårobligatoriet för studerande vid universitet och högskolor.

Religionsfrihet

Beredningen föreslår att svensk medborgare skall ha frihet att sammansluta sig med andra enskilda till trossamfund och att utöva sin religion. Vidare skall svensk medborgare skyddas mot att myndighet tvingar honom att tillhöra trossamfund.

Beredningen förklarar att det är självklart att religionsutövningen inte får störa samhällets lugn eller åstadkomma allmän förargelse. Detta inskärps av 1 § religionsfrihetslagen (1951:680) och återspeglas främst i brottsbalkens föreskrift om straff för förargelseväckande beteende. Enligt beredningen kan detta inte betraktas som en begränsning av religionsfriheten. Beredningen påpekar att de begränsningar som enligt lagen om allmänna sammankomster gäller i församlingsfriheten är tillämpliga även på offentlig gudstjänst. Beredningen erinrar om att rätten att stå utanför trossamfund är fastslagen i 4 § religionsfrihetslagen.

Rörelsefrihet

Beredningen förklarar inledningsvis, att rätten för varje medborgare att röra sig inom riket är ett nödvändigt moment i den politiska friheten. Den som agiterar för en ståndpunkt måste kunna sätta sig i förbindelse med dem han vill påverka. Beredningen understryker vidare att även bortsett därifrån rätten att röra sig fritt är en självklarhet i ett demokratiskt samhälle. Godtycklig inspärrning eller hot om inspärrning skulle kunna begagnas som påtryckningsmedel för att förkväva de övriga politiska friheterna.

Grundlagen bör enligt beredningens mening i sitt principstadgande om dessa friheter inte sakna grundsatsen att var och en har frihet att röra sig inom riket. Beredningen menar att samhället givetvis också bör avstå från att hindra medborgarna från att lämna riket; även denna princip bör införas i grundlagen.

Beredningen förklarar att den rätt som grundlagsbestämmelsen ger medborgarna inte innebär att medborgarna skall kunna sätta sig över trafikföreskrifter och liknande bestämmelser. Att en vägtrafikant vid möte skall färdas på vägens högra sida är inte någon begränsning i hans rörelsefrihet i grundlagens mening. I första hand åsyftas begränsningar som drabbar en viss person eller vissa bestämda personer men inte andra som befinner sig i samma yttre situation. Tvångsmässigt omhändertagande, liksom reseförbud, innebär sålunda enligt beredningen begränsningar av rörelsefriheten. Som ytterligare exempel nämner beredningen ett generellt förbud för invånare i en viss landsända att besöka andra delar av landet och ett allmänt förbud för medborgarna att lämna hemorten. Beredningen nämner vidare avspärrning av större områden, såsom gränszoner och delar av skärgårdar, av hänsyn till försvaret, likaså avspärrning eller frihetsberövande med syfte att hindra spridning av smittsam sjukdom. Att en brottsplats avspärras under en utredning eller att militärt förråds- eller övningsområde hålles avstängt kan däremot enligt beredningen inte sägas vara en begränsning i denna mening. Det är inte heller fråga om en sådan begränsning när det i brottsbalken föreskrivs straff för den som tar olovlig väg över tomt eller plantering eller över annan äga som kan ta skada. Samma sägs gälla ett förbud mot obehörig motortrafik på enskild väg. Avgörande bör enligt beredningen i första hand vara om avstängningen mera varaktigt hindrar den som är instängd eller utestängd från att komma i kontakt med andra människor.

Beredningen uppehåller sig vidare vid passtvånget, dvs. det principiella förbudet att lämna riket utan att inneha pass. Detta är enligt beredningen en klar begränsning av svenska medborgares rätt att lämna riket och omfattas följaktligen av förslagets krav på reglering i lag. Det sagda gäller enligt beredningens mening inte bara passtvånget i inskränkt mening utan även regleringen av rätten att få pass.

Beredningen förklarar vidare att en skyldighet för särskilda grupper att

stanna kvar i riket, t. ex. underhållsskyldiga, enligt beredningens förslag skulle förutsätta lag.

Fängelsestraff och annat frihetsberövande av den som är misstänkt eller dömd för brott är enligt beredningen en sådan begränsning av den personliga friheten som åsyftas med grundlagsbestämmelsen. Detsamma sägs gälla annat tvångsmässigt omhändertagande, exempelvis inom sjuk- eller socialvården.

Värnplikt, annan tjänsteplikt och liknande skyldighet att stå till förfogande under längre eller kortare tid för något allmänt ändamål innebär enligt beredningen likaså sådana begränsningar av rörelsefriheten att bestämmelser därom får meddelas endast genom lag.

Beredningen påpekar till sist att bestämmelserna i 19–23 §§ i polisinstruktionen (1965:686) medger tvångsmässigt omhändertagande även i andra fall än dem som kan stödjas på rättegångsbalkens regler (jfr numera 17–21 §§ i polisinstruktionen, 1972:511). Beredningens förslag sägs innebära att bestämmelser som dessa måste beslutas genom lag.

Den personliga friheten i övrigt

Under denna rubrik behandlar beredningen den frihetssfär som avgränsas genom föreskrifterna att svensk medborgare, om ej annat föreskrivs i lag, skall skyddas mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan i bostaden, för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser eller för hemlig avlyssning.

Beredningen erinrar inledningsvis om att tortyr, spöstraff och andra sådana kroppsliga ingrepp inom brottmålsprocessen eller kriminalvården sedan länge är bannlysta i vårt land. Vissa andra kroppsliga tvångsingrepp kan enligt beredningen förekomma, exempelvis vaccination, blodprovstagning, annan tvångsmässig läkarundersökning och kroppsvisitation. Enligt beredningens uppfattning kan man emellertid som grundregel slå fast i grundlagen att svensk medborgare skall skyddas mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp. Detta sägs innebära att de fall då sådana ingrepp skall kunna företagas inom den offentliga verksamheten skall förutsätta beslut genom lag. Detta gäller enligt beredningen även reglerna om polismans användande av våld och om användande av skjutvapen i polistjänsten.

Beredningen förklarar att rätten till hemfrid i grundlagen bör komma till uttryck på det sättet att svensk medborgare förklaras åtnjuta skydd mot husrannsakan. Med husrannsakan åsyftas i svenskt lagspråk inte bara undersökning av hem i vanlig mening utan även annan undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe. Grundlagsskyddet bör enligt beredningen omfatta endast bostaden.

Beredningen förklarar att grundlagen enligt dess mening bör garantera skydd mot intrång i förtrolig kommunikation med andra människor genom post, telefon, telegram o. d. Beredningen framhåller att det som

skyddas är förtroligheten. Detta sägs innebära att organ för det allmänna inte får bryta brev eller andra slutna försändelser, avlyssna telefonsamtal eller röja innehållet i telegram utan stöd av bestämmelse i lag. Beredningen förklarar att skyddet också gäller andra former av hemlig avlyssning, t. ex. begagnande av dolda mikrofoner eller annan sådan avancerad teknisk utrustning. Avbrott av teleförbindelser till följd av att abonnent har uraktlåtit att betala telefonabonnemang sägs däremot inte vara att anse som intrång i denna mening. Bestämmelser i lagar om vård av intagna som medger censur av brev och andra skriftliga meddelanden till och från intagna innebär enligt beredningen begränsningar av deras rätt till förtrolig kommunikation.

Beredningen påpekar att rätten till förtrolig kommunikation skyddas mot intrång från enskilda genom brottsbalkens regler om brytande av post- eller telehemlighet och om intrång i förvar.

Beredningen förklarar att de nu behandlade grundlagsföreskrifterna innebär att grundlagens krav på lagstiftning kommer att gälla en stor del av bestämmelserna i rättegångsbalken om tvångsmedel i brottmål och dessutom motsvarande bestämmelser i andra lagar, såsom allmänna ransoneringslagen (1954:280), lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. Detsamma sägs gälla vissa av reglerna om exekutiva åtgärder, exempelvis om hämtning av barn, om återtagande av gods, om utmätning av lös egendom och om vräkning. Beredningen påpekar att regler om användande av exekutivt tvång i viss omfattning har utvecklats i praxis utan formellt lagstöd. Denna praxis bygger på en tolkning av exekutionsrättsliga lagbestämmelser. Förslaget innebär enligt beredningen inte krav på att sådan praxis skall kodifieras genom lag.

Departementschefen

Beredningens urval av de fri- och rättigheter som i grundlagen skall omgärdas med särskilt skydd har i huvudsak lämnats utan erinran av remissinstanserna. Detsamma gäller i fråga om beredningens beskrivningar av dessa fri- och rättigheter.

Jag är av den uppfattningen att en grundlagsreglering av här avsett slag bör inrikta sig på de fri- och rättigheter som har ett särskilt samband med den politiska demokratin och därför kan sägas utgöra en del av de politiska "spelreglerna". Enligt min mening har beredningen i sitt förslag tagit med de fri- och rättigheter som det från denna utgångspunkt finns särskild anledning att ange i grundlag. Med något enstaka undantag anser jag vidare att beredningen på ett tillfredsställande sätt har beskrivit och avgränsat de i förslaget intagna fri- och rättigheterna. Till vad beredningen har anfört i anledning av sitt förslag i denna del vill jag endast tillägga följande.

Yttrandefriheten

Några remissinstanser har berört frågan om konsekvenserna i tryckfrihetsrättsligt hänseende av att föreskrifter om tystnadsplikt enligt beredningens förslag kräver lagform. Jag återkommer till denna fråga i anslutning till 8 kap. 7 § andra stycket.

RÅ har under remissbehandlingen påpekat att det ter sig stötande att det av grundlagen indirekt skall framgå att svensk medborgare genom lag skulle kunna tvingas att ge sina åsikter till känna. RÅ har i första hand ifrågasatt om man inte skulle kunna ge den "negativa" yttrandefriheten ett absolut grundlagsskydd, dvs. i grundlag förbjuda att den inskränks ens genom lagstiftning. Han har i andra hand förordat att stadgandet utgår.

Jag delar uppfattningen att det självfallet inte bör komma i fråga att en medborgare vare sig i lag eller på annat sätt åläggs att avslöja sin politiska eller religiösa åskådning. Beredningen har sannolikt lagt denna begränsade innebörd i ordet åsikter. Ordet är emellertid inte entydigt. Ett absolut grundlagsförbud mot att ålägga någon att yppa sina åsikter skulle därför kunna komma i konflikt med ett legitimt behov av att föreskriva uppgiftsskyldighet i skilda hänseenden. Jag kan därför inte förorda ett absolut grundlagsförbud av nu behandlat slag. Det torde inte heller vara möjligt att uppställa ett sådant förbud begränsat till att avse åsikter i politiska och religiösa frågor. Särskilt den första av dessa två bestämningar är så vag att man, även om man gör den nämnda begränsningen, måste befara att det uppstår tvister om grundlagsenligheten av föreskrifter om uppgiftsskyldighet av helt legitimt slag. Jag vill å andra sidan inte heller låta den av beredningen föreslagna bestämmelsen utgå, eftersom detta skulle innebära att behörighet att föreskriva en sådan skyldighet som avses i bestämmelsen i vissa fall skulle kunna delegeras till regeringen.

Jag vill med anledning av ett påpekande av en remissinstans framhålla att skyddet för friheten att hålla inne med sina åsikter självfallet också omfattar sådana faktiska uppgifter, varigenom någons åsikter röjs, exempelvis tillhörighet till politiskt parti.

Demonstrationsrätten

Ordet krav i beredningens förslag bör utgå. Enligt min mening är ordet åsikter tillräckligt för att ge beskrivningen åsyftad omfattning. Någon ändring i sak avses inte.

Föreningsfriheten

RÅ har liksom i fråga om den "negativa" yttrandefriheten förordat att den "negativa" föreningsfriheten antingen bereds ett absolut grundlagsskydd eller inte alls omnämns i RF.

Det är, såvitt jag kan se, inte möjligt att ge friheten att stå utanför förening ett absolut skydd av det slag som RÅ i första hand har förordat. Det får nämligen anses föreligga ett legitimt behov av att genom offentligrättsliga föreskrifter ålägga personer att inträda i föreningar av olika slag. Förutom det av beredningen omnämnda kårobligatoriet kan pekas på den i 24 § förordningen (1940:910) om yrkesmässig automobiltrafik m. m. föreskrivna skyldigheten att tillhöra förening av utövare av yrkesmässig trafik, skyldigheten att tillhöra vägförening enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar och skyldigheten att tillhöra samfällighet för gemensamhetsanläggnings utförande, underhåll och drift enligt lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar. Jag vill å andra sidan, lika litet som i fråga om den "negativa" yttrandefriheten, förorda att bestämmelsen om frihet att stå utanför förening skall utgå ur RF, eftersom möjligheterna att göra inskränkningar i denna frihet då i viss utsträckning skulle falla inom det delegeringsbara området.

Några remissinstanser har förordat att RF skulle innehålla ett förbud mot s. k. kollektivanslutning till politiskt parti. Frågan om denna anslutningsform gäller förhållandet mellan föreningar inbördes samt mellan föreningar och deras medlemmar och är således av civilrättslig natur. Som jag tidigare har framhållit är grundlagens huvuduppgift att ge regler om det inbördes förhållandet mellan de offentliga organen. Härtill kommer att den bör slå fast vissa för den politiska verksamheten särskilt väsentliga grundsatser rörande förhållandet mellan medborgarna och det allmänna. En civilrättslig regel av ifrågasatt slag hör däremot enligt min uppfattning inte hemma i grundlag.

Religionsfriheten

RÅ har uppmärksammat också den av beredningen föreslagna bestämmelsen till skydd för den "negativa" religionsfriheten och har även här föreslagit, i första hand, att denna frihet bereds ett absolut grundlagsskydd och, i andra hand, att bestämmelsen får utgå.

Med anledning av vad RÅ har anfört vill jag framhålla att 4 § religionsfrihetslagen (1951:680) ger uttryck åt grundsatsen att ingen är skyldig att tillhöra trossamfund. Denna grundsats är otvivelaktigt allmänt omfattad. Från denna synpunkt skulle således i och för sig inte finnas något hinder mot att ge friheten att stå utanför trossamfund ett absolut grundlagsskydd. I formellt hänseende skulle emellertid en bestämmelse i grundlagen härom kunna föranleda missförstånd vid tolkningen av de i förslaget i övrigt inskrivna principerna om grundläggande fri- och rättigheter. Andra stycket i 4 § visar att grundlagen skyddar medborgarna mot att myndighet tvingar dem att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna. Jag anser därför att 4 § inte heller beträffande religionsfriheten bör innehålla något sådant stadgande som RÅ efterlyser.

Den personliga friheten i övrigt

Under remissbehandlingen har påpekats att det saknas anledning att begränsa skyddet mot husrannsakan till att avse sådan åtgärd i bostaden. Jag delar denna åsikt och föreslår att ifrågavarande begränsning utgår.

Jag vill med anledning av ett uttalande av en remissinstans framhålla att uttrycket husrannsakan i grundlagstexten används för att beteckna varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen. Jag anser därför i likhet med beredningen att det i RF föreskrivna skyddet mot husrannsakan även omfattar exekutiva åtgärder i den mån dessa är förenade med undersökning av det slag som jag har nämnt nu.

3 kap. RIKSDAGEN

Liksom beredningen finner jag det lämpligt att en ny RF får innehålla två kapitel om riksdagen, ett om riksdagens bildande och sammansättning och ett om riksdagsarbetet. Kapitlen har i departementsförslaget betecknats som 3 resp. 4. De motsvaras i beredningens förslag av 2 och 3 kap. Det kan vara tveksamt i vilket kapitel regler som gäller riksdagsledamots ställning bör placeras. Jag förordar att de regler om avsägelse av ledamotsuppdraget och om prövning av behörigheten för ledamot som beredningen har tagit upp i kapitlet om riksdagens sammansättning flyttas till kapitlet om riksdagsarbetet (4 kap. 7 § i departementsförslaget). I 3 kap. i departementsförslaget behandlas i övrigt samma frågor som i 2 kap. i beredningens förslag. Kapitlet innehåller sålunda reglerna om riksdagens storlek, rösträtten vid val till riksdagen, valperiodens längd, möjligheterna att upplösa riksdagen och anordna extra val, valkretsindelningen, mandatfördelningen mellan valkretsarna och partierna, valbarhet och behörighet samt prövning av valbesvär.

1 §

Denna paragraf innehåller vissa grundläggande regler om riksdagens bildande och sammansättning. Den överensstämmer med motsvarande lagrum (1 §) i beredningens förslag, bortsett från en redaktionell justering. Från gällande rätt (se 49 § RF samt 1 och 14 §§ RO) avviker bestämmelserna i lagrummet på två punkter. Det föreslås sålunda dels att riksdagens ledamotsantal skall sänkas från 350 till 349, dels att det skall finnas ersättare för ledamöterna. I det senare hänseendet har emellertid förslaget samma innebörd som ett av riksdagen såsom vilande fattat beslut om ändring i nuvarande RF och RO. Frågan om riksdagens ledamotsantal har jag berört i den allmänna motiveringen (5.2).

2 §

Redan i 1 kap. 1 § har principen om allmän och lika rösträtt kommit till uttryck. I 3 kap. 2 § ges ytterligare bestämmelser om rösträtten vid val till riksdagen. De har i gällande rätt sin motsvarighet i 14 § RO.

I sak har inte gjorts någon ändring i förhållande till vad beredningen har föreslagit i 2 kap. 2 §. Mina ställningstaganden till frågorna om rösträttsåldern, dagen för rösträttens inträdande och omyndigförklarades rösträtt har jag redovisat i den allmänna motiveringen (5.2). Jag skall här beträffande 2 § tillägga endast följande.

Liksom beredningen anser jag att grundlagsreglerna om rösträtten skall innehålla ett uttryckligt förbehåll om att bestämmelser om rösträtt för svensk medborgare, som inte är bosatt i riket, skall meddelas i lag. Givetvis skall artonårsgränsen gälla också för utlandssvenskarnas rösträtt. Jag föreslår att första stycket i paragrafen avfattas så att detta framgår tydligt. Jag vill erinra om att frågan om en utvidgning av utlandssvenskarnas rösträtt övervägs av valtekniska utredningen.

Som beredningen framhåller avses med "omyndigförklarad av domstol" i första stycket såväl den som har omyndigförklarats efter att ha uppnått myndighetsåldern som den som domstol har förklarat skola förbli omyndig även sedan han har uppnått myndighetsåldern. I anledning av ett påpekande under remissbehandlingen vill jag angående första stycket vidare framhålla att vid omval rösträtt tillkommer även person som efter den första valdagen men senast på dagen för omvalet fyller 18 år.

Andra stycket om röstlängd har efter påpekande från ett par remissinstanser fått en avfattning som bättre än den av beredningen föreslagna torde klargöra att röstlängden har karaktär av ett exklusivt bevismedel vid avgörandet av frågan om rösträtt enligt första stycket föreligger. Eftersom röstlängden skall färdigställas före valet, måste uppenbarligen åtminstone i viss utsträckning sent inträffade förändringar av betydelse för rösträtten lämnas obeaktade. En fråga för sig är i vad mån det skall vara tillåtet att under proceduren för anmärkningar över röstlängden beakta omständigheter som har inträffat efter den dag som ligger till grund för röstlängdens upprättande. Grundlagsstadgandet i andra stycket (jämför 12 §) hindrar inte att denna fråga regleras i vallagen. Till undvikande av missförstånd vill jag tillägga att den som under röstlängdens giltighetstid men först efter dess tillkomst fyller 18 år givetvis skall antecknas i röstlängden som röstberättigad fr. o. m. den dag då han blir 18 år.

3 §

I denna paragraf föreskrivs att ordinarie val till riksdagen förrättas vart tredje år. Paragrafen står i överensstämmelse med gällande rätt (49 § RF och 3 § RO) och med beredningens förslag. Som framgår av det föregående (5.3) anser jag det inte nödvändigt att i grundlag fixera tidpunkten på året för de allmänna valen. I 1 kap. 1 § i förslaget till RO har tagits upp en bestämmelse om att ordinarie val till riksdagen hålls i september.

4 §

Paragrafen handlar om extra val (nyval) till riksdagen. Den motsvarar 4 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

Reglerna om nyvalsförordnande och avbrytande av riksdagssession gjordes till föremål för en översyn i samband med enkammarreformen. Enligt 108 § i nuvarande RF förordnar konungen om nyval till riksdagen, om statsministern begär det. Efter nyval får förordnande om sådant val inte meddelas på nytt förrän fem månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Nyval gäller endast för återstoden av löpande treårsperiod (49 § RF och 3 § RO). När nyval har hållits, skall enligt 5 § RO den nyvalda riksdagen sammanträda inom tre månader från förordnandet på tid som konungen bestämmer. I 35 § RO ges bestämmelser om formen för tillkännagivande av beslut om nyval.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar att reglerna om upplösning av riksdagen nu inte behöver omprövas annat än i detaljer. Liksom hittills skall alltså extra val gälla bara för återstoden av löpande treårsperiod, inte för en ny sådan period.

Beredningen anser att tidsspärren mot ett upprepat extra val bör förkortas till tre månader. Det bör vara möjligt att under denna tid klara av budgetbehandlingen. Å andra sidan föreslår beredningen att samma tidsspärr för extra val skall gälla även efter ordinarie val. Till stöd härför åberopas att en regering som har förlorat ett val inte bör kunna omintetgöra valet genom att upplösa riksdagen innan denna har hunnit ta ställning till regeringsfrågan. Beredningen förslår ytterligare en begränsning i möjligheterna att besluta om extra val: expeditionsministär skall inte kunna fatta sådant beslut. Med expeditionsministär förstår beredningen en regering som fungerar för löpande ärenden efter det att statsministern och därmed hela regeringen har entledigats. Beredningen erinrar emellertid i sammanhanget om sitt förslag att extra val automatiskt kommer till stånd sedan riksdagen fyra gånger i följd har förkastat förslag från talmannen till ny statsminister (se 5 kap. 3 §). Här gäller inte någon spärr under tiden närmast efter ett val.

Som har framgått av vad som nyss har sagts skall enligt beredningen beslut om extra val fattas av regeringen som sådan.

Beredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen om en tidrymd efter förordnandet om extra val inom vilken den nyvalda riksdagen skall sammanträda ersätts med en regel om en tidsgräns för själva valet. Förslaget motiveras med att en generell bestämmelse skall finnas (se 5 §) om att nyvald riksdag sammanträder inom viss tid efter ett val. Beredningen föreslår att extra val skall hållas inom två månader från förordnandet. Beredningen har övervägt en särskild regel för det fall att två-

månadersgränsen skulle leda till att val måste hållas under sommarmånaderna men har avvisat tanken på en särregel.

Beredningen finner det inte behövligt med särskilda bestämmelser om hur beslut om extra val skall kungöras. För underrättelse till riksdagen kan regeringen med stöd av RO anlita skrivelse eller muntligt meddelande. Beredningen menar också att kungörelse i Svensk författningssamling kan vara lämplig.

Departementschefen

Vad beredningen har föreslagit i denna paragraf har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Också jag ansluter mig i det väsentliga till förslaget. Det är endast i fråga om tidsgränsen för extra val som en omprövning synes motiverad.

Enligt beräkningar av riksskatteverket, som är central valmyndighet, innebär beredningens förslag en förkortning av tiden för förberedelse av extra val med upp till tre veckor i jämförelse med den tid som för närvarande skulle stå till buds. Beredningen har föreslagit förkortade tider vid extra val för utsändande av röstkort samt för post- och utlandsröstning (SOU 1972:16 s. 12). Riksskatteverket, som i sitt remissyttrande utgår från de av beredningen föreslagna fristerna för valförberedelser, bedömer det under vissa i yttrandet angivna förutsättningar visserligen som möjligt att genomföra ett extra val inom två månader. Verket anser emellertid att den tillgängliga tiden blir ytterligt knapp. Bl. a. kommer endast en mycket kort tid att vara tillgänglig för nomineringar inom partierna.

Redan riksskatteverkets beräkningar inger starkt tvivel om det lämpliga i att bestämma fristen för extra val till endast två månader. Tidsramarna för olika led i valförberedelserna får enligt min mening inte pressas så att några marginaler inte finns. En rimlig tid för nomineringar måste stå till buds. Till vad jag nu har sagt kommer att riksdagen nyligen vid sin behandling av förslag till ny vallag (KU 1972:49, rskr 1972:269) har beslutat frister för valförberedelserna, som är inte oväsentligt längre än de som beredningen räknade med. Förlängningen gäller bl. a. tiden för leverans av valsedlar till partierna, tiden för poströstning och för röstning hos utlandsmyndighet samt tiden för utsändande av röstkort. Mot denna bakgrund föreslår jag att perioden mellan beslut om extra val och valet förlängs till tre månader. Tiden är en maximifrist, som alltså inte behöver utnyttjas till fullo. Jag vill framhålla att en fördel med en längre frist är att möjligheterna därigenom ökar att finna en valdag som är gynnsam med tanke på valdeltagandet.

I förhållande till beredningens förslag har 4 § ändrats – förutom på den punkt jag nyss berörde – också i redaktionellt hänseende.

5 §

Denna paragraf, som motsvarar beredningens 5 §, behandlar frågorna om riksdagens valperiod och dess första riksmöte efter val.

I den allmänna motiveringen har jag förordat att riksdagens valperiod i enlighet med beredningens förslag inleds snarast möjligt efter val till riksdagen (5.3). Beredningen föreslår att denna tanke förverkligas på så sätt att riksdagen – oavsett vad som annars gäller om riksdagens sammanträdestider – samlas kort efter valet och att den nya valperioden inleds med det första sammanträdet. En sådan lösning, som inte har stött på något motstånd under remissbehandlingen, finner också jag fördelaktig. Det är naturligt att en nyvald riksdag så snart som möjligt konstituerar sig genom att utse talmän, utskott och andra riksdagsorgan. Att den nya riksdagen samlas till riksmöte omedelbart är vidare en förutsättning för systemet med medverkan från riksdagens sida vid regeringsbildningen. En sådan ordning är också av stort värde för de överläggningar mellan och inom partierna som ofta aktualiseras av valutgången, vare sig regeringsbyte är aktuellt eller inte. En fördel med sammankopplingen mellan det första sammanträdet och startpunkten för valperioden ligger också i att det finns garantier för att landet alltid har en riksdag som kan samlas till riksmöte. Jag kan inte se någon särskild olägenhet med den konsekvens av lösningen som består i att riksdagens valperiod kommer att variera något i längd.

Beredningen föreslår att riksdagen efter val skall sammanträda på tolfte dagen efter valdagen, eller om sammanräkningen skulle komma att kungöras senare än på åttonde dagen efter valdagen, på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts. Beredningen har i första hand räknat med att maskinell sammanräkningsteknik av den typ som föreslagits av valtekniska utredningen (jfr SOU 1971:72) skulle komma till användning vid valen. I den nya vallag, som 1972 års riksdag har antagit (SFS 1972:620), har emellertid förslaget om ett maskinellt röstnings- och sammanräkningsförfarande inte blivit genomfört. Vallagen innehåller emellertid regler som gör det möjligt att påskynda sammanräkningsförfarandet. Det är ändå mycket tveksamt om det blir möjligt att slutföra sammanräkningen och kungöra den i sådan tid att riksdagen med stöd av huvudregeln kan samlas redan på tolfte dagen efter valdagen. Påpekanden härom har gjorts från några remissinstanser, bland dem riksskatteverket i egenskap av central valmyndighet.

I och för sig kunde man överväga att nöja sig med en bestämmelse om att riksdagen skall samlas på fjärde dagen efter det att valutgången har kungjorts. Enligt min mening ligger det emellertid ett värde i att grundlagen ger direkt besked om den dag, räknat från valet, då den nya valperioden normalt skall inledas. Denna dag bör då bestämmas så, att möjligheten att börja senare behöver utnyttjas endast i undantagsfall. Jag föreslår därför, liksom riksskatteverket, att tiden mellan valet och det första sammanträdet enligt huvudregeln förlängs från tolv till femton dagar. Med denna frist kommer en nyvald riksdag i regel att sammanträda första gången på en måndag, förutsatt att valet förrättas en söndag.

6–9 §§

Dessa paragrafer upptar bestämmelser om mandatfördelningen mellan valkretsarna och mellan partier. De motsvaras i beredningens förslag av 6–10 §§.

Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen (5.2) saknas skäl att nu ompröva den riksproportionella valmetod som beslöts 1968–1969. Grundlagsbestämmelser om denna finns för närvarande i 15–19 §§ RO. Liksom beredningen anser jag emellertid att vissa av dessa bestämmelser bör placeras i vallagen, bland dem reglerna om fördelning av partiernas utjämningsmandat mellan skilda valkretsar, och att de regler som behålls i grundlag kan ges en något annan avfattning än för närvarande. I förhållande till vad beredningen har föreslagit förordar jag dock en delvis avvikande redigering av reglerna i RF och vissa formella jämkningar. Jag är också, i likhet med en remissinstans, av den uppfattningen att man i grundlag bör behålla bestämmelsen om det undantag från den strikta riksproportionaliteten som skall få ske när ett parti blir överrepresenterat redan vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten (17 § 2 mom. andra stycket i nuvarande RO).

Som beredningen påpekar har indelningen i valkretsar till stor del förlorat sin konstitutionella betydelse i och med övergången till det riksproportionella valsystemet. Valkretsarna bildar ju inte längre slutna enheter vid mandatfördelningen. En viss betydelse kan dock valkretsindelningen få för platsfördelningen till följd av regeln att ett parti med mindre än fyra procent av rösterna i hela landet skall delta i mandatfördelningen i valkrets där det har fått minst tolv procent av rösterna.

Från andra synpunkter är emellertid valkretsindelningen alltjämt av stort intresse. Samtliga riksdagskandidater måste sålunda nomineras i de lokala valkretsarna. Möjligheten för riksdagsledamöterna att stå i kontakt med sina väljare varierar med valkretsarnas befolkningsmässiga och geografiska storlek. Valkretsindelningen kommer helt naturligt också att bilda underlag för de politiska partiernas regionala verksamhet.

Beredningen har inte närmare övervägt frågorna om rikets indelning i valkretsar. Jag vill emellertid framhålla att den valkretsindelning för riksdagsval som vi nu har går tillbaka till 1921. Den har sedan dess inte varit föremål för någon allmän översyn. Valkretsarna varierar avsevärt i storlek. Den minsta valkretsen besätter sålunda för närvarande endast två mandat, den största så många som 36. Genom den pågående kommunindelningsreformen har inträffat ändringar i valkretsarna. Dessa har i vissa fall fått en geografisk avgränsning som ter sig omotiverad.

I den allmänna motiveringen (5.2) har jag förordat att särskilda sakkunniga tillkallas för att undersöka hur personmomentet i valen skall kunna stärkas. Ett nära till hands liggande medel för att åstadkomma detta är att minska de större valkretsarna, varigenom väljarna får bättre möjlighet att bilda sig en uppfattning om de personer som kandiderar till riksdagsval för de olika partierna. Mindre valkretsar underlättar vidare

kontakterna under löpande valperiod mellan väljarna och deras ombud i riksdagen.

Av vad jag har anfört nu framgår att jag anser att valkretsindelningen bör bli föremål för en allmän översyn. Uppgiften att genomföra denna översyn bör enligt min mening samordnas med uppgiften att undersöka hur personmomentet i valen skall kunna stärkas.

10 §

Denna paragraf motsvarar beredningens 11 § första stycket och reglerar riksdagsledamots och ersättares valbarhet och behörighet.

För närvarande gäller enligt 26 § RO att endast den som är myndig och upptagen i röstlängd som röstberättigad kan vara ledamot av riksdagen. Beredningen har uppställt samma behörighetsvillkor med tillägg för ett krav på svenskt medborgarskap.

Liksom nu bör i princip endast den som är röstberättigad kunna vara behörig till riksdagsuppdrag. Den nuvarande sammankopplingen mellan behörighet och anteckning i röstlängden om rösträtt är emellertid, som har påpekats under remissbehandlingen, i ett avseende förenad med en svaghet. Det kan sålunda inte uteslutas att en riksdagsledamot på grund av något tekniskt missöde faller ur röstlängden utan att det uppmärksammas i sådan tid att rättelse kan komma till stånd. I så fall mister han sitt riksdagsmandat. Med hänsyn härtill anser jag att det är att föredra att behörigheten får anknyta till villkoren för rösträtt, sådana de anges i 2 § första stycket i förevarande kapitel och, beträffande utlandssvenskar, i annan lag. Den som uppfyller dessa rösträttsvillkor är med en sådan regel valbar och behörig för riksdagsuppdrag oberoende av om han är upptagen som röstberättigad i röstlängd eller inte. Omvänt blir t. ex. den som förlorar sitt svenska medborgarskap obehörig, fastän han tills vidare står kvar som röstberättigad i röstlängd. I sistnämnda avseende gäller för övrigt detsamma enligt beredningens förslag som följd av det i detta upptagna särskilda villkoret om svenskt medborgarskap.

Jag har i den allmänna motiveringen (5.2) tillstyrkt att valbarhetsåldern liksom nu skall överensstämma med myndighetsåldern. Om rösträtt i enlighet med vad jag tidigare har förordat inträder vid fyllda 18 år och om också myndighetsåldern sänks till 18 år, kommer villkoren för valbarhet och rösträtt att sammanfalla helt. Eftersom myndighetsåldern inte bör grundlagsfästas, måste emellertid i denna paragraf som ett särskilt behörighetsvillkor vid sidan av rösträtten uppställas krav på myndighet.

Som jag har nämnt förut anser jag att reglerna om avsägelse av ledamotskap, som i beredningens förslag finns i 2 kap. 11 § andra stycket, bör föras över till kapitlet om riksdagsarbetet. De har i departementsförslaget fått sin plats i 4 kap. 7 §.

11 §

Denna paragraf innehåller de grundläggande bestämmelserna om besvär över val till riksdagen. Den har hos beredningen sin motsvarighet i 12 § första och tredje styckena.

Gällande rätt

I 22 § första stycket i nuvarande RO stadgas att besvär över val till riksdagen kan anföras hos regeringsrätten enligt föreskrifter i vallagen. Denna bestämmelse innebär bl. a. att lagligheten av de allmänna valen kan prövas endast efter besvär. I 22 § andra stycket RO stadgas att, om på grund av utgången av besvär över riksdagsval valet skall göras om i en eller flera valkretsar, de fullmakter som har utfärdats för riksdagens ledamöter likväl skall gälla till dess nya ledamöter har blivit utsedda.

Grundlagberedningen

Beredningen uttalar inledningsvis att riktigheten av ett riksdagsval, vilket uttryck i detta sammanhang används för att beteckna ordinarie val, extra val, omval samt förrättning för utseende av efterträdare till avgången riksdagsledamot eller av ny ersättare, liksom hittills bör kunna prövas endast efter besvär.

Beredningen framhåller att dess förslag om ett snabbare valgenomslag kommer att ställa stora krav på valprövningsprocessens snabbhet och därjämte gör det önskvärt att förordnanden om omval blir förhållandevis sällsynta.

Beredningen diskuterar härefter olika omständigheter som kan komma att påverka belastningen på det valbesvärsprövande organet. Till en början framhålls att ett maskinellt valförfarande av den typ som har föreslagits av valtekniska utredningen är ägnat att, åtminstone i viss mån, nedbringa antalet fel. Beredningen ställer emellertid häremot konsekvenserna av det riksproportionella valsystemet, vilket innebär att ett fel som har begåtts i en valkrets kan få betydelse även för valet i andra valkretsar. Beredningen påpekar att besvärsrätt till följd härav får anses föreligga för varje röstberättigad medborgare beträffande valförrättningen i vilken valkrets som helst. Vidare är sannolikheten för att fel skall kunna inverka på valutgången större med det riksproportionella än med det tidigare valsystemet. Båda dessa omständigheter är enligt beredningen ägnade att öka besvärsfrekvensen, den senare dessutom att medföra att ett konstaterat fel oftare än förr leder till förordnande om omval. Beredningen nämner också som en konsekvens av det riksproportionella valsystemet att besvärsprövningen torde ha försvårats i jämförelse med tidigare.

Beredningen har för att tillgodose de med det snabba valgenomslaget sammanhängande krav på valprövningsförfarandet som jag nyss har nämnt gått fram på två vägar. Dels har den lagt fram förslag till ett stadgande i vallagen om grunderna för besvärsprövningen, vilket innebär att fel i samband med valförrättning skall föranleda rättelse i något

mindre utsträckning än vad som nu är fallet (SOU 1972:16 s. 15). Enligt stadgandet skall sålunda ett konstaterat fel leda till rättelse endast om det inte är osannolikt att felet har inverkat på valutgången. Dels har beredningen föreslagit att det för handläggningen av valbesvärsmålen skall inrättas ett särskilt organ, valprövningsnämnden, där målen skall kunna bli föremål för en friare prövning och en smidigare handläggning än vad som kan ske inom ramen för ett domstolsförfarande. Möjlighet till en friare prövning av valbesvärsmålen medför enligt beredningen bl. a. att man i något större utsträckning än f. n. kan undvika omvalsförordnanden i sådana fall där ett omval med hänsyn till omständigheterna ter sig omotiverat. Beredningen understryker emellertid att prövningen av valbesvär även i fortsättningen skall ha karaktär av rättstillämpning.

Beredningen föreslår att valprövningsnämnden erhåller vissa ytterligare uppgifter. Nämnden föreslås sålunda pröva besvär också över val av landstingsmän och kommunfullmäktige. Den skall vidare granska bevisen om val av riksdagsledamöter och ersättare samt pröva ledamöters och ersättares behörighet. Nämnden föreslås slutligen också pröva besvär över vissa val inom riksdagen (7 kap. 5 § i förslaget till RO).

Valprövningsnämnden skall enligt beredningens förslag bestå av ordförande och sex andra ledamöter, vilka väljs av riksdagen efter varje ordinarie val, så snart valet har vunnit laga kraft, för tiden till dess nytt val till nämnden har ägt rum. Av bestämmelsen om nämndens valperiod följer att besvär över riksdagsval kommer att prövas av den valprövningsnämnd som har utsetts av den gamla riksdagen. Beredningen har avstått från att i lagtext ställa upp några kompetensvillkor i fråga om nämndens ledamöter. Den uttalar emellertid i motiven att det är lämpligt att det i nämnden ingår personer med politisk erfarenhet och att det i den finns representerad erforderlig juridisk och valteknisk sakkunskap. Att ordföranden skall väljas på grund av sin särskilda sakkunskap får enligt beredningen anses framgå av en bestämmelse att denne skall väljas särskilt.

Beredningen har i paragrafen tagit in en bestämmelse av samma innebörd som stadgandet i 22 § andra stycket i nuvarande RO. Beredningen påpekar att dess förslag om ett snabbare valgenomslag medför att omval aldrig kan ske, innan den nyvalda riksdagen börjar sitt arbete.

Departementschefen

En nackdel som är nödvändigt förbunden med ett omedelbart genomslag av ett riksdagsval är att riksdagens sammansättning till en början kan komma att vara preliminär, nämligen i avbidan på att besvär över valet prövas och valet, eventuellt efter omval, vinner laga kraft. Olägenheterna av detta osäkerhetstillstånd kan vara betydande när situationen är sådan att redan en mindre förskjutning i mandatfördelningen kan kasta om majoritetsförhållandena och påverka regeringsfrågan. Det är följaktligen naturligt att beredningen har lagt särskild vikt

vid att riksdagens sammansättning snarast möjligt skall bli definitiv utan att man därför ger avkall på det självklara kravet att ett valresultat som har blivit oriktigt till följd av begånget fel inte får bestå. Beredningens förslag innebär att de nämnda olägenheterna skall mötas på två sätt. Dels föreslås en regel i vallagen om den materiella valprövningen som innebär att ett konstaterat fel inte skall föranleda omval, om det ter sig osannolikt att felet inverkat på valresultatet. Dels föreslås att valbesvärsprövningen skall flyttas från regeringsrätten till en särskild nämnd, utsedd av riksdagen.

Beredningens förslag om grunderna för valbesvärsprövningen har fått ett positivt mottagande under remissbehandlingen. Också jag instämmer i princip i vad beredningen har föreslagit härvidlag. Förslaget om inrättande av en valprövningsnämnd har däremot föranlett delade meningar bland remissinstanserna. Tre åsiktriktningar kan urskiljas. En grupp remissinstanser godtar beredningens förslag, bland dem riksskatteverket och valtekniska utredningen. En annan grupp, till vilken bl. a. hör regeringsrättens ledamöter och ett par domstolar, avstyrker förslaget. En tredje grupp intar en förmedlande hållning och förordar att valprövningsnämnden förändras i riktning mot en särskild valprövningsdomstol.

För min del vill jag särskilt framhålla att den sammansättning som det valprövande organet kan få om det utgörs av en valprövningsnämnd gör det möjligt att tillföra organet inte bara juridisk expertis utan även valteknisk sakkunskap samt personer som besitter praktisk erfarenhet av valarbetet och som representerar ett allmänt medborgaromdöme. Fördelarna härmed ligger på två plan. Genom att det inom själva valprövningsnämnden finns tillgång också till annan sakkunskap än juridisk bör handläggningen av valbesvären kunna underlättas och påskyndas. Väl så betydelsefullt är emellertid att ett medborgar- och lekmannaelement får göra sig gällande vid de för demokratins funktionssätt viktiga avgöranden som det här kan vara fråga om. Även inom ramen för en rättslig valbesvärsprövning ges nämligen utrymme för synpunkter där en mera allmän erfarenhet och en uppfattning om vad som är rimligt spelar in.

De mot valprövningsnämnden kritiska remissinstanserna har framför allt framhållit att det kan befaras att partipolitiska hänsyn kan komma att få ett starkt inflytande på målens avgörande. Jag anser emellertid att dessa farhågor är överdrivna. Ledamöterna av valprövningsnämnden – vare sig de är lekmän eller experter – kommer säkerligen att vara ytterst måna om att inte utsätta sig för misstanke att vid sina ställningstaganden i nämnden ha gynnat något visst parti. En stark strävan till objektivitet och till enighet torde komma att göra sig gällande.

Vid mina överväganden har jag kommit till slutsatsen att det inte finns skäl att frångå beredningens enhälliga förslag att valbesvärsprövningen för framtiden skall ankomma på en av riksdagen utsedd valprövningsnämnd. Jag har då beaktat att man bör kunna tillmötesgå remisskritiken på så sätt att i RF skrivs in ett krav på att nämndens ordförande skall vara eller

ha varit ordinarie domare och att han skall stå utanför riksdagen. Det kan vara lämpligt att ytterligare någon ordinarie ledamot får företräda juridisk sakkunskap. Det ankommer emellertid på riksdagen att ta ställning i det avseendet när valprövningsnämnden utses.

Vad beredningen i övrigt har föreslagit i sin 12 § om valbesvär, provisorisk utövning av riksdagsmandat och val till valprövningsnämnden föranleder inte någon erinran från min sida.

Det torde vara ofrånkomligt att valprövningsnämnden handlägger alla besvär i fråga om de samtidigt förrättade valen, alltså även besvär över val av landstingsmän och kommunfullmäktige. Jag biträder också beredningens förslag om uppgifter i övrigt som bör anförtros valprövningsnämnden. Till vissa av dessa uppgifter återkommer jag i det följande.

Som jag har antytt tidigare anser jag att reglerna om prövning av ledamots behörighet bör ha sin plats i 4 kap. I departementsförslaget har den regel, som finns i 2 kap. 12 § andra stycket i beredningens förslag, förts in i 4 kap. 7 § andra stycket.

12 §

Bestämmelsen har, med en redaktionell jämkning, hämtats från 13 § i beredningens förslag. Den upptar en erinran om att ytterligare regler i de ämnen som anges i 2–11 §§ och om utseende av ersättare meddelas i riksdagsordningen eller annan lag.

4 kap. RIKSDAGSARBETET

I detta kapitel, som hos beredningen är betecknat 3 kap., ges föreskrifter om riksdagens arbetsformer, om riksdagsledamöternas ställning och möjligheter att bedriva riksdagsarbetet samt om de huvudfall då ersättare skall överta ordinarie ledamots uppdrag. Bestämmelserna i kapitlet förutsätts bli kompletterade genom regler i RO. En erinran om detta ges i kapitlets sista paragraf.

Kapitlets uppläggning är i det väsentliga densamma som hos beredningen. Som förut har nämnts har i 7 § i departementsförslaget tagits in de regler om avsägelse från riksdagsuppdrag och om prövning av behörighet att inneha sådant uppdrag, som i beredningens förslag finns i 2 kap. (11 § andra stycket och 12 § andra stycket). Reglerna har förts samman med bestämmelsen om avsked på grund av brott (3 kap. 6 § andra stycket i beredningens förslag). Föreskriften i 3 kap. 6 § första stycket andra punkten i beredningens förslag har fått utgå.

1 §

Denna paragraf fastslår först och främst den numera självklara grundsatsen att riksdagen varje år skall sammanträda för en sammanhängande arbetsperiod. Den upptar vidare en bestämmelse om riksdagens

sammanträdesort. I båda hänseendena har lagrummet avfattats enligt beredningens förslag (1 §), som har lämnats utan kommentar under remissbehandlingen. Enligt nuvarande bestämmelser tillkommer det konungen att efter samråd med riksbanks- och riksgäldsfullmäktige utsätta annan riksdagsort än huvudstaden. I övrigt ger de föreslagna bestämmelserna uttryck för vad som redan nu gäller (se 49 § 1 mom. och 50 § första stycket RF samt 2 och 31 §§ RO).

Grundregeln om de årliga riksmötena kompletteras genom bestämmelser i 1 kap. 1–4 §§ i förslaget till RO. Av dessa framgår när på året riksmöte skall inledas, om särskild kallelse fordras och hur länge riksmöte pågår. Bestämmelser som vid krig och krigsfara möjliggör avsteg från vad som föreskrivs i förevarande paragraf är upptagna i 13 kap. 1, 2 och 5 §§.

2 §

Paragrafen handlar om val av talman och vice talmän. Den överensstämmer med 2 § hos beredningen.

För närvarande gäller enligt 52 § RF att varje riksdag väljer en talman och tre vice talmän. Talmansvalen avser alltså i allmänhet ett år.

En klar strävan har redan gjort sig gällande att stärka talmannens ställning i det konstitutionella livet. Ett uttryck härför är det vilande beslut som riksdagen 1972 har fattat om att talmannens riksdagsuppdrag skall utövas av ersättare. Beslutet innebär bl. a. att talmannen inte får delta i omröstningar eller val i kammaren eller, annat än undantagsvis, tillhöra riksdagsorgan.

Enligt nu föreliggande förslag kommer nya betydelsefulla uppgifter att läggas på riksdagens talman. Av särskilt intresse är hans uppgift att leda förhandlingarna vid regeringsbildning och att lägga fram förslag för riksdagen till ny statsminister. Jag vill också nämna att jag i det följande, liksom beredningen, föreslår att talmannen skall tjänstgöra som statschef, när annan behörig person inte är tillgänglig. Mot denna bakgrund blir det, som beredningen framhåller, än mer angeläget att talmannen möts med förtroende från alla grupper inom riksdagen.

Skälen för att talmannen skall stå utanför det i snävare bemärkelse politiska riksdagsarbetet och därmed för att hans riksdagsuppdrag skall utövas av ersättare har alltså vunnit i styrka. En bestämmelse om ersättare för talmannen återfinns i 9 § i förevarande kapitel. I syfte att ytterligare stärka talmannens ställning föreslår beredningen nu att talmansval får avse riksdagens hela valperiod. Jag finner förslaget välmotiverat. Liksom beredningen anser jag det inte av behovet påkallat att öppna någon möjlighet för riksdagen att med kvalificerad majoritet besluta om talmannens entledigande under löpande mandatperiod.

Närmare bestämmelser om val av talman ges i 1 kap. 5 § och 8 kap. 1 § i förslaget till RO. I 2 kap. 1 § i detta förslag föreskrivs vidare att talmannen inte skall få yttra sig i sak under överläggningarna i kammaren.

Liksom för närvarande bör riksdagen utse tre vice talmän. Fastän dessa bör kunna delta aktivt i det politiska kammar- och utskottsarbetet och

därför inte inom riksdagen kommer att inta en ställning motsvarande talmannens, bör de liksom denne utses för hel valperiod.

3 §

Bestämmelserna i lagrummet gäller rätten att väcka förslag i riksdagen och beredningen av riksdagsärenden. De återfinns också i beredningens förslag i 3 §.

Två för det svenska riksdagsarbetet fundamentala och karakteristiska drag är den enskilde riksdagsledamotens initiativrätt och den obligatoriska utskottsberedningen av ärenden. I denna paragraf grundlagsfästs dessa principer. I första stycket ges bestämmelser om initiativrätten och i andra stycket föreskriften om utskottsbehandling. Närmare bestämmelser i båda dessa avseenden återfinns i förslaget till RO (se 3 och 4 kap.).

I beredningens förslag tilläggs i första stycket de enskilda riksdagsledamöterna initiativrätt. Självklart är emellertid att en av regeringens viktigaste uppgifter också i fortsättningen är att utarbeta förslag som prövas av riksdagen. En grundlagsbestämmelse om rätten att väcka initiativ i riksdagen som med tystnad förbigår regeringens förslagsrätt gör enligt min mening inte rättvisa åt den ordning som kommer att gälla. Jag föreslår därför att regeringen nämns jämsides med riksdagsledamot som förslagsställare i riksdagen. I så fall kan man undvara den särskilda regel om rätt att väcka lagsförslag som beredningen har tagit upp i 7 kap. 13 § i sitt förslag till RF. Genom att regeringen nämns redan i första stycket får man också en bättre korrespondens med bestämmelsen om utskottsbehandling i andra stycket.

Bestämmelsen i första stycket får inte uppfattas så att bara regeringen och enskild riksdagsledamot får väcka förslag i riksdagen. Vem som i övrigt skall ha initiativrätt får emellertid regleras i RO.

Den grundlagsfästa initiativrätten tar sikte endast på egentliga riksdagsärenden, dvs. sakfrågor som riksdagen enligt RF är kompetent att besluta om. Den är så avfattad att något hinder inte skall föreligga att genom bestämmelser i RO begränsa förslagsrätten tidsmässigt.

Rätten för regeringen och för enskild riksdagsledamot att väcka ärenden är enligt förslaget inte undantagslös. Skall initiativrätten ha något verkligt grundlagsskydd, måste emellertid undantagen framgå av RF. I det nu framlagda förslaget är sådana undantag upptagna i 6 kap. 2 och 3 §§ (förslag till ny statsminister) och i 12 kap. 4 § (yrkande om misstroendeförklaring). En av beredningen förutsatt begränsning i rätten för riksdagsledamot att väcka lagförslag (7 kap. 7 § andra stycket i beredningens förslag) saknar däremot motsvarighet i föreliggande förslag.

Som beredningen framhåller i anslutning till 3 kap. 2 § i sitt förslag till RO får förutsättas att regeringen, liksom hittills, inte lägger fram förslag i klart interna riksdagsangelägenheter. Liksom beredningen anser jag att något uttryckligt förbud i det avseendet inte är påkallat.

Bestämmelserna i andra stycket ger, som redan har nämnts, stöd för det för vårt riksdagsskick utmärkande förhållandet att tyngdpunkten i

riksdagsarbetet ligger hos utskotten. Bestämmelserna, som delvis har sin motsvarighet i 53 § i nuvarande RF, skiljer sig från vad beredningen har föreslagit endast såtillvida att också finans- och skatteutskotten nämns särskilt vid sidan om konstitutionsutskottet. Orsaken härtill är att jag föreslår att de båda utskotten skall få i RF angivna uppgifter på finansmaktens område (se 8 kap. 6 § och 9 kap. 4 §).

Det beredningstvång som föreskrivs i andra stycket gäller endast de centrala kategorierna av ärenden: de ärenden som väcks av regeringen eller av riksdagsledamot. I 4 kap. 1 § i förslaget till RO utvidgas emellertid beredningsskyldigheten också till andra ärendekategorier. I anledning av ett påpekande under remissbehandlingen vill jag framhålla att det enligt min mening med tillräcklig tydlighet framgår att skyldigheten att före avgörandet låta bereda ärende i utskott gäller endast egentliga riksdagsärenden och alltså inte inbegriper procedurfrågor, som riksdagen tar ställning till som led i det löpande arbetet, och inte heller val eller interpellationer och frågor till statsråd.

För undantag från beredningstvånget enligt förevarande paragraf krävs grundlagsstöd. Ett undantag framgår av 12 kap. 4 § (yrkande om misstroendeförklaring).

4 §

I paragrafen behandlas yttranderätten i riksdagens kammare. Den överensstämmer i sak med vad beredningen har föreslagit i 4 §.

Riksdagens ledamöter och statsråden har av ålder haft en vidsträckt rätt att yttra sig under överläggningarna i riksdagen (jfr 52 § första stycket och 53 § i nuvarande RO). Beredningen föreslår att rätten att yttra sig i kammaren i huvudsak skall regleras i RO, i första hand i dess 2 kap. Utgångspunkten är alltjämt att yttranderätten skall vara fri. Beredningen föreslår emellertid ökade möjligheter att begränsa riksdagsdebatterna. Huvudpunkterna i beredningens förslag i denna del har jag behandlat i det allmänna motiveringen. Beträffande de begränsningar i rätten att ta till orda i kammaren som förslaget innebär hänvisar jag i övrigt till beredningens framställning (se bilaga 1, särskilt avsnitt 2.3 och översikten i kommentaren till 2 kap. 10 § RO).

Eftersom RO enligt förslaget inte längre skall ha ställning av grundlag, har beredningen ansett det motiverat att i RF slå fast vad som kan anses vara det centrala i principen om den fria yttranderätten i kammaren, nämligen att varje ledamot och varje statsråd skall kunna ge uttryck för sin mening inför avgörandet av ett riksdagsärende. Beredningens förslag har lämnats utan erinran under remissbehandlingen. För egen del har jag endast gjort en formell jämkning i den av beredningen föreslagna regeln i ämnet. Som beredningen framhåller hindrar grundlagsbestämmelsen i fråga inte att RO medger vissa begränsningar i debattfriheten, så länge varje ledamot och statsråd som så önskar får komma till tals i ärendet på rimligt sätt. Här liksom i föregående paragraf faller sådant som procedurfrågor samt interpellationer och frågor till statsråd utanför begreppet "ärende".

5 §

I paragrafen, som innehåller föreskrifter om omröstning i riksdagen, kommer majoritetsprincipen till uttryck. Bestämmelserna är i sak desamma som i beredningens 5 §.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar att majoritetsprincipen är oskiljaktigt förbunden med demokratins princip och anser att den bör grundlagsfästas. Beredningen definierar principen för riksdagens del så att det för att en viss mening skall bli riksdagens beslut erfordras – men också är tillräckligt – att mer än hälften av de röstande förenar sig om meningen.

Särskilda skäl kan emellertid enligt beredningen föranleda att annan beslutsprincip än den som bygger på enkelt flertal bör tillämpas i särskilda fall. Det kan sålunda för det första vara önskvärt att i riksdagsärende beslut med visst innehåll kommer till stånd endast om det får instämmande från en kvalificerad majoritet, vilket från den andra sidan sett innebär att en minoritet med en viss styrka kan gå segrande ur meningsbrytningen. Sådant avsteg från majoritetsregeln måste enligt beredningen ha stöd i RF. Beredningen beskriver därefter olika sätt att utforma en regel om kvalificerad majoritet och anger i vilka fall RF enligt förslaget kräver kvalificerad majoritet för beslut (se betänkandet s. 134).

För det andra bör enligt beredningen undantag kunna göras från majoritetsprincipen i syfte att ge riksdagsminoriteten särskilt skydd eller särskild fördel när kammaren skall avgöra vissa procedurfrågor. Beredningen menar att undantag av detta slag bör kunna föreskrivas i huvudbestämmelse i RO och hänvisar till sådana undantagsregler i förslaget. Beredningen påpekar i det sammanhanget att 5 § inte gäller val inom riksdagen.

Beredningen anmärker att den föreslagna regeln i 5 § inte innefattar krav på att avgörande i riksdagen alltid skall träffas genom omröstning men att bestämmelserna i RO garanterar att omröstning alltid kommer till stånd, när det behövs.

Till "de röstande" enligt 5 § räknar beredningen inte dem som markerar att de avstår från att rösta. Samma innebörd har beredningen givit uttrycket "de röstande" i lagrum i RF och RO, enligt vilka särskild andel av de röstande bestämmer voteringens utgång.

Beredningen påpekar att regeln i 5 § i två hänseenden måste kompletteras av bestämmelser i RO (5 kap.), nämligen dels för fall av lika röstetal, dels för de situationer då riksdagen samtidigt har att välja mellan tre eller flera alternativa förslag.

Departementschefen

Jag anser det principiellt väsentligt att RF får ge uttryck åt majoritetsprincipen, som för närvarande endast är underförstådd i RF och RO. Den av beredningen föreslagna regeln har lämnats utan

kommentar av remissinstanserna. Jag har inte något att erinra i sak mot regeln och beredningens uttalanden i anslutning till denna. Det kan tilläggas att departementsförslagen till RF och RO upptar samma bestämmelser om kvalificerad majoritet som beredningens förslag.

6 §

Den föreslagna bestämmelsen gäller riksdagsledamots möjligheter att utöva sin befattning. Den motsvaras hos beredningen av 6 § första stycket första punkten.

Gällande rätt

I 4 § i nuvarande RO stadgas att riksdagsman inte får förmenas att utöva sin riksdagsmannabefattning; dock gäller under krigstid undantag för militärpersoner, då de av Konungen beordras i rikets tjänst. Det brukar särskilt framhållas att bestämmelsen bl. a. innebär att statlig eller kommunal myndighet eller enskild arbetsgivare inte får vägra anställd ledighet för att fullgöra riksdagsuppdraget.

Enligt 1 § 1 mom. första stycket RO representeras svenska folket av riksdagen. I tredje stycket i samma moment stadgas att riksdagsmännen i utövningen av sin befattning inte kan bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar. Stadgandet vill inskärpa att alla föreskrifter som ges en riksdagsman av hans väljare i syfte att binda honom i utövningen av hans uppdrag saknar rättslig betydelse.

Författningsutredningen

I 6 kap. 13 § i sitt förslag till RF upptog författningsutredningen ett stadgande att rikdagsledamot inte får förmenas att fullgöra sitt uppdrag. I samma lagrum föreslogs en föreskrift att riksdagsledamot i utövningen av sitt uppdrag inte är bunden av andra än i RF och RO givna föreskrifter.

Grundlagberedningen

Beredningen anser att den av författningsutredningen föreslagna föreskriften om att riksdagsledamot inte får förmenas att fullgöra sitt uppdrag synes inbjuda till en tolkning som är vidsträcktare än som är åsyftat. Beredningen föreslår att föreskriften i anslutning till det typfall som i första hand brukar föras in under motsvarande bestämmelse i gällande RF får en mera begränsad innebörd och avfattas så att riksdagsledamot äger fullgöra sitt uppdrag utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom. Riksdagsmannauppdraget skall enligt beredningens förslag rättsligen ta över skyldighet att fullgöra tjänst eller uppdrag som inte låter förena sig med ledamotsuppdraget, vare sig åliggandet är av offentligrättslig eller privaträttslig natur.

Också beredningen anser att en bestämmelse med liknande innebörd

som den som nu återfinns i 1 § 1 mom. tredje stycket RO bör införas i en ny RF. Med hänsyftning på författningsutredningens stadgande i ämnet uttalar beredningen att riksdagsledamot tydligen måste ställa sig till efterrättelse också annan lag än RF och RO. Till undvikande av missförstånd bör därför en bestämmelse i frågan få en annan och snävare avfattning än vad författningsutredningen föreslog. Bestämmelsen bör sålunda preciseras så att den bara gäller ledamotens ställningstaganden. Den bör enligt beredningen innehålla att ledamoten i sina ställningstaganden inte är bunden av andra föreskrifter än dem som meddelas i grundlag.

Departementschefen

Den av beredningen föreslagna föreskriften om rätt för riksdagsledamot att utan hinder av vissa andra förpliktelser fullgöra sitt uppdrag har i allmänhet lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Också jag anser att bestämmelsen har fått en lämplig avfattning. Den bör dock uttryckligen inbegripa också ersättare.

Högsta domstolens ledamöter har i sitt remissyttrande satt i fråga om inte beredningens motiv till bestämmelsen går för långt. Som exempel nämns att en företagare, som har åtagit sig ett uppdrag vilket han inte kan fullgöra på grund av riksdagsmannaskapet, måste anses skyldig att vidta rimliga åtgärder för att medkontrahenten inte skall åsamkas förlust. Jag kan instämma i detta uttalande. Jag vill tillägga att en riksdagsledamot såvitt gäller egna åtaganden över huvud taget inte bör kunna åberopa den här aktuella bestämmelsen annat än i fråga om uppgift som förutsätter hans personliga insats i en sådan omfattning att hans medverkan i riksdagsarbetet skulle bli mera allvarligt lidande.

Som beredningen framhåller kan en riksdagsledamot inte med stöd av den nämnda bestämmelsen motsätta sig t. ex. plikten att inställa sig som part eller vittne vid domstol. Bestämmelsen hindrar naturligtvis inte heller ett i övrigt lagenligt frihetsberövande, om man bortser från sådant som hämtning för fullgörande av värnpliktstjänstgöring, vilken ju står tillbaka för riksdagsuppdraget. Om skydd för riksdagsledamot mot annars tillämpliga frihetsinskränkande åtgärder finns särskilda bestämmelser i 8 §.

Den av beredningen förordade bestämmelsen om att riksdagsledamot vid sina ställningstaganden inte är bunden av andra föreskrifter än dem som meddelas i grundlag har under remissbehandlingen kritiserats av Svea hovrätt. Jag delar den kritiska inställning till bestämmelsen som hovrätten har intagit. Som hovrätten framhåller saknar numera de skäl som ursprungligen motiverade en föreskrift med den föreslagna innebörden aktualitet. Till detta kommer att det är svårt att ge ett kortfattat och samtidigt korrekt uttryck för den tankegång som ligger bakom föreskriften i fråga. Mot beredningens formulering kan t. ex. invändas att den inte beaktar att riksdagsledamöterna vid beslut i anslagsärenden måste ta hänsyn till utgiftsåtaganden i gällande lag. Av de skäl som nu har anförts föreslår jag att bestämmelsen i fråga får utgå ur RF.

7 och 8 §§

Som framgår av det föregående har till 7 § i departementsförslaget förts alla grundlagsregler som avser fall då riksdagsledamot och ersättare kan entledigas från sitt uppdrag i förtid. Bestämmelserna i paragrafen motsvaras följaktligen i beredningens förslag av föreskrifterna i 2 kap. 11 § andra stycket och 12 § andra stycket samt i 3 kap. 6 § andra stycket och 7 §. Reglerna i 8 § i departementsförslaget överensstämmer i sak med 3 kap. 7 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

Enligt 21 § i nuvarande RO kan riksdagsledamot *avsäga sig sitt uppdrag* hos länsstyrelsen vid valtillfället eller senare, under tid när session inte pågår. För att han under session skall få avsäga sig uppdraget krävs enligt 29 § RO att han visar hinder som godkänns av riksdagen.

Enligt ett år 1972 antaget vilande förslag till ändring i RO skall avsägelse enligt 21 § göras hos centrala valmyndigheten. Reglerna om avsägelse skall gälla också ersättare.

I 32 § 1 mom. RO föreskrivs att, innan riksdagen sammanträder, riksdagsledamöternas *fullmakter* skall *granskas* inför justitieministern eller den som Konungen i dennes ställe förordnar i närvaro av tre fullmäktige i riksbanken och tre fullmäktige i riksgäldskontoret. Granskningen har till föremål att undersöka om fullmakterna har utfärdats i föreskriven form.

Enligt 32 § 2 mom. RO tillkommer det riksdagen att oberoende av resultatet av fullmaktsgranskningen *pröva riksdagsledamots behörighet.* Denna befogenhet anses vara en riksdagen åvilande plikt. I motsats till valprövningen torde behörighetsprövningen gälla ledamotens behörighet i prövningsögonblicket. Numera företas regelmässigt inte några särskilda åtgärder i riksdagen för granskning av nyvald ledamots behörighet. Riksdagsledamot, som av riksdagen har förklarats vara obehörig att utöva ledamotsuppdraget, måste lämna befattningen.

Enligt vilande grundlagsförslag gäller de återgivna bestämmelserna i 32 § RO också ersättare.

Riksdagsledamot har för närvarande enligt brottsbalken endast ett partiellt straffrättsligt ämbetsansvar. Detta omfattar tagande av muta och brott mot tystnadsplikt, däremot inte tjänstemissbruk eller tjänstefel. Riksdagsledamot kan vidare dömas för s. k. osjälvständigt ämbetsbrott, dvs. allmänt brott varigenom han har åsidosatt sin ämbetsplikt som riksdagsledamot. Enligt 110 § RF får emellertid talan mot riksdagsledamot för hans gärningar eller yttranden i denna egenskap inte väckas, om inte riksdagen tillåter det genom beslut i vilket minst 5/6 av de röstande instämmer. Sådant tillstånd erfordras vidare för att friheten skall kunna berövas ledamot för sådana gärningar eller yttranden. Immunitetsskyddet enligt 110 § RF gäller också skadeståndstalan mot riksdagsledamot. – Riksdagsledamot kan enligt brottsbalken dömas till avsättning från sitt uppdrag dels för tagande av muta och brott mot tystnadsplikt, dels om

han genom allmänt brott – vare sig brottet har samband med ledamotsuppdraget eller inte – har visat sig uppenbarligen inte vara skickad att inneha sin befattning, förutsatt att för brottet är stadgat fängelse i två år eller därutöver. Däremot kan riksdagsledamot inte dömas till suspension från sitt uppdrag. Åtal för ämbetsbrott av riksdagsledamot prövas av allmän domstol, som också har att ta ställning till frågan om avsättning.

I 111 § första stycket RF upptas bestämmelser som ger riksdagsledamot visst *immunitetsskydd också mot andra frihetsberövanden än mot dem som har sin grund i brott i riksdagsmannaverksamheten.* Bestämmelserna torde, då de infördes, ha åsyftat att säkerställa riksdagsmännen mot förhastade åtgärder från administrativa myndigheters sida. Paragrafens formulering framstår numera som föråldrad och i flera hänseenden föreligger olika uppfattningar om dess innebörd.

I 110 § första stycket andra punkten RF finns ett förbud att förvisa riksdagsledamot från riksdagens sammanträdesort. I samma paragrafs första och andra stycken ges vidare föreskrifter om särskilt straffskydd för riksdagen, dess organ och tjänstemän samt de enskilda riksdagsledamöterna.

Författningsutredningen

Enligt 6 kap. 13 § andra stycket i utredningens förslag till RF fick riksdagsledamot inte utan riksdagens samtycke avsäga sig sitt uppdrag. Det skulle tillkomma riksdagen att pröva riksdagsledamots behörighet (14 § andra stycket i samma kap.).

I 6 kap. 15 § första stycket förslaget till RF tog utredningen upp en immunitetsregel i fråga om riksdagsledamots yttranden och gärningar i egenskap av ledamot med samma innebörd som den nu gällande. I paragrafens andra stycke fanns en bestämmelse om skydd för riksdagsledamot mot frihetsberövande i anledning av gärning som han har begått utanför riksdagsmannaverksamheten. Utredningen nämnde särskilt att administrativa frihetsberövanden skulle kunna företas gentemot riksdagsledamot under samma förutsättningar som i fråga om andra personer.

Utredningen föreslog inte någon motsvarighet till bestämmelserna i 110 § RF om förbud att förvisa riksdagsledamot från sammanträdesorten och om särskilt straffskydd.

Ämbetsansvarskommittén

Kommittén har i sina betänkanden (SOU 1969:20 och 1972:1) om ämbetsansvaret lagt fram förslag till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer. I fråga om funktionärer i allmänhet innebär förslaget sammanfattningsvis följande. Lindrigare förseelser i tjänsteutövningen avkriminaliseras. Straffansvar behålls för vissa allvarligare förseelser: missbruk av myndighet och vårdslöshet i myndighetsutövning. Vidare skall enligt förslaget straffansvar inträda för mutbrott och för brott mot

tystnadsplikt. Icke straffbara tjänsteförseelser kan leda till disciplinpåföljder. Avsättning avskaffas som brottspåföljd, likaså suspension. Såväl brott som ej kriminaliserad tjänsteförseelse kan emellertid medföra avsked. Frågan härom är enligt förslaget att se som en tvist mellan arbetsgivare och arbetstagare. Sådan tvist kan prövas civilrättsligt av arbetsdomstolen eller av allmän domstol.

Ämbetsansvarskommittén föreslår särskilda regler för vissa funktionärsgrupper, bland dem riksdagsledamöter. Sålunda förordar kommittén att riksdagsledamöter – liksom för övrigt ledamöter av beslutande kommunala församlingar – inte skall omfattas av straffbuden rörande missbruk av myndighet och vårdslöshet i myndighetsutövning. I övrigt skall de vara underkastade i princip samma straffansvar som andra offentliga funktionärer. För riksdagsledamöternas del bör dock enligt kommittén alltjämt gälla sådana regler om prövning av åtalsfrågan som nu finns intagna i 110 § RF. Ansvar i disciplinär ordning ifrågasätts inte för riksdagsledamot. Åtal mot riksdagsledamot för ämbetsbrott bör prövas av allmän domstol enligt vanliga regler. I den mån riksdagsledamöter skall vara straffrättsligt ansvariga för sina gärningar bör enligt kommittén möjlighet finnas att till följd av brott skilja dem från deras ledamotskap. Den privaträttsliga syn på avskedsfrågan såsom en tvist mellan arbetsgivare och arbetstagare som har anlagts i fråga om offentliga funktionärer i allmänhet stämmer emellertid enligt kommittén mindre väl när fråga blir om församlingsledamöters rätt till sina uppdrag. Kommittén föreslår att entledigandefrågan prövas ex officio av allmän domstol i samband med brottmålet.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår (2 kap. 11 § andra stycket i förslaget till RF) i likhet med författningsutredningen att ledamot eller ersättare inte får *lämna sitt uppdrag* utan riksdagens medgivande. Beredningen finner denna ordning principiellt mest tillfredsställande.

Beredningen föreslår vidare (2 kap. 12 § andra stycket) att *prövningen av ledamöters och ersättares behörighet* skall läggas hos valprövningsnämnden. Som skäl härför anför beredningen att valprövningsnämnden på grund av antalet ledamöter och sina smidigare arbetsformer är bättre lämpad för rättstillämpande verksamhet än riksdagen. Beredningen föreslår däremot inte någon ändring i fråga om behörighetsprövningens omfattning och utformning i övrigt. Nämndens skyldighet att självmant pröva om ledamot eller ersättare uppfyller de i RF uppställda behörighetsvillkoren skall sålunda inträda endast när det finns särskild anledning därtill. En av nämnden avgiven förklaring att ledamot eller ersättare är obehörig medför enligt beredningen att dennes uppdrag upphör.

Valprövningsnämnden skall också efter val till riksdagen *granska bevisen om val av ledamöter och ersättare.* Beredningen föreslår att regler härom tas in i vallagen. Förslaget innebär att bevisgranskningen får samma begränsade inriktning som den nuvarande fullmaktsgranskningen.

Beredningen anser bestämmelserna om i vilka fall riksdagsledamot mot sin vilja kan skiljas från uppdraget vara av grundläggande vikt för riksdagsledamots ställning. I RF bör uttömmande anges när ledamot på rättslig väg kan tvingas avgå före valperiodens slut. Bortsett från fall av bristande behörighet bör det enligt beredningen inte komma i fråga att i förtid entlediga riksdagsledamot från hans uppdrag annat än som följd av brottslig gärning.

Beredningen diskuterar med anledning härav de frågor som sammanhänger med *riksdagsledamots juridiska ansvar.* Beredningen, som i ämnet har samrått med ämbetsansvarskommittén, ansluter sig till kommitténs mening i de hänseenden som omfattas av redogörelsen i det föregående.

Utifrån denna ståndpunkt föreslår beredningen dels en bestämmelse om att ledamot eller ersättare, som inte är obehörig till uppdraget, får skiljas från detta endast om domstol finner att han genom brott har visat sig inte vara skickad att inneha det (3 kap. 6 § andra stycket), dels en bestämmelse som nära ansluter till den nuvarande immunitetsregeln i 110 § RF (3 kap. 7 § första stycket).

Räckvidden av immunitetsregeln i fråga behöver enligt beredningen preciseras. Syftet med bestämmelsen är att skydda riksdagsledamöternas yttrandefrihet och självständighet i utövningen av det egentliga riksdagsarbetet. Men detta syfte kräver inte att medgivande från riksdagen uppställs t. ex. som villkor för åtal för ett brott som ledamot har begått vid sidan av själva riksdagsarbetet, även om brottet skulle innebära att riksdagsledamoten åsidosätter sin ämbetsplikt som riksdagsledamot. Tillämpningsområdet för immunitetsregeln har därför av beredningen angivits så att fråga skall vara om gärning eller yttrande vid utövandet av riksdagsmannauppdraget. Sitt uppdrag utövar en riksdagsledamot enligt beredningen inte bara under förhandlingarna i kammaren. Också hans deltagande i vissa riksdagsorgan är att anse som utflöde av ledamotsuppdraget. Avgörande är sambandet mellan verksamheten i organet och det egentliga riksdagsarbetet. Regeln om riksdagsprövning torde enligt beredningen omfatta riksdagsledamots handlande i utskotten, valberedningen, krigs- och lönedelegationerna, talmanskonferensen och utrikesnämnden, men inte verksamheten i andra riksdagsorgan, såsom förvaltningsstyrelsen, riksdagens revisorer eller riksbanksfullmäktige. I 9 kap. 8 § förslaget till RO har beredningen emellertid tagit in särskilda bestämmelser om befogenhet att besluta om åtal för brott i tjänsten inom vissa riksdagsorgan. – Immunitetsskyddet gäller enligt beredningens förslag liksom nu inte bara åtal utan även skadeståndstalan. Det omfattar därjämte alla frihetsberövande åtgärder samt reseförbud som avser annat än ett förbud att lämna riket. – I 3 kap. 17 § RO föreslår beredningen föreskrifter om tillvägagångssättet när det gäller att bringa fråga om hävande av immuniteten under riksdagens prövning.

Beredningen föreslår att riksdagsledamot skall åtnjuta ett visst *immunitetsskydd mot frihetsberövanden också med anledning av brott som han har begått utanför riksdagsmannaverksamheten.* Bestämmelsen härom (3 kap. 7 § andra stycket), som i sak har hämtats från författningsutred-

ningen, innebär att om ledamot misstänks för sådant brott, vad i lag är föreskrivet om gripande, anhållande eller häktning skall tillämpas endast om ledamoten erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller fråga är om brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Beredningen har i sitt förslag till RF inte någon motsvarighet till föreskrifterna i 110 § första och andra styckena nuvarande RF om särskilt straffskydd för riksdagen, dess organ och tjänstemän samt de enskilda riksdagsledamöterna. Motsvarande stadganden i brottsbalken torde enligt beredningen erbjuda ett tillräckligt skydd. Inte heller har bestämmelsen i samma lagrum om förbud att förvisa riksdagsledamot från sammanträdesorten förts över till beredningens förslag till RF.

Departementschefen

Ett sammanhållande drag hos bestämmelserna i 7 och 8 §§ är att de, direkt eller indirekt, rör riksdagsledamöternas (ersättarnas) möjligheter att fritt och obundet utöva sitt riksdagsuppdrag. Jag har i allt väsentligt inte något att erinra mot beredningens förslag till grundlagsreglering av riksdagsledamöternas rättsliga ställning. Jag vill emellertid i det följande beröra några frågor som har tilldragit sig speciell uppmärksamhet under remissbehandlingen eller som annars är av särskilt intresse.

Regeringsrättens ledamöter är kritiska mot förslaget att det skall ankomma på valprövningsnämnden att *pröva riksdagsledamots och ersättares behörighet*. Kritiken sammanhänger uppenbarligen med regeringsrättens avvisande inställning till tanken att överflytta valbesvärsprövningen till nämnden. Som har framgått biträder emellertid jag för min del detta förslag. Inom ramen för valbesvärsprövningen kan nämnden komma att ta ställning till en kandidats valbarhet. Jag anser det med hänsyn bl. a. härtill konsekvent och ändamålsenligt att det också i övrigt är nämnden som prövar frågan om ledamots och ersättares behörighet.

Beredningen har med utgångspunkt i ämbetsansvarskommitténs förslag utförligt behandlat frågorna om *riksdagsledamots (ersättares) juridiska ansvar*. Vad beredningen har uttalat har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Jag har inte heller något att erinra mot de av beredningen förordade lösningarna. Det är emellertid att märka att beredningen föreslår grundlagsbestämmelser endast i två hänseenden: en bestämmelse om avsked på grund av brott och en regel om immunitet i riksdagsverksamheten (6 § andra stycket resp. 7 § första stycket i beredningens förslag). Båda dessa bestämmelser låter sig lika väl förena med gällande ansvarssystem för offentliga funktionärer som med det av ämbetsansvarskommittén föreslagna.

En olägenhet med den i fråga om avsked på grund av brott tänkta ordningen – som överensstämmer med den nuvarande – är att det kan dröja ganska lång tid innan något slutligt avgörande föreligger. Det kunde med tanke därpå övervägas att förordna att alla åtal mot riksdagsledamot eller ersättare, där avskedsfrågan kan bli aktuell, skall handläggas direkt av högsta domstolen eller annars av endast en instans. En sådan ordning

finner jag emellertid inte påkallad. Det får förutsättas att domstolarna handlägger åtal av sådant slag med förtur.

Majoriteten av de remissinstanser som har haft särskild anledning att yttra sig över den av beredningen föreslagna bestämmelsen om visst *immunitetsskydd för riksdagsledamot såsom enskild person* har förordat att denna bestämmelse skall utgå. Invändningarna mot bestämmelsen går bl. a. ut på att samtliga straffprocessuella frihetsberövanden numera är kringgärdade av starka rättssäkerhetsgarantier. Det har också åberopats att bestämmelsen kan skapa betänkliga hinder för rättsväsendet.

Invändningar av det slag som jag har nämnt nu riktades mot den aktuella bestämmelsen redan under remissbehandlingen av författningsutredningens förslag. Beredningen har likväl ansett att bestämmelsen bör tas med i grundlag. För egen del vill jag inte motsätta mig att så sker. Immunitetsregeln kan komma att tjäna som ett värn i orostider mot att folkrepresentationen sätts ur spel genom förhastade eller annars ogrundade myndighetsingripanden. Med anledning av påpekanden om svårigheter att genomföra brottsutredningar mot riksdagsledamot vill jag framhålla att bestämmelsen inte hindrar att riksdagsledamot t. ex. meddelas reseförbud eller att han hämtas till polisförhör eller domstol.

Liksom beredningen anser jag att valprövningsnämnden skall granska bevisen om val av ledamöter och ersättare. Jag vill påpeka att avsikten inte är att nämnden vid bevisgranskningen skall göra några särskilda undersökningar för att kontrollera ledamöternas och ersättarnas behörighet. Endast om särskilda skäl påkallar det, har nämnden att aktualisera behörighetsfrågan.

Immunitetsskyddet i 8 § första stycket är avsett att gälla också den som inte längre är riksdagsledamot eller ersättare samt ersättare som inte längre tjänstgör. Detta bör komma till klart uttryck i lagtexten. Andra stycket är däremot givetvis tillämpligt endast på den som är riksdagsledamot samt, till följd av bestämmelsen i 9 § tredje stycket, ersättare som tjänstgör för ledamot. Har tillstånd enligt 8 § första stycket lämnats till åtal, behövs inte något särskilt medgivande från riksdagen för att domstols dom på frihetsstraff skall kunna verkställas.

Utöver vad jag nu har sagt föreslår jag några formella jämkningar i den av beredningen föreslagna lagtexten.

9 §

Paragrafen, som i beredningens förslag motsvaras av 8 §, innehåller bestämmelser om ersättare för riksdagsledamöterna.

Som jag tidigare har nämnt föreslår jag att den ordning med ersättare för riksdagsledamöterna, om vilken riksdagen under 1972 har fattat vilande beslut, utan ändring i sak införlivas med den nya författningen. Enligt det vilande beslutet anges de fall då ersättare skall träda in för riksdagsledamot i en särskild lag, lagen (1972:236) om ersättare för

riksdagsledamöterna. Med det nu framlagda förslaget är det emellertid av sådan konstitutionell vikt att talmannens riksdagsmandat utövas av ersättare att förhållandet bör framgå av RF. Där bör då också anges att ersättare skall tjänstgöra för ledamot som är statsråd och att ersättare kan träda i tjänst när ledamot är ledig. I vad mån den senare möjligheten skall utnyttjas bör inte bestämmas i RF utan i RO (jfr 1 kap. 8 § i förslaget till RO).

Beredningen anser att bestämmelser, som tar sikte på utövningen av uppdraget som riksdagsledamot, inte utan vidare kan anses tillämpliga på talmannen eller på ledamot som är statsråd. Dessa fullgör ju inte riksdagsmannauppdraget själva. Beredningen riktar uppmärksamheten på bl. a. de föreskrifter som i departementsförslaget är upptagna i 6 § och i 8 § första stycket. Enligt beredningen bör dessa föreskrifter gälla också för talmannen och hans uppdrag. Beredningen föreslår en uttrycklig bestämmelse härom. Denna återfinns i departementsförslaget med något ändrad lydelse i andra stycket av förevarande paragraf. Som beredningen påpekar behövs inte någon motsvarande regel för statsrådens del. Riksdagsledamot som är statsråd uppträder i riksdagen endast som statsråd. I denna sin egenskap åtnjuter han viss åtalsimmunitet i enlighet med den bestämmelse som jag föreslår i 12 kap. 3 §. Denna immunitet omfattar bl. a. yttranden under kammaröverläggningarna.

Liksom beredningen anser jag att bestämmelser sådana som de som är upptagna i 3 kap. 10 § samt 7 § och 8 § andra stycket i förevarande kapitel i departementsförslaget också är tillämpliga på talmannen och på statsråd trots att deras uppdrag som riksdagsledamot permanent utövas av ersättare. I fråga om innebörden i övrigt för ledamot av att hans uppdrag fullgörs av ersättare kan jag här hänvisa till vad som förekom i lagstiftningsärendet angående införande av ersättare.

Tredje stycket överensstämmer med motsvarande bestämmelse enligt vilande grundlagsbeslut (28 § 2 mom. RO). Också när det gäller ersättares ställning kan jag hänvisa till framställningen i nämnda lagstiftningsärende.

10 §

I paragrafen föreskrivs att ytterligare bestämmelser om riksdagsarbetet meddelas i RO. Den motsvarar 9 § hos beredningen.

5 kap. STATSCHEFEN

I detta kapitel i departementsförslaget ges, liksom i motsvarande kapitel, 4 kap., i grundlagberedningens förslag, regler om förhållandet mellan statschefen och regeringen och om utövandet av statschefens uppgifter då han är förhindrad att själv utöva dem. Kapitlet ansluter mycket nära till beredningens förslag. En ny pragraf, 7 §, om statschefens rättsliga immunitet har tillkommit. Paragrafnumreringen är i övrigt

densamma som hos beredningen.

Under remissbehandlingen har ett par instanser efterlyst en bestämmelse i RF där *statschefens uppgifter* sammanfattas. Jag ser emellertid inte något behov av en sådan sammanfattande föreskrift. I RF och RO föreslås bestämmelser om de särskilda uppgifter som åvilar statschefen (5 kap. 1 §, 6 kap. 4 § och 10 kap. 7 § RF samt 1 kap. 6 § RO). Av folkrättsliga regler och fast praxis följer vilka representativa uppgifter som därutöver är knutna till statschefsämbetet.

I terminologiskt hänseende har under remissbehandlingen riktats kritik mot *ordet statschef*. För egen del finner jag emellertid inte skäl att frångå beredningens terminologi. Ordet statschef bör begagnas i fall när innehavaren av statschefsämbetet åsyftas, vare sig denne är konung eller annan person. Den som tjänstgör som statschef utan att vara konung betecknas i departementsförslaget, liksom hos beredningen, som riksföreståndare, vice riksföreståndare eller tillfällig riksföreståndare.

I praxis har tillträdande konung alltid avlagt *konungaförsäkran* inför statsrådet. Någon författningsbestämmelse som påbjuder sådan försäkran finns inte. Däremot har ständerna 1809–1810 fastställt och Kungl. Maj:t godkänt ett formulär till konungaförsäkran. Detta är ännu i kraft.

Beredningen har föreslagit att riksdagen skall besluta att upphäva formuläret till konungaförsäkran och har lagt fram lagförslag om detta (SOU 1972:16 s. 7). Bruket av konungaförsäkran bör enligt beredningen upphöra. Däremot förordar beredningen att den som annat än rent tillfälligt tjänstgör som statschef vid lämpligt tillfälle skall framträda inför riksdagen och ge uttryck för sin beredvillighet att åtaga sig de med ämbetet förenade plikterna. En bestämmelse som möjliggör att sådan "ämbetsförklaring" avges i kammaren har intagits i förslaget till RO (2 kap. 10 § andra stycket).

Ett par remissinstanser är av meningen att konungaförsäkran inte bör avskaffas. Själv ansluter jag mig emellertid till beredningens förslag. Nuvarande konungaförsäkran är föråldrad och kan inte gärna bestå sedan en ny författning har införts. Den bör ersättas av en förklaring, riktad till riksdagen, av det slag som beredningen har förordat. Ämbetsförklaring bör avges inte bara av en tillträdande konung utan också av annan som under längre tid skall tjänstgöra som statschef. Tillträder någon statschefsämbetet under tid då riksmöte inte pågår, avges förklaringen lämpligen i samband med att nästa riksmöte öppnas. Förslag till upphävande av gällande formulär till konungaförsäkran får utarbetas tillsammans med övriga följdförfattningar.

Liksom beredningen anser jag att sådan s. k. tro- och huldhetsed, som tronföljare och annan prins som är berättigad till tronföljd har brukat avlägga vid uppnående av viss ålder och vid tronskifte, inte bör förekomma i framtiden.

1 §

Denna paragraf upptar bestämmelser som syftar till att tillförsäkra statschefen den orientering om in- och utrikespolitiska förhållanden som han behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Den har fått en annan lydelse än hos beredningen, bl. a. har föreskriften om särskilda s. k. kvartalskonseljer slopats. I detta avseende liksom i fråga om bestämmelsernas utformning kan jag hänvisa till den allmänna motiveringen (5.4).

2 §

I förevarande paragraf anges vissa kompetensregler för den som skall tjänstgöra som statschef. Vidare föreskrivs att statschefen skall samråda med statsministern innan han reser utrikes.

Gällande rätt

Enligt nuvarande RF (39, 41 och 93 §§) är minimiåldern för trontillträde och för regentskap 25 år. I 2 § RF är föreskrivet att konungen skall vara av den rena evangeliska läran, och detsamma är förutsatt i 4 § successionsordningen. Några uttryckliga kompetensregler uppställs inte av RF i fråga om riksföreståndare som utövar regeringen i konungens namn under dennes omyndighet.

Konungen skall enligt 39 § i nuvarande RF samråda med statsrådet in pleno innan han reser utrikes.

Grundlagberedningen

Som gemensamma kompetensvillkor för alla som skall tjänstgöra som statschef föreslår beredningen i första stycket av denna paragraf svenskt medborgarskap och en ålder av minst 25 år. Statsråd skall enligt förslaget inte få tjänstgöra som statschef. När talmannen eller riksdagsledamot tjänstgör som statschef, bör han enligt beredningen inte få utöva uppdraget som talman resp. riksdagsledamot. Han behöver emellertid inte avsäga sig uppdraget.

Beredningen förklarar att resultatet av pågående överväganden angående relationerna mellan staten och svenska kyrkan inte bör föregripas och föreslår därför att 2 § i nuvarande RF om tillhörighet till den rena evangeliska läran skall föras in i övergångsbestämmelserna till RF.

I paragrafens andra stycke föreslår beredningen en föreskrift om samråd mellan statschefen och statsministern innan statschefen reser utrikes. Samrådet möjliggör enligt beredningen att statschefens resor kan samordnas med landets utrikespolitik.

Departementschefen

Jag förordar att förevarande paragraf får det innehåll som beredningen har föreslagit. Jag anser det alltså inte lämpligt att – som en remissinstans har förordat – slopa förbudet för den som tjänstgör som statschef att samtidigt vara statsråd eller utöva sysslan som talman. Skulle talmannen väljas till riksföreståndare enligt 4 § och kan man räkna med att uppdraget blir långvarigt, ligger det nära till hands att tänka sig att talmannen avsäger sig talmansuppdraget. Någon bestämmelse om detta synes inte behövlig.

Det kan påpekas att förevarande paragraf inte uppställer krav på att den som tjänstgör som statschef skall vara man. Det är endast själva tronföljden som, enligt successionsordningen, är förbehållen män. Kvinna kan alltså komma att tjänstgöra som riksföreståndare med stöd av bestämmelse i 4 eller 6 §.

Med anledning av ett påpekande från riksmarskalksämbetet vill jag framhålla att man kan räkna med att utrikesministern får tillfälle att framföra sina synpunkter på statschefens utrikesresor utan att detta anges i någon uttrycklig bestämmelse. Det är också möjligt att behandla viktigare frågor om statschefens utrikesresor vid konselj enligt 1 §.

Liksom beredningsförslaget upptar departementsförslaget en särskild övergångsbestämmelse om att statschefen skall tillhöra den rena evangeliska läran.

3 §

Denna paragraf upptar regler om vem som skall fullgöra statschefens plikter då konungen har förhinder.

Gällande rätt

Om konungen reser utrikes, inträder enligt 39 § i nuvarande RF i hans ställe såsom regent närmast arvsberättigade prins som har uppnått behörig ålder och som inte har förhinder. Om ingen behörig prins finns att tillgå, skall statsrådet föra riksstyrelsen. "Interimsregering" i någon av de angivna formerna övertar riksstyrelsen också när konungen av sjukdom är hindrad att fullgöra sina uppgifter (40 § RF).

Om konungen eller regent "går i fält" eller reser till avlägsnare inrikes orter, skall han enligt 43 § RF tillsätta en s. k. tillförordnad regering, som beslutar i de ärenden som konungen föreskriver. Tillförordnad regering består av minst tre statsråd under ordförandeskap av antingen en prins eller ytterligare ett statsråd.

Departementschefen

I nära anslutning till gällande rätt har beredningen föreslagit att statschefens uppgifter vid förfall för konung, som har tillträtt tronen, skall utövas av närmast arvsberättigade medlem av konungahuset som inte

själv har förhinder. Mot detta förslag har jag inte något att invända. Endast såtillvida har jag annan mening än beredningen att jag inte anser det behövligt att regeringen i detta fall utfärdar något förordnande för ersättaren. Det är tillräckligt att regeringen, i allmänhet efter anmälan från konungen, konstaterar att hinder föreligger för konungen att fullgöra statschefsuppgifterna. Om detta behövs inte någon föreskrift i RF.

För närvarande gäller att regent alltid skall inträda när konungen är utomlands. Bestämmelsen i förevarande paragraf är emellertid så avfattad att en utrikes resa måste utgöra ett faktiskt hinder för konungen att fullgöra statschefsuppgifterna för att tillfällig riksföreståndare skall ersätta honom.

Bestämmelserna om tillförordnad regering har inte någon direkt motsvarighet i det föreslagna 5 kap. Det är emellertid inte uteslutet att anse att sådant hinder för konungen som avses i den här aktuella paragrafen föreligger, när han vistas på "avlägsen" ort inom landet. I sammanhanget vill jag påpeka att det i 13 kap. 10 § i departementsförslaget (jfr 12 kap. 3 § i beredningens förslag) har tagits in en bestämmelse om att statschefen under krig skall anses hindrad att fullgöra sina uppgifter om han befinner sig på annan ort än regeringen.

När tillfällig riksföreståndare träder i konungens ställe har han att fullgöra alla de uppgifter, som hör till statschefsämbetet. Han bör sålunda t. ex. fungera som ordförande i utrikesnämnden.

Det bör avslutningsvis påpekas att det i förevarande paragraf inte anges uttömmande vem som skall tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när konungen har förhinder. Kompletterande regler i detta avseende finns i 6 §.

4 §

I 4 § regleras utövningen av statschefsämbetet i fall då konungahuset har utslocknat eller konungen inte har fyllt 25 år.

Gällande rätt

Enligt 94 § RF och 9 § successionsordningen gäller nu att riksdagen skall välja ett nytt konungahus, om konungahuset skulle utslockna. I 93 § RF föreskrivs – efter en år 1965 slutligt antagen grundlagsändring – att riksdagen, för den händelse konungen dör och tronföljaren inte har uppnått 25 års ålder, skall utse en riksföreståndare som skall fungera till dess konungen har fyllt 25 år. I avvaktan på val av nytt konungahus resp. av riksföreståndare ombesörjer enligt 41 och 42 §§ RF interimsregering riksstyrelsen.

Den situationen att konungen dör utan att efterlämna bröstarvingar men drottningen är havande är beaktad i 2 § successionsordningen. Tronföljden blir då beroende på om barnet blir en son eller en dotter. I detta läge skall riksdagen förordna om hur regeringen skall föras tills

vidare. Fram till dess att riksdagen har gett sitt förordnande fungerar interimsregering. Nedkommer drottningen sedermera med en son, skall riksdagen förordna riksföreståndare. Blir barnet en dotter, tillträder den prins som närmast är berättigad till tronen efter den avlidne konungen. Finns ingen arvsberättigad medlem av konungahuset, skall nytt konungahus väljas.

Departementschefen

Beredningen har föreslagit att riksdagen, både för det fall att konungahuset har utslocknat och för det fall att konungen har avlidit eller avgått och tronföljaren är under 25 år, skall utse en riksföreståndare att tills vidare fullgöra statschefens uppgifter. Jag vill erinra om att jag i den allmänna motiveringen (5.4) har berört frågan om hur man bör förhålla sig när konungahuset har utslocknat och då uttalat att jag ansluter mig till beredningens förslag. Jag har inte heller något att erinra mot beredningens förslag i vad det avser det fall att tronföljaren är under 25 år.

Liksom beredningens förslag innebär departementsförslaget att det vid sidan om riksföreståndaren skall väljas en vice riksföreståndare, som ersätter riksföreståndaren när denne har förhinder. Under den tid som kan förflyta till dess riksdagen har träffat sitt val, skall reglerna i 6 § tillämpas.

Riksföreståndare och vice riksföreståndare väljs tills vidare. Det innebär att riksdagen när som helst kan besluta att entlediga den en gång valde och förordna om nytt val. Bestämmelser om val av riksföreståndare ges i 8 kap. 3 § i förslaget till RO. Givetvis kvarstår en riksföreståndare (vice riksföreståndare), som fullgör statschefsuppgifterna i omyndig konungs ställe, längst till dess konungen har fyllt 25 år.

Tronledighet kan uppkomma, förutom genom dödsfall, genom att statschefen avgår. Enligt 5 § kan riksdagen under vissa omständigheter förklara att konungen skall anses ha avgått. Liksom beredningens förslag utgår departementsförslaget från att möjlighet till abdikation finns. Med uttrycket avgå avses alltså också det fall att konungen frivilligt avsäger sig kronan.

5 §

I paragrafen ges regler om förlust av kronan på den grund att konungen faktiskt har upphört att utöva sina uppgifter.

Gällande rätt

Om konungen vid utrikes resa stannar utom riket mer än tolv månader, skall enligt 91 § i nuvarande RF regenten eller statsrådet sammankalla riksdagen inom femton dagar efter den angivna tidens utgång. Sedan konungen har blivit underrättad om detta men inte

återvänt till riket, "tage riksdagen den författning om rikets styrelse, vilken riksdagen nyttigast finner". Innebörden av det citerade uttrycket är något omtvistad. Enligt 92 § skall samma förfarande tillämpas om konungens sjukdom är av den beskaffenhet att han under en längre tid än tolv månader inte har befattat sig med regeringsärendena.

Departementschefen

I viss anslutning till gällande rätt har beredningen föreslagit att riksdagen efter anmälan från regeringen skall pröva om statschefen skall anses ha avgått när han under sex månader utan avbrott inte har fullgjort sina uppgifter. Beredningen påpekar att en underlåtenhet att utöva statschefsuppgifterna kan vara ett sätt att i praktiken lämna ämbetet.

Jag biträder beredningens förslag i nu angivna hänseende. Regeln bör dock enligt min mening uttryckligen förklaras gälla enbart konungen. I fråga om riksföreståndare, som riksdagen har valt med stöd av 4 §, är nämligen avsikten att riksdagen skall ha större handlingsfrihet än som följer av 5 §.

Den föreslagna regeln är mer vidsträckt än nu gällande på så sätt att den skall tillämpas inte bara när konungen är utrikes eller sjuk utan också när han av annan orsak faktiskt inte fullgör sina uppgifter. För att man skall kunna tala om att konungen inte fullgör sina uppgifter får naturligtvis förutsättas att han har fyllt 25 år och alltså har tillträtt tronen. Regeringens anmälan till riksdagen bör, som beredningen framhåller, göras i proposition, eftersom ett ställningstagande från riksdagens sida påkallas. Finner riksdagen att konungen skall anses ha avgått, blir tronföljdsreglerna i successionsordningen tillämpliga. I sista hand får riksdagen välja en riksföreståndare enligt 4 §.

6 §

I denna paragraf kompletteras de föregående bestämmelserna i kapitlet om vem som skall utöva statschefens funktioner. Angående gällande rätt kan jag hänvisa till redogörelsen vid 3 och 4 §§.

Beredningen framhåller att reglerna i 3 och 4 §§ innebär att statschefsuppgifterna i konungens frånvaro eller efter hans avgång kommer att utövas av en riksföreståndare, antingen en medlem av konungahuset eller också en av riksdagen vald riksföreståndare. Beredningen konstaterar emellertid att behov av ersättare kan förekomma mer eller mindre tillfälligt och att för sådana fall en ersättare bör finnas tillgänglig. I denna paragraf föreslår beredningen därför att riksdagen kan välja en person som efter förordnande av regeringen skall kunna inträda som tillfällig riksföreståndare. I sista hand bör enligt förslaget talmannen, eller vid förfall för honom, vice talman rycka in som tillfällig riksföreståndare.

Jag instämmer i vad beredningen har föreslagit. Praktiska skäl talar dock enligt min mening för att också talmannen (vice talman) inträder

som statschef först efter förordnande från regeringen. Jag anser vidare att lagrummet bör få en något annorlunda redaktionell utformning än beredningen har föreslagit. Påpekas kan att det i 8 kap. 3 § i förslaget till RO ges regler om val av ersättare enligt första stycket i förevarande paragraf. Sådant val gäller till dess riksdagen beslutar annat.

7 §

Paragrafen upptar bestämmelser om konungens och riksföreståndares rättsliga immunitet. Den saknar motsvarighet i beredningens förslag.

Jag har i den allmänna motiveringen (5.4) behandlat innehållet i bestämmelserna i paragrafen och innebörden av dem. Utöver vad jag har sagt där vill jag endast göra några detaljanmärkningar.

Det förhållandet att åtal inte får väckas mot konungen utesluter givetvis också att konungen ställs till ansvar för brott på annat sätt än genom åtal, t. ex. genom strafföreläggande. Bestämmelsen att åtal ej får väckas utesluter också ansvarstalan av målsägande.

Immunitetsregeln i fråga om riksföreståndare gäller endast brott som begås under utövning av statschefsämbetet. När det gäller brott av annat slag, ges ingen särskild regel. För sådant brott kan således ansvar utkrävas i vanlig ordning inför allmän domstol.

6 kap. REGERINGEN

Liksom i beredningens förslag har i departementsförslaget grundlagsreglerna om regeringen delats på två kapitel, 6 kap. med rubriken Regeringen och 7 kap. med rubriken Regeringsarbetet. I 6 kap., som motsvarar 5 kap. i beredningens förslag, har samlats regler om regeringens och enskilda regeringsmedlemmars tillsättning och entledigande och om behörighetskrav för medlem av regeringen. Kapitlet har samma uppläggning som hos beredningen. En viss sammandragning av lagtexten har företagits med verkan att kapitlet i departementsförslaget upptar tio paragrafer mot tolv i beredningens förslag.

1 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om regeringens sammansättning. Motsvarande regler är också hos beredningen upptagna i 1 §.

Enligt gällande RF (4 och 6 §§) utnämner konungen ett statsråd, bestående av chefer för departement och statsråd utan departement. Av statsrådets ledamöter utnämner konungen en att vara statsminister och statsrådets främste ledamot. Utnämningsfrågan är ett regeringsärende.

Beredningen föreslår i denna paragrafs första stycke en föreskrift som

säger att regeringen består av statsministern och övriga "ministrar". Det styrande statsorganet, regeringen, är alltså ett kollektiv under statsministerns ledning. Något visst minsta antal ledamöter i regeringen föreskrivs inte i bestämmelsen.

Jag har inte något annat att invända mot den föreslagna föreskriften än att det enligt min mening saknas tillräckliga skäl att frångå den hävdvunna benämningen statsråd i fråga om de enskilda regeringsledamöterna. Ordet kan för framtiden med så mycket större fördel användas för de enskilda regeringsmedlemmarna som det inte längre skall begagnas för regeringskollektivet.

I paragrafens andra stycke hänvisas i fråga om tillsättningen av statsminister till de följande paragraferna. Därjämte föreskrivs i enlighet med beredningens förslag att statsministern utser övriga statsråd. Denna regel, som jag har berört redan i den allmänna motiveringen (5.5), innebär i sak inte någon förändring i förhållande till nuläget. Bestämmelsen ter sig ganska självklar mot bakgrunden av att regeringen skall ha karaktär av en kollektiv enhet kring statsministern. Den utgör också den naturliga konsekvensen av den 1968–1969 införda regeln att statsministern beslutar om entledigande av annan regeringsledamot. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen angående statschefens ställning bör det ankomma på statsministern att också formellt utfärda förordnande för annat statsråd.

Beredningen tog i denna paragraf även upp en föreskrift om att statsministern skulle utnämna en av regeringens ledamöter att vara statsministerns ställföreträdare. Som jag har angett förut anser jag emellertid att någon skyldighet för statsministern att utse ställföreträdare inte skall föreligga. Däremot bör han ha en möjlighet att utse ställföreträdare. En bestämmelse härom har i departementsförslaget tagits in i 7 kap. 8 §.

2 §

I denna paragraf beskrivs huvudpunkterna i proceduren för utseende av ny statsminister. Bestämmelserna saknar motsvarighet i gällande rätt. De överensstämmer, bortsett från ett par språkliga justeringar, med vad beredningen har föreslagit i samma paragraf.

Grundlagberedningen

Beredningen räknar med att proceduren vid regeringsbildningen kommer att följa en fast praxis oberoende av hur långt grundlagen går i detaljreglering. Beredningen förordar därför att lagregleringen av proceduren blir förhållandevis kortfattad.

Grundlagen bör enligt beredningens mening ålägga talmannen att som led i regeringsbildningsproceduren ta kontakt med företrädarna för riksdagens partigrupper. Beredningen förordar att talmannen skall kalla företrädare för alla partigrupper till samråd. I vissa lägen kan det

nämligen vara av betydelse att inhämta upplysningar även från de mindre partigrupperna och det kan vara svårt att i förväg avgöra när så är fallet. Omfattningen av samrådet med var och en av företrädarna får anpassas efter behovet. Talmannen bör kalla till samråd även i fall då statsministern avgår av personliga skäl eller annars under sådana omständigheter att hans avgång inte är uttryck för att det eller de partier som har regeringsansvaret vill dra sig tillbaka. Beredningen pekar på att denna ordning stämmer överens med vad som tillämpades vid statsministerskiftet 1969.

Beredningen har inte funnit någon föreskrift påkallad om den ordning i vilken partiföreträdarna skall kallas. Allmänt sett torde talmannen enligt beredningen komma till beslut snabbast om han inleder samrådet med företrädare för den största partigruppen och därefter fortsätter i ordning neråt efter gruppernas storlek. Vid ett fortsatt samråd kan en friare ordning visa sig lämplig. Det bör vara varje grupps sak att utse sin eller sina företrädare.

Beredningen har mot bakgrund av vad som förekommer i vissa andra västeuropeiska länder övervägt behovet av föreskrifter om skriftlighet och offentlighet kring regeringsbildningen. Beredningen har emellertid funnit att det är bäst att överlämna till talmannen att avgöra vad som skall publiceras. Det kan finnas förhandlingslägen där en fullständig öppenhet skulle kunna äventyra möjligheterna att nå resultat.

Beredningen finner det naturligt att talmannen anmäler sitt förslag om ny statsminister muntligen vid kammarsammanträde.

Den särskilda förtroendeomröstningen kan enligt beredningen föregås av en debatt. Riksdagens beslut skall emellertid innefatta endast godkännande eller förkastande av talmannens förslag. Något ställningstagande till de skäl som har framförts under debatten skall inte göras.

Liksom yrkande om misstroendeförklaring bör enligt beredningen talmannens förslag om ny statsminister inte beredas i utskott. Överläggningar inom och mellan partigrupperna är en lämpligare metod att förbereda omröstningen.

Det torde enligt beredningens åsikt inte vara möjligt att i grundlagstexten ange tiden för talmannens förhandlingar. Däremot bör uppställas en tid inom vilken talmannens förslag skall prövas av riksdagen. Beredningen föreslår att denna tid bestäms till fyra dagar.

Departementschefen

Jag har redan i den allmänna motiveringen (5.5) behandlat huvudpunkterna i beredningens förslag angående förfarandet när ny statsminister skall utses och därvid anslutit mig till förslaget. Beredningens förslag till närmare reglering av detta förfarande har i allmänhet lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Inte heller jag har någon invändning i sak mot beredningens lagtext eller mot dess uttalanden i anslutning till denna. Proceduren är enligt min mening så utformad att den säkrar ett allsidigt informationsunderlag för talmannens ställningstagande i stats-

ministerfrågan utan att i onödan tyngas av formella bestämmelser.

Svea hovrätt har i sitt remissyttrande funnit det naturligt att ytterligare någon utöver talmannen är närvarande vid konsultationerna med partiföreträdarna. Talmannen bör givetvis inte vara hindrad från att låta någon biträda sig vid konsultationerna. Någon bestämmelse härom är enligt min mening inte behövlig.

Även beredningens förslag att överläggningar med företrädare för partigrupperna skall föregå också en statsministerutnämning som följer på en avgång av personliga eller liknande skäl anser jag böra biträdas. Skälen för den föreslagna ordningen är att det inte sällan kan vara svårt att avgöra om en avgång från statsministerposten har personliga eller politiska bevekelsegrunder och att talmannen – med eller utan fog – kunde misstänkas vilja främja en viss politisk lösning av regeringsfrågan, om han med stöd av en undantagsregel underlät att höra partigruppernas företrädare innan han pekade ut ny statsminister.

3 §

Paragrafen reglerar hur man skall förfara om talmannen misslyckas med att utpeka en statsministerkandidat som riksdagen kan godkänna. Bestämmelserna återfinns också hos beredningen i 3 §.

Som beredningen framhåller finns det skäl att anta att talmannen som regel kommer att presentera riksdagen ett förslag först när han har fått sådana försäkringar från partiernas företrädare att han kan utgå från att hans förslag inte kommer att förkastas. Grundlagen måste naturligtvis ändå reglera vad som skall hända om förslaget förkastas. Beredningen föreslår att det i 2 § angivna förfarandet skall upprepas tills någon kandidat har blivit godkänd. Efter fyra försök skall dock extra val utlösas automatiskt. Jag har redan i den allmänna motiveringen förklarat att jag ansluter mig till denna lösning. Jag föreslår emellertid ett par ändringar i lagtexten. I enlighet med vad jag har förordat i 3 kap. 4 § bör sålunda den tid inom vilken valet skall äga rum sättas till tre månader i stället för till två. Vidare bör för tydlighetens skulle anges att förfarandet för utseende av statsminister skall avbrytas efter den fjärde misslyckade omröstningen och återupptas först sedan val till riksdagen har hållits. Vidare bör en reservation göras för det fallet att ordinarie val ändå skall hållas inom tremånadersperioden. Som beredningen har föreslagit (SOU 1972:16 s. 11), bör det vara talmannen som bestämmer dagen för det extra valet. Denna fråga bör emellertid tas upp i samband med följdlagstiftningen.

4 §

I denna paragraf regleras det formella förfarandet i samband med en ny regerings tillträde. Den motsvarar 4 och 5 §§ i beredningens förslag.

Beredningen föreslår att regeringsskiftet skall äga rum vid en särskild konselj inför statschefen i närvaro av talmannen och den avgående

regeringen. Dessförinnan skall den nye statsministern anmäla övriga regeringsmedlemmar för riksdagen. Förordnande för den nye statsministern utfärdas av talmannen på riksdagens vägnar.

I det väsentliga är jag ense med beredningen. Jag anser emellertid att en föreskrift om att den avgående regeringen skall kallas till konseljen kan undvaras. Jag vill vidare förorda en uttrycklig bestämmelse om att vid förfall för statschefen talmannen skall leda konseljen. Tillägget sammanhänger med att jag, till skillnad från beredningen, i 5 kap. föreslår att talmannen skall träda in som tillfällig riksföreståndare först efter förordnande av regeringen. Att låta konseljen för regeringsskifte bli beroende av ett förordnande från den avgående regeringen är emellertid föga lämpligt. Tjänstgör som statschef tillfällig eller vice riksföreståndare, är det givetvis i första hand denne som skall presidera vid konseljen i fråga.

Beredningen föreslår att statsrådsförsäkran (jfr SFS 1958:405) avskaffas. Jag är av samma mening som beredningen.

Svea hovrätt anser i sitt remissyttrande att förordnande för statsministern bör utfärdas av statschefen med kontrasignation av talmannen. I enlighet med den tankegång som jag angav i den allmänna motiveringen (5.4) finner jag det emellertid riktigast att, såsom beredningen har föreslagit, förordnandet utfärdats på riksdagens vägnar av talmannen. Det är naturligt mot bakgrund av att det är riksdagen som har godkänt statsministern på förslag av talmannen.

Som beredningen uttalar i motiven skall inte ministerlistan bli föremål för något riksdagens ställningstagande. Statsministerns anmälan kan vara muntlig eller skriftlig. Jag instämmer med beredningen i att statsministern bör göra anmälan till riksdagen om alla ändringar i regeringens sammansättning. Någon föreskrift om detta behövs emellertid inte.

5–7 §§

Paragraferna handlar om entledigande av statsråd. De motsvarar 6–9 §§ i beredningens förslag.

Gällande rätt

Beslut om entledigande av statsråd fattas av konungen i statsrådet. Konungen är emellertid efter den partiella reformen 1968–1969 bunden av uttryckliga regler i 35 § RF. Misstroendeförklaring mot statsråd skall sålunda leda till att statsrådet entledigas, om inte nyvalsförordnande meddelas inom en vecka från förklaringen. I annat fall entledigas statsministern eller annat statsråd, om statsministern begär det. Om statsministern avgår, skall alla övriga ledamöter av statsrådet entledigas, dock med den inskränkningen att de skall kvarstå som expeditionsministär till dess ny statsminister utnämns.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår att rådande ordning angående entledigande av statsråd i princip skall behållas men förordar vissa jämkningar i reglerna, främst såvitt gäller frågan hos vem beslutanderätten skall ligga. Beredningen anser sålunda att statministern bör vara den som beslutar om entledigande av annat statsråd utom när avgången är föranledd av misstroendeförklaring. I alla övriga fall bör beslut om entledigande fattas av talmannen. En avvikelse från gällande rätt är vidare att också annat statsråd än statsministern har rätt till avsked. Motsättningen mot gällande rätt (se prop. 1968:27 s. 206, KU 1968:20 s. 30) är emellertid enligt beredningen skenbar. I en särskild bestämmelse (se 8 § i departementsförslaget) bör nämligen anges att ett statsråd, som har entledigats på egen ansökan, skall sitta kvar tills en efterträdare har tillträtt, om statsministern begär det. I redaktionellt hänseende har bestämmelserna i beredningens förslag fördelats på fyra paragrafer. Den första (6 §) handlar om entledigande av statsministern, den andra (7 §) om entledigande av annan minister, den tredje (8 §) om regeringens möjlighet att möta misstroendeförklaring med förordnande om extra val och den fjärde (9 §) om regerings avgångsskyldighet när statsministern lämnar regeringen.

Departementschefen

Liksom beredningen anser jag att det nu inte är aktuellt att i något väsentligt avseende ändra reglerna om entledigande av statsråd annat än i fråga om vem som formellt skall fatta avskedsbesluten.

Misstroendeförklaring beslutas av riksdagen. Jag har tidigare förordat att det skall bli talmannens uppgift att ta initiativ till de formella överläggningarna om regeringsbildning och att senare föreslå riksdagen ny statsminister. Vad jag har sagt nu talar för att det bör ankomma på talmannen – riksdagens främste företrädare – att besluta om entledigande dels när statsråd har drabbats av misstroendeförklaring, dels när statsministern i annat fall skall avgå.

Statsministern har redan nu den reella beslutanderätten när det gäller att entlediga annan medlem av regeringen, om man bortser från fall av misstroendeförklaring. Beslutanderätten bör för framtiden tillkomma honom också formellt.

Mot den i sak föga betydande jämkningen i förhållande till gällande rätt att alla statråd får rätt till avsked har jag inte något att erinra. Inget hindrar att statsministern före utgången av den respittid som gäller för förordnande om extra val beslutar att entlediga annat statsråd, som har blivit föremål för misstroendeförklaring.

Jag instämmer alltså i sak med vad beredningen har föreslagit om statsråds entledigande. Jag föreslår dock att bestämmelserna redigeras på annat sätt än hos beredningen. I 5 § har jag samlat bestämmelserna om avsked som följd av misstroendeförklaring, medan bestämmelserna om entledigande av enskilt statsråd i annat fall har tagits in i 6 §. Föreskriften om att hela regeringen avgår, när statsministern utträder ur

regeringen, återfinns i 7 §. Dispositionen anknyter till gällande rätt och möjliggör en förkortning av texten i förhållande till beredningens förslag.

8 §

I lagrummet ges bestämmelser om s. k. expeditionsministär. Bestämmelserna är i beredningens förslag upptagna i 10 §.

Enligt 35 § i nuvarande RF träder beslut om entledigande av statsrådets samtliga ledamöter i tillämpning först när ny statsminister utnämns. Några formella inskränkningar i sådan expeditionsministärs kompetens är inte uppställda.

Författningsutredningen föreslog (3 kap. 3 § förslaget till RF) att expeditionsministärs behörighet skulle vara begränsad till "löpande ärenden och sådana ärenden, vilkas avgörande icke kan uppskjutas utan betydande olägenhet".

Beredningen har i sitt förslag i allt väsentligt behållit nuvarande ordning i fråga om expeditionsministär. Beredningen avvisar sålunda i princip tanken att i grundlagen begränsa expeditionsministärs behörighet. Bristen på stöd i riksdagen inskränker enligt beredningens mening ändå regeringens handlingsmöjligheter till de åtgärder som författningsutredningen åsyftade med sitt stadgande. Å andra sidan finner beredningen att innebörden av uttryck som "ärende som inte utan betydande olägenhet kan uppskjutas" förskjuts, om expeditionsministären sitter kvar under en längre tid. Beredningen förordar dock den formella behörighetsbegränsningen för expeditionsministär att den inte får besluta om extra val.

En remissinstans har med hänvisning till författningsutredningens förslag uttalat sig för en reglering av expeditionsministärs befogenheter. För egen del ansluter jag mig emellertid till beredningens ståndpunkt att expeditionsministärs handlingsfrihet inte lämpar sig för statsrättslig reglering. Jag biträder dock det undantag från denna grundsats som beredningen har föreslagit i fråga om beslut om extra val. Bestämmelse om denna kompetensbegränsning är i departementsförslaget upptagen i 3 kap. 4 §.

Som framhålls i beredningens motiv bör det vara möjligt att under pågående längre regeringskris byta ut enstaka statsråd, om det skulle visa sig nödvändigt.

I förevarande paragrafs andra punkt har tagits in den tidigare berörda bestämmelsen om att enskilt statsråd som har blivit entledigat på egen begäran skall uppehålla sin befattning till dess efterträdare har tillträtt, om statsministern begär det. Det är enligt min mening självklart att ett statsråd inte kan hållas kvar i regeringen i längden, om han har en bestämd önskan att avgå.

9 §

Lagrummet, som i beredningens förslag utgör 11 §, upptar bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för statsråd och om förbud för stasråd att utöva viss verksamhet och inneha vissa uppdrag.

Gällande rätt

Enligt 4 § i RF kallar konungen till statsrådet "kunnige, erfarne, redlige och allmänt aktade, infödde svenska medborgare". Vidare föreskrivs i samma paragraf: "Ej må de som äro i rätt upp- och nedstigande skyldskap, ej heller syskon eller äkta makar på en gång vara ledamöter av statsrådet". I 34 § RF föreskrivs att ledamot av statsrådet inte tillika får utöva annat ämbete och inte heller uppbära några inkomster därav.

Författningsutredningen

Författningsutredningen bibehöll i sitt förslag till RF (3 kap. 1 §) villkoret att endast den som genom födseln är svensk medborgare kan utses till statsråd. Utredningen uppställde i övrigt inte några kvalifikationskrav för statsråd. I 3 kap. 2 § RF föreslog utredningen ett stadgande om att statsråd inte får utöva annan tjänst, allmän eller enskild, eller inneha uppdrag inom bolag, förening eller inrättning, vars verksamhet har huvudsakligen ekonomiskt syfte, eller uppbära inkomst av tjänst eller uppdrag som nu har sagts.

Grundlagberedningen

Beredningen anser det, främst med tanke på faran för påtryckningar i ett spänt läge, betydelsefullt att grundlagen ställer upp krav på att statsråd skall ha varit svensk medborgare under avsevärd tid. Beredningen anser att tio år är en rimlig tid.

Beredningen anser att grundlagen bör slå vakt om regeringens ställning och anseende genom en föreskrift av liknande art som den författningsutredningen föreslog i 3 kap. 2 § förslaget till RF. Beredningens bestämmelse i ämnet har det innehållet att statsråd inte får utöva annan tjänst, allmän eller enskild, och att han inte heller får inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet till honom.

Departementschefen

Den av beredningen föreslagna bestämmelsen om att stasråd skall ha varit svensk medborgare sedan minst tio år har inte mött någon kritik under remissbehandlingen. Av skäl som beredningen har angett anser också jag att den som endast under en mera begränsad tid har varit svensk medborgare inte bör få tillhöra regeringen. Jag ansluter mig sålunda till vad beredningen har föreslagit i frågan.

Ett par remissinstanser har efterlyst andra kompetensvillkor i RF för statsråd. Liksom beredningen och författningsutredningen är jag av åsikten att man kan undvara sådana. Det ligger uppenbarligen i högsta grad i regeringens eget intresse att dess medlemmar har sådana egenskaper att de tillvinner sig förtroende i riksdagen och hos allmänheten. I frågan om krav på juridisk kompetens för vissa av regeringens ledamöter får jag

hänvisa till vad jag anfört i den allmänna motiveringen angående regeringsarbetet (5.6).

Av skäl som jag nämnde nyss kan man ifrågasätta behovet av föreskrifter om att statsråd inte får utöva tjänst eller inneha uppdrag av visst slag m. m. Jag vill emellertid inte bestrida att bestämmelser av denna art kan ha ett värde. Bestämmelsernas syfte är i första hand att värna om statsrådstjänstens integritet, men de kan också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte skall splittra sina krafter. De av beredningen föreslagna reglerna har lämnats utan anmärkning av remissinstanserna. Inte heller jag föreslår någon ändrad avfattning. Det får från fall till fall bedömas om det rubbar förtroendet för ett statsråd att han innehar ett visst uppdrag eller utövar en viss verksamhet. I allmänhet torde gälla att det är olämpligt att ett statsråd har uppdrag inom bolag, förening eller inrättning, vars verksamhet har huvudsakligen ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel låter sig emellertid inte göra. Å andra sidan kan också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

10 §

I denna paragraf, som överensstämmer med 12 § hos beredningen, föreskrivs att vice talman vid förfall för talmannen övertar de uppgifter som enligt kapitlet ankommer på talmannen.

7 kap. REGERINGSARBETET

Detta kapitel motsvaras av 6 kap. i grundlagberedningens förslag. Det har i departementsförslaget getts en annan disposition än den av beredningen föreslagna. Avsikten är att paragrafföljden bättre skall avspegla gången i regeringsärendenas handläggning. Det inleds sålunda med två paragrafer om beredningen av regeringsärenden, varefter följer fyra paragrafer om regeringssammanträden. Kapitlet avslutas med två paragrafer som behandlar dels expeditioner av regeringens beslut, dels ersättare för statsministern.

Bestämmelserna i beredningens förslag i 4 § angående omröstning vid regeringssammanträde saknar motsvarighet i departementsförslaget. Detsamma gäller bestämmelserna i 7 § i beredningens förslag om skyldighet att vägra vissa underskrifter i fråga om regeringsbeslut som strider mot grundlag och att underlåta expediering och verkställighet av beslut i protokoll utan vederbörliga underskrifter. Jämfört med beredningens förslag har reglerna om protokollföring och underskrifter av expeditioner förkortats avsevärt i departementsförslaget.

1 §

I paragrafen behandlas den förvaltningsorganisation som omedelbart biträder regeringen vid riksstyrelsens utövning. 1 § första t. o. m. tredje punkterna motsvaras i beredningens förslag av 1 § andra stycket. Fjärde punkten motsvaras hos beredningen av 3 § första punkten.

Gällande ordning

Enligt 5 § i gällande RF skall för särskilda grenar av rikets styrelse finnas statsdepartement till det antal, som bestämmes genom en av konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. Departementens benämningar och fördelningen av ärendena departementen emellan bestäms av konungen genom en särskild stadga. För varje departement utser konungen bland statsrådets ledamöter en chef.

Departementens huvuduppgift är att bereda och expediera de ärenden som avgörs av regeringen. I Kungl. Maj:ts kansli ingår, förutom departementen, organisatoriska enheter med särskilda uppgifter, nämligen statsrådsberedningen och statsdepartementens organisationsavdelning. Statsrådsberedningens uppgift är att biträda statsministern och de s. k. granskningskonsulterna. Statsdepartementens organisationsavdelning är ett centralt administrativt organ inom departementsorganisationen. Till Kungl. Maj:ts kansli hänförs, närmast av historiska skäl, också justitiekanslers- och riksåklagarämbetena.

Departementschefen

I den allmänna motiveringen (5.6) har jag diskuterat i vilken utsträckning de organisatoriska fomerna för regeringsarbetet bör regleras i grundlag. Jag anslöt mig därvid till beredningens uppfattning att man i stort sett bör nöja sig med att i RF slå fast den departementala indelningen.

Som sammanfattande benämning för departementen och andra organisatoriska enheter som biträder regeringen i dess arbete har beredningen föreslagit termen regeringskansli. Jag har inte något att erinra mot detta. I regeringskansliet kommer sålunda bl. a. statsrådsberedningen att ingå, något som emellertid inte behöver komma till uttryck i RF. Däremot bör enligt min mening för framtiden justitiekanslersämbetet och riksåklagarämbetet inte hänföras till regeringskansliet.

Förevarande paragraf upptar i anslutning till vad jag nu har sagt bestämmelser om att det för beredningen av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli, att i detta ingår departement för skilda verksamhetsgrenar, att regeringen fördelar ärendena mellan departementen och att statsministern bland statsråden utser chefer för departement. Bestämmelserna stämmer i sakligt hänseende överens med vad beredningen har föreslagit.

2 §

I lagrummet ges bestämmelser om regeringsärendenas beredning. Bestämmelserna återfinns i beredningens förslag i 2 §.

Gällande ordning

Regeringsärendena bereds i första hand inom statsrådskretsen och inom departementen. Om denna form av beredning saknas grundlagsbestämmelser. Beredningsförfarandet har emellertid också en yttre sida. I 10 § i gällande RF föreskrivs sålunda att regeringsärendena, innan de föredras i konselj, skall beredas av den föredragande genom "nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk". Detta är dock inte den enda form i vilken ärendena tillförs material utifrån. Vanligt är att ärenden remitteras också till olika organisationer. I förvaltningsärenden kan yttranden också inhämtas från enskilda parter och intressenter. I lagstiftningsfrågor och andra större ärenden tillsätts vidare i stor utsträckning särskilda, fristående kommittéer eller sakkunniga för att verkställa utredningar.

Genom förvaltningslagen (1971:290) har införts allmänna förfaranderegler för förvaltningsmyndigheterna. Lagen gäller emellertid formellt inte ärenden hos regeringen.

Författningsutredningen

Ordningen med remiss av ärenden från departementen till berörda myndigheter utgjorde enligt utredningen ett karakteristiskt drag i den svenska förvaltningsverksamheten. Övervägande skäl talade enligt utredningen för att den nuvarande grundlagsbestämmelsen i 10 § RF till sin innebörd behölls oförändrad. Med hänsyn till att organisationernas yttranden regelbundet inhämtades i frågor som berör dem och med hänsyn till den faktiska vikt som dessa yttranden tillmättes syntes det utredningen naturligt att i ett stadgande i RF angående remissförfarandet även remisser till enskilda sammanslutningar omnämndes. Utredningen upptog i enlighet med det sagda en föreskrift om regeringsärendenas beredning i sitt förslag till RF (4 kap. 2 §). Föreskriften innehåller att vid regeringsärendenas beredning erforderliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter samt att enskilda sammanslutningar i lämplig omfattning skall beredas tillfälle yttra sig.

Grundlagberedningen

Beredningen har inte funnit skäl att föreslå någon grundlagsbestämmelse angående det fristående utredningsväsendet. Beredningen har därför utformat paragrafen om beredning av regeringsärenden väsentligen i enlighet med författningsutredningens förslag. Enligt den föreslagna paragrafen skall vid beredningen av regeringsärenden inhämtas behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter och i erforderlig

omfattning tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Beredningen påpekar att föreskriften om remiss har avfattats med tanke också på besvärs- och utnämningsärenden och andra partsärenden.

Departementschefen

Enligt min mening bör formerna för regeringens rent interna beredning av olika slag av regeringsärenden inte låsas fast i grundlag. De bör liksom hittills kunna gestaltas på det sätt som framstår som mest ändamålsenligt. Vad jag nu sagt gäller beträffande båda de huvudgrupper av ärenden som regeringsarbetet omfattar, dvs. dels författnings- och budgetärenden och andra ärenden i vilka regeringen inte fungerar som förvaltningsmyndighet, dels ärenden i vilka regeringen har funktionen av högsta förvaltningsmyndighet. I fråga om båda ärendegrupperna är det emellertid ett betydelsefullt moment som bör ägnas särskild uppmärksamhet. Jag åsyftar det moment i beredningen av ärendena som består i att upplysningar och meningsyttringar inhämtas utifrån som underlag för regeringens beslut.

Att det som ett led i beredningen av regeringsärende i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Remissyttranden från olika organisationer över grundlagberedningens förslag vittnar också om den vikt man från detta håll tillmäter remissförfarandet, särskilt i lagstiftningsärenden. Det är enligt min mening naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF. I departementsförslaget har bestämmelserna härom, vilka har tagits upp i den här aktuella paragrafen, getts det innehåll som grundlagberedningen har föreslagit.

Bestämmelserna i förevarande paragraf är tillämpliga också i förvaltningsärenden som handläggs av regeringen. Från ett par håll har det emellertid under remissbehandlingen efterlysts ytterligare grundlagsstadganden angående handläggningen av förvaltningsärenden hos regeringen

Vid tillkomsten av förvaltningslagen uttalade jag (prop. 1971:30 s. 319) att lagen inte till någon del borde göras tillämplig hos Kungl. Maj:t i statsrådet men att jag utgick från att handläggningen av ärenden hos Kungl. Maj:t i tillämpliga delar skulle följa samma principer som enligt förvaltningslagen skall gälla för underordnade myndigheter. Jag är alltjämt av samma uppfattning. I konsekvens med denna anser jag inte heller att RF bör innehålla ytterligare bestämmelser som direkt eller genom hänvisning till annan lagstiftning reglerar handläggningen av regeringsärenden av förvaltningsnatur. Jag vill emellertid framhålla att andra punkten i den här aktuella paragrafen är så avfattad att den ger uttryck för en av de väsentligaste grundsatserna i förvaltningsförfarandet, den s. k. kommunikationsprincipen (jfr 15 § i förvaltningslagen). Jag vill också erinra om att statsrådsberedningen har utarbetat anvisningar som innebär att förvaltningslagens principer i flera betydelsefulla hänseenden

skall tillämpas även vid handläggning av förvaltningsärenden hos Kungl. Maj:t.

Som jag har framhållit tidigare innebär inte förslagets regler om regeringens beslutsformer något hinder mot att beslut som gäller regeringsärendenas beredning fattas av enskilt statsråd eller av tjänsteman i departement.

Jag vill i anslutning till vad som har tagits upp i denna paragraf också något beröra det led i beredningen av ärenden före regeringens avgöranden som utgörs av det s. k. utredningsväsendet. Detta har under senare år flera gånger uppmärksammats i riksdagen (jfr KU 1970:24, 1971:18 och 1972:36). Önskemål har framförts i skilda hänseenden, främst om en mera vidsträckt användning av parlamentariskt sammansatta kommittéer, om direktivens utformning och om större offentlighet och insyn i utredningsarbetet. Grundlagberedningen har inte tagit upp frågan om det fristående utredningsväsendet till närmare övervägande och har inte heller föreslagit att det i något avseende skall grundlagfästas.

Som framgår av vad jag har sagt i det föregående delar jag den uppfattning som kommit till uttryck i grundlagberedningens betänkande och som innebär att formerna för det utredningsarbete som föregår regeringens avgöranden inte skall grundlagfästas utöver vad som sker genom de föreslagna reglerna om remissförfarandet. Liksom grundlagberedningen finner jag därför inte anledning att i detta sammanhang gå närmare in på de frågor om det fristående utredningsväsendet som aktualiserats i riksdagen. Rent allmänt vill jag emellertid framhålla att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen får alltså ligga att avgöra sådana frågor som om utredning skall ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementen fristående utredningsman och vidare att ange de riktlinjer efter vilka arbetet i så fall skall bedrivas. Jag vill emellertid ta tillfället i akt att som min åsikt deklarera att utredning genom parlamentariskt sammansatta kommittéer är ett utomordentligt värdefullt inslag vid beredningen av lagstiftningsfrågor och andra likartade viktigare ärenden. Liksom hittills bör denna utredningsform utnyttjas i betydande omfattning.

3 §

Paragrafen reglerar formerna för beslut i regeringsärenden. Bestämmelserna motsvaras i beredningens förslag av 1 § första stycket första punkten och tredje stycket.

Gällande ordning

I 7 § i gällande RF stadgas att alla ärenden med undantag av kommandomålen skall föredragas och avgöras inför konungen i statsrådet.

Om kommandomålen finns bestämmelser i 15 § RF. Med kommandomål förstås sådana mål som konungen i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten omedelbarligen besörjer och som han, då han själv för rikets styrelse, får avgöra i närvaro av chefen för det departement dit ärendet hör. Genom lagen (1921:15) om kommandomål är fastställt vilka ärenden som skall handläggas som kommandomål. I lagen karakteriseras kommandomålen som ärenden som avser verkställighet i militärt hänseende av vad krigsmakten har att fullgöra på grund av lagar, författningar eller särskilda av konungen i statsrådet fattade beslut.

Riksstyrelsen kan enligt skilda bestämmelser i RF provisoriskt utövas av annan än konungen: av tillförordnad regering, interimsregering eller riksföreståndare (jfr redogörelsen under 5 kap. 3 och 4 §§). Inte i något fall räknar emellertid RF med formell rätt för ett statsråd att självständigt besluta i regeringsärende.

Departementschefen

I den allmänna motiveringen (5.6) har jag diskuterat och gett min anslutning till beredningens förslag att alla regeringsärenden utom kommandomål skall avgöras av regeringen som kollektiv vid regeringssammanträde. I detta sammanhang kan jag hänvisa till vad jag därvid uttalade.

Första punkten i förevarande paragraf har i departementsförslaget, jämförd med den lydelse som beredningen har föreslagit, jämkats för att grundsatsen om samfällt avgörande av regeringsärendena skall komma till klarare uttryck.

Ordet regeringssammanträde används som beteckning på de sammanträden vid vilka regeringen fattar beslut. Dessa sammanträden torde liksom f. n. konseljerna i regel bli av enbart formellt registrerande natur. De sammanträden med regeringen vid vilka överläggning är avsedd att förekomma och där regeringsbesluten ofta fattas reellt behandlas inte i RF. För dem kan liksom nu termen allmän beredning användas. För sammanträden mellan statschefen och regeringen (jfr 5 kap. 1 § och 6 kap. 4 §) används beteckningen konselj.

Beredningen har beskrivit kommandomålen som "regeringsärenden angående befälet över försvarsmakten". Uttrycket "befäl över" har emellertid här använts i en annan betydelse än den i vilken det begagnas i de militära författningarna. Jag föreslår därför att kommandomålen i anslutning till uttryckssättet i lagen om kommandomål i stället betecknas som "regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut". Att märka är att bestämmelsen om kommandomål i enlighet med beredningens förslag har avfattats så att också statsministern inför riksdagen får bära ett ansvar för deras handläggning.

4 §

I paragrafen ges vissa bestämmelser om regeringssammanträden. Beredningen har upptagit motsvarande föreskrifter i 1 § första stycket andra och tredje punkterna.

Gällande rätt

Enligt 8 § i gällande RF får konungen inte fatta beslut i ärenden, över vilka statsrådet bör höras, om inte minst tre av statsråden förutom den föredragande är närvarande. Statsrådets samtliga ledamöter, som inte har förhinder, skall övervara alla ärenden av synnerlig vikt och omfattning. Sådana ärenden anges i RF vara "frågor och förslag om nya allmänna författningars vidtagande; om upphävande och förändring av de förut gällande; om nya allmänna inrättningar uti särskilda styrelsens grenar; med flera av dylik beskaffenhet".

Som har nämnts förut förordnar konungen enligt 43 § RF tillförordnad regering, när han reser till avlägsnare inrikes ort. Den tillförordnade regeringen består vanligtvis av fyra statsråd, mellan vilka departementen fördelas. Dess kompetens anges i en särskild instruktion. Enligt denna brukar åt den tillförordnade regeringen överlåtas att avgöra alla regeringsärenden med undantag av vissa angivna, viktigare ärenden.

Enligt 42 § RF skall samtliga medlemmar av statsrådet, när detta för riksstyrelsen som s. k. interimsregering, vara närvarande och rösta, om de inte har laga förfall.

Grundlagberedningen

Enligt beredningens mening är det utan uttrycklig bestämmelse i RF klart att statsministern är regeringens ordförande. Det skall enligt beredningen åligga statsministern att kalla övriga statsråd till regeringssammanträde. Beredningen föreslår – liksom författningsutredningen – att för normalfallet regeringssammanträde skall kunna hållas om minst fem ministrar är närvarande. Ett högre minimital skall emellertid gälla i fall då mer än en mening uttalas i något ärende. Ärendet får då inte avgöras om inte mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Som förut har nämnts har beredningen i 4 § andra stycket föreslagit en bestämmelse om att, vid skilda meningar inom regeringen, den mening skall gälla som får de flesta rösterna eller, vid lika röstetal, den mening som statsministern biträder.

Departementschefen

Till skillnad från beredningen anser jag att det i RF uttryckligen bör sägas att statsministern är ordförande vid regeringssammanträde. Som ordförande skall han kalla övriga statsråd till sammanträde. Några formföreskrifter om kallelseförfarandet bör inte tas in i RF.

Helst bör naturligtvis alla statsråd delta i regeringssammanträde. Men

detta är uppenbarligen inte alltid möjligt. Man bör bl. a. tillgodose behovet av att regeringen kan fungera med reducerat antal ledamöter under semestertider. Liksom beredningen anser jag att minimitalet bör sättas vid fem statsråd.

Beredningens förslag om särregler för det fall att någon ledamot har avvikande mening måste ses mot bakgrunden av den omröstningsregel som beredningen har föreslagit för regeringens del. Som jag har angett i den allmänna motiveringen (5.6) anser jag emellertid inte att RF bör innehålla någon bestämmelse om omröstning inom regeringen. Enligt min mening behöver RF då inte heller uppta några särbestämmelser för fall av skiljaktig mening. Arbetet inom en parlamentarisk regering bygger på ömsesidigt förtroende mellan regeringsmedlemmarna. Det torde kunna förutsättas att det vid ett regeringssammanträde i vilket endast ett mindre antal av regeringens ledamöter deltar inte kommer att fattas beslut i en fråga av någon vikt, om meningarna är delade bland de deltagande statsråden. Beslutet torde i ett sådant läge – även utan särskild föreskrift – uppskjutas, så att alla eller flertalet statsråd får tillfälle att uttala sin mening före avgörandet.

Förslaget upptar inte någon motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna om tillförordnad regering. Någon föreskrift som begränsar regeringens kompetens eller möjliggör formligt beslut om sådan begränsning för fall då endast ett mindre antal ledamöter deltar i regeringssammanträde kan inte anses behövlig. Det säger sig självt att efter överenskommelse mellan regeringens ledamöter s. k. semesterregering i princip kommer att begränsa sin verksamhet till att besluta i vad som kan betecknas som löpande ärenden.

5 §

Paragrafen anger vem som är föredragande inom statsrådskretsen i regeringsärende. I beredningens förslag återfinns bestämmelserna i 3 § andra och tredje punkterna.

Enligt 5 § i gällande RF utser konungen för varje departement bland statsrådets ledamöter en chef och föredragande. Det är dock konungen obetaget att förordna annan ledamot av statsrådet att i departementschefens ställe föredraga de ärenden som konungen bestämmer.

Beredningen har i nära anslutning till vad som sålunda gäller föreslagit bestämmelser om att chefen för ett departement vid regeringssammanträde är föredragande i de ärenden som hör till departementet men att statsministern kan förordna att ärenden som hör till ett departement skall föredras av annat statsråd. Jag har ingen annan erinran mot vad beredningen har föreslagit än att jag anser att man bör välja en formulering som klart ger vid handen att förordnande för annan än vederbörande departementschef att vara föredragande kan avse både uppgiften att handlägga enstaka ärende och skyldigheten att tills vidare svara för en viss kategori av ärenden inom departementet i fråga. Självfallet kan förordnandet innebära att statsministern själv skall vara föredragande i departementschefs ställe.

6 och 7 §§

I paragraferna föreslås bestämmelser om protokollföring vid regeringssammanträde och om underskrift av expeditioner av regeringsbeslut. I beredningens förslag finns motsvarande bestämmelser i 5–7 §§.

Gällande rätt

I 9 § i gällande RF föreskrivs att protokoll skall föras i alla mål som förekommer i statsrådet. Därutöver finns en föreskrift om särskilda protokoll i mål som angår rikets förhållande till främmande makt. Sådana protokoll skall föras, när rikets säkerhet eller annars synnerligen viktiga skäl kräver att ifrågavarande mål hålls hemliga. I fråga om kommandomålen föreskriver 15 § RF att protokoll skall föras vid behov.

De statsråd som är närvarande vid en konselj är enligt 9 § RF skyldiga att till protokollet "yttra och förklara" sina meningar. Den som inte reserverar sig till protokollet är politiskt och juridiskt ansvarig för beslutet.

Några grundlagsbestämmelser om underskrift av protokollen finns inte. I praxis förs protokollen departementsvis. En tjänsteman utses att vara protokollförare för samtliga departement. Protokollen från varje konselj undertecknas – förutom av protokollföraren – av konungen och av föredragande departementschefen. Har annat statsråd varit föredragande i vissa ärenden, undertecknar även han protokollet.

Enligt 38 § RF skall konungens skrivelser och propositioner till riksdagen eller allmänt kyrkomöte, allmänna författningar samt av konungen utfärdade fullmakter på ämbeten och tjänster för att bli gällande vara försedda med konungens underskrift och med kontrasignation av vederbörande föredragande, som har att svara för att expeditionerna stämmer med protokollen. Detsamma skall gälla andra expeditioner i den mån konungen har bestämt det genom generella föreskrifter eller beslut i det särskilda fallet. Sådana föreskrifter har meddelats genom kungörelsen (1968:40, senast ändrad 1972:405) om vissa expeditioner i regeringsärenden. Övriga regeringsbeslut skall enligt samma paragraf i RF vara undertecknade av föredragande statsrådet. Dessa s. k. ämbetsskrivelser kontrasigneras av en departementstjänsteman.

Enligt den lydelse som 38 § RF tidigare hade ålades föredragande statsrådet att vägra kontrasignation eller underskrift i fråga om regeringsbeslut som han fann strida mot grundlag. I alla andra fall ansågs efter ordalagen föreligga en skyldighet att kontrasignera eller skriva under expedition. Bestämmelserna om kontrasignationsvägran ansågs strida mot parlamentarismens principer och slopades därför genom 1968–1969 års författningsreform. I nu gällande lydelse innebär 38 § RF att föredraganden mera fritt bedömer om han skall kontrasignera eller inte. Det kan sålunda inte hävdas att ett statsråd förfar grundlagsstridigt, om han vägrar sin namnteckning endast på grund att han motsätter sig beslutet.

Enligt den instruktion som normalt gäller för tillförordnad regering undertecknas utgående expeditioner av ett statsråd med kontrasignation

av expeditionschefen eller annan föredragande tjänsteman, om expeditionen i vanliga fall skulle ha varit försedd med konungens underskrift, och i övriga fall av expeditionschefen eller annan föredragande tjänsteman med kontrasignation av den tjänsteman som har berett ärendet. Angående underskrifter av beslut, som har fattats av hela statsrådet såsom interimsregering, gäller särskilda regler enligt 42 § RF.

Författningsutredningen

Utredningen upptog i förslaget till RF (4 kap. 5 § andra stycket) bestämmelser om att protokoll föres över beslut i regeringsärenden och att skiljaktig mening vid beslut i ministerråd antecknas i protokollet. Utredningen förklarade att man borde räkna med tre huvudgrupper av protokoll, eftersom det enligt förslaget skulle finnas tre beslutsformer inom regeringen: beslut i konselj, beslut i ministerråd och beslut av enskilt statsråd. Några föreskrifter om hur protokoll skall undertecknas föreslogs inte.

Utredningen ansåg att några regler i grundlag om hur regeringsexpeditioner skrivs under inte behövdes. Utredningen förutsatte att beslut i konselj skulle skrivas under av konungen med kontrasignation av föredragande statsråd, beslut i ministerråd såväl av ordföranden i ministerrådet som av den föredragande samt beslut av enskilt statsråd av denne. Några bestämmelser om kontrasignationsvägran togs inte upp i förslaget.

Grundlagberedningen

Beredningen har i anslutning till gällande ordning föreslagit bestämmelser i *5 §* om protokollföring vid regeringssammanträde. Enligt dessa skall skiljaktig mening antecknas i protokollet. Varje föredragande skall bekräfta protokollet i fråga om de av honom föredragna ärendena. Statsministern skall godkänna protokollet. Är statsministern föredragande, bekräftar hans ställföreträdare protokollet.

Också de av beredningen i *6 §* föreslagna föreskrifterna om underskrift av expeditioner av regeringens beslut följer nära vad som gäller nu. Expeditionerna skall sålunda enligt beredningens förslag skrivas under endera av statsministern med bekräftelse av föredraganden eller, om statsministern är föredragande, av hans ställföreträdare, eller också, enligt grunder som regeringen beslutar, av föredraganden eller tjänsteman.

Beredningen förklarar att det saknas anledning att i grundlagen specificera i vilka fall en mera högtidlig form för underskriften bör väljas. Detta kan regleras i administrativ ordning. Beredningen förutsätter att regeringen inte kommer att uppdra åt tjänsteman att skriva under författning eller förslag till riksdagen, inte heller viktigare utnämningar.

Beredningen framhåller att det med de bestämmelser för regeringsärendenas avgörande som beredningen föreslår bör gälla att föredraganden som allmän regel blir skyldig att bekräfta protokoll och expedition även i

fall när han inte instämmer i beslutet. Bekräftelse av protokoll har enligt beredningen den innebörden att protokollet enligt den bekräftandes mening rätt återger de beslut som har fattats vid sammanträdet. Bekräftelse av expedition innebär vidare att expeditionen stämmer överens med beslutet sådant detta har återgivits i protokollet. Detta är enligt beredningen självklart och behöver därför inte anges i lagtexten.

Beredningen anser att det inte kan uteslutas att det i ett krisläge kan ha betydelse att statsråden tvingas att ta ställning till regeringsbeslutens grundlagsenlighet. En kontroll – utöver den som ligger i skyldigheten att låta anteckna avvikande mening till protokollet – kan enligt beredningen vinnas genom att föredraganden blir skyldig att vägra bekräftelse i fall då han anser beslutet grundlagsstridigt, särskilt om en sådan vägran leder till att beslutet inte får verkställas. Beredningen förordar därför att föredraganden skall vara skyldig att vägra bekräfta protokoll och expedition i fråga om beslut som han anser grundlagsstridigt. Vidare föreslår beredningen att beslut i protokoll utan bekräftelse inte skall få expedieras eller verkställas. Vad som har sagts om föredragandens bekräftelse bör enligt beredningen gälla också statsministerns godkännande av protokoll. Beredningen har avfattat *7 §* i sitt förslag i enlighet med det sagda.

Departementschefen

De nuvarande reglerna om underskrift av regeringsprotokoll och expeditioner har sin bakgrund i det förhållandet att konseljbesluten enligt gällande RF formellt fattas av konungen efter hörande av statsråden. Om denna ordning överges och beslutanderätten också formellt förs över till regeringen, måste givetvis också en ny ordning i fråga om protokollföring och expeditioner införas.

Beredningens förslag till nya regler om protokollföring och expeditioner har ett dubbelt syfte. Ett syfte är att genom de föreslagna reglerna trygga att identitet föreligger mellan utgående expeditioner och fattade beslut. Ett annat syfte är att söka motverka grundlagsstridiga beslut. Detta kommer till uttryck främst genom förslaget om skyldighet att vägra underskrift av protokoll och expeditioner för att hindra att grundlagsstridigt beslut verkställs. Härutöver måste givetvis beaktas att regeringsprotokollen fyller en viktig funktion som grundval för den konstitutionella kontrollen.

Under remissbehandlingen har beredningens förslag kritiserats i skilda hänseenden. De kritiska remissinstanserna har bl. a. förordat att bestämmelserna skall förenklas. Den uppfattningen har också förts fram att reglerna i beredningens förslag om skyldighet för statsråd, som finner beslut strida mot grundlag, att vägra skriva under protokoll och expedition bör utgå. Också enligt min mening kan behovet av regler om skyldighet att vägra skriva under protokoll sättas i fråga. Det finns också anledning att söka åstadkomma en förenkling av de föreslagna bestämmelserna om protokollföring och expeditioner.

Bestämmelser som innebär att regeringsledamot skall vägra sin underskrift om han finner beslut grundlagsstridigt, har sin givna betydelse i ett regeringssystem, där besluten fattas av statschefen, särskilt om denne är i rättsligt hänseende oansvarig och dessutom oavsättlig. I en regering, där beslutanderätten tillkommer de parlamentariskt utsedda ledamöterna som ett kollektiv, ställer sig emellertid saken annorlunda.

Det är till en början helt klart att man i ett parlamentariskt system inte har anledning att räkna med att ett regeringsbeslut kommer till stånd, om regeringschefen motsätter sig det därför att han anser det grundlagsstridigt. Men det är också en självklarhet att om någon annan ledamot av regeringen, allra helst om det är den föredragande, hävdar att ett påtänkt beslut är oförenligt med gällande grundlag, frågan tas upp till ingående övervägande inom regeringen, innan avgörande träffas. Skulle emellertid regeringen trots resta invändningar komma fram till att beslutet är grundlagsenligt och bör komma till stånd, ligger det – om man utgår från att vanlig beslutsordning tillämpas – knappast någon ytterligare spärr i regler om skyldighet för den ledamot som hävdar motsatsen att vägra underskrift för att därigenom hindra verkställighet av beslutet. En sådan regel skulle endast få till följd att annan ledamot, som anser beslutet godtagbart, förordnades att överta ärendet (jfr. 5 § andra punkten i departementsförslaget).

En lösning, som innebär att vetorätt tillkommer föredragande statsråd som anser ett visst avgörande oförenligt med grundlag, finner jag inte godtagbar. Är meningarna inom regeringen delade angående ett besluts grundlagsenlighet, bör det i sista hand vara regeringen som enligt annars tillämpliga beslutsprinciper träffar avgörandet. En annan sak är att ledamot som anser ett beslut grundlagsstridigt alltid måste kunna få sin uppfattning antecknad i protokollet.

Mot bakgrunden av vad jag nu har sagt har jag kommit till slutsatsen att RF inte bör innehålla någon motsvarighet till de av beredningen föreslagna reglerna om skyldighet att vägra underskrift på protokoll och expeditioner. Följs detta förslag, blir statsråd, även om han anfört reservation till protokollet, i princip alltid skyldig att enligt de härför gällande föreskrifterna underteckna protokoll och expeditioner. Detta får emellertid förutsättas ha mycket ringa praktisk betydelse, eftersom möjlighet alltid bör finnas att i ett sådant läge låta annat statsråd överta det aktuella ärendet.

Om bestämmelserna om skyldighet att vägra underskrift slopas i enlighet med vad jag nu har förordat, bör också de i övrigt föreslagna reglerna om underskrifter på protokoll och expeditioner kunna förenklas. Därvid måste emellertid beaktas vad jag nyss nämnde om reglernas syfte, nämligen att trygga identiteten mellan utgående expeditioner och fattade regeringsbeslut.

Beredningens förslag har den innebörden att protokollet är det grundläggande dokumentet i fråga om regeringens beslut. Först sedan protokollet har vederbörligen justerats kan expedition utfärdas. Underskrift på expeditionen betyder enligt ett uttalande av beredningen att

expeditionen stämmer överens med beslutet, sådant detta har återgetts i protokollet.

Enligt min mening bör emellertid originalexpeditionen inte vara sekundär i förhållande till protokollet utan en självständig bärare av beslutet. Vid bristande överensstämmelse mellan protokoll och expedition bör expeditionen ha företräde. En motsvarande ordning torde vara den förhärskande på flertalet områden i svensk offentlig förvaltning. För denna ordning talar också både principiella och praktiska skäl.

Konsekvensen av vad jag nu har sagt blir för regeringsbeslutens del att kontrollen av en expedition direkt bör gälla dess överensstämmelse med det beslut som verkligen har fattats. Härav följer att ett beslut kan expedieras innan protokoll, som upptar beslutet, är färdigställt. De närmare bestämmelserna om protokollföringen och om formerna för justering av protokoll behöver med hänsyn härtill enligt min mening inte tas upp i RF utan kan ges i särskild av regeringen utfärdad förordning.

I RF bör således i fråga om protokoll från regeringssammanträde endast föreskrivas att sådant protokoll skall föras och att skiljaktig mening skall antecknas i protokollet. Bestämmelser härom har i departementsförslaget förts in i 6 §. Givetvis skall protokollet i fråga om varje ärende återge uppgift om närvarande statsråd, ordförande och föredragande samt om beslutets innehåll. Protokollets konstitutionella uppgift blir alltjämt i främsta rummet att bilda underlag för den formella granskning som riksdagen genom konstitutionsutskottet underkastar regeringsarbetet. Bestämmelsen att skiljaktig mening skall antecknas i protokollet har, som jag har framhållit förut, den innebörden att den som har deltagit i sammanträdet men inte har anfört skiljaktig mening är ansvarig för beslutet som om han hade instämt i det.

I den allmänna motiveringen (5.4) har jag avstyrkt en ordning enligt vilken statschefen skriver under expeditioner av regeringsbeslut. I princip bör emellertid gälla att utgående expeditioner skall vara underskrivna av åtminstone ett statsråd som har deltagit i regeringssammanträde där besluten fattades. För detta talar bl. a. önskemålet att skapa garantier för att expeditionerna riktigt återger innehållit i regeringsbesluten. Det är enligt min mening också en naturlig ordning att en underskrift av statsråd, liksom f. n., som regel får utgöra förutsättning för en expeditions giltighet. I departementsförslagets 7 § har det nu sagda kommit till uttryck.

De närmare bestämmelserna om statsråds underskrifter på expeditioner bör enligt min mening inte ges i RF utan i en av regeringen beslutad förordning. Huvudregeln bör därvid vara att expedition undertecknas av föredragande statsråd med kontrasignation av en departementstjänsteman. Särskilt betydelsefulla beslut bör emellertid undertecknas av statsministern eller den som i hans ställe har tjänstgjort som ordförande vid regeringssammanträdet i fråga, lämpligen med kontrasignation av föredragande statsråd. Till denna kategori kan hänföras bl. a. författningar, förslag till riksdagen och höga utnämningar.

RF bör emellertid enligt min mening inte utesluta möjligheten för

regeringen att i begränsad utsträckning låta enbart regeringstjänstemän underteckna expeditioner. Ett sådant arrangemang svarar mot ett praktiskt behov. Jag vill också erinra om att föredragande tjänsteman enligt hittills tillämpad ordning undertecknar expeditioner av vissa beslut, som har fattats av tillförordnad regering. De fall då tjänstemannaunderskrift kan komma i fråga bör anges i författning som regeringen beslutar. Det säger sig självt att tjänstemans befogenhet inte bör sträckas utöver ärenden av mera rutinbetonad karaktär. Har tjänsteman i det särskilda fallet rätt att underteckna expedition, är denna naturligtvis giltig trots att den inte upptar underskrift av statsråd. I enlighet med vad jag nu har sagt föreslås i 7 § i departementsförslaget en bestämmelse av innebörd att regeringen kan föreskriva att tjänsteman för särskilda fall får skriva under expedition.

Statsministerns beslut angående regeringens sammansättning och om fördelningen av uppgifter inom regeringen (jfr 6 kap. 1 och 6 §§ samt 7 kap. 1 och 5 §§) blir enligt förslaget, till skillnad från motsvarande beslut enligt rådande ordning, inte regeringsbeslut. Liksom beredningen anser jag det inte av behovet påkallat att i RF ta in föreskrifter om dokumentationen av dessa beslut. Lämpligen bör besluten tas in i ett särskilt protokoll som förs på statsministerns ansvar.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som skall ersätta statsministern, när han har förfall. Den motsvaras i beredningens förslag av 8 §.

Enligt föreliggande förslag till RF har statsministern många viktiga beslutsfunktioner. I RF bör därför regleras vem som övertar statsministerns uppgifter, när han själv är förhindrad att fullgöra dem. Beredningen har föreslagit att i första hand en av statsministern särskilt utsedd ställföreträdare skall träda i statsministerns ställe.

I den allmänna motiveringen har jag förordat en ordning som innebär att statsministern inte är skyldig men har möjlighet att utse en ställföreträdare. I den mån ställföreträdare har utsetts, skall han givetvis träda i statsministerns ställe vid förfall för denne. Om ställföreträdare inte har utsetts eller om också utsedd ställföreträdare har förfall, bör gälla att den äldste av de ledamöter i regeringen som inte har förfall skall tjänstgöra som ersättare. Förevarande paragraf i departementsförslaget har utformats i enlighet med det sagda.

I fall då annan än ställföreträdare skall träda in som ersättare bör turordningen mellan statsråden i första hand bestämmas efter tjänsteålder. I paragrafen används uttrycket den som "har tillhört regeringen längst tid". Härmed förstås den som har den längsta sammanlagda tjänstetiden som statsråd. Har två eller flera samma tjänstetid, avgörs företrädet mellan dem efter levnadsålder.

I paragrafen anges att ersättare träder in när statsministern har "förfall". Med detta uttryck åsyftas givetvis även semester och annan

ledighet. Statsministern bör i sådant i det föregående nämnt protokoll som förs på hans ansvar låta anteckna, när han är ledig. Självfallet kan statsministern, liksom för övrigt annat statsråd, under semester eller annan ledighet träda i tjänst när han så önskar, exempelvis för att delta i avgörandet av något särskilt viktigt ärende.

Ersättare för statsministern får i första hand överta dennes uppgifter i fråga om regeringssammanträden. Bland övriga uppgifter kan nämnas att ersättaren, i statschefens och statsministerns frånvaro, blir ordförande i utrikesnämnden. Några formella begränsningar i ersättarens befogenheter i jämförelse med statsministerns föreslås inte. Rent formellt kommer ersättaren sålunda bl. a. att kunnda entlediga annat statsråd med stöd av 6 kap. 6 §. Man kan emellertid utgå från att denna befogenhet inte kommer att utnyttjas annat än i helt extraordinära situationer.

Bestämmelserna i förevarande paragraf innebär att ersättare övertar uppgifter som ankommer på statsministern men att han inte i övrigt träder i statsministerns ställe. Härav följer bl. a. att en ersättares avgång från statsrådstjänsten under tid då han fullgör uppgifter som ankommer på statsministern inte får den konsekvens som enligt 6 kap. 7 § i departementsförslaget följer på statsministerns avgång.

8 kap. LAGAR OCH ANDRA FÖRESKRIFTER

Detta kapitel, som motsvaras av 7 kap. i beredningens förslag, innehåller regler om normgivningen. Med anledning av att kapitlet handlar inte bara om riksdagens normgivning utan om normgivning över huvud taget har kapitlets rubrik ändrats i förhållande till den av grundlagberedningen föreslagna, Lagar och lagstiftning.

Som jag har nämnt i det allmänna avsnittet om medborgerliga fri- och rättigheter (5.9) har jag funnit det vara lämpligt att föra de bestämmelser om fri- och rättigheter som beredningen har samlat i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena till ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter (jfr 2 kap. 4 § i departementsförslaget). I likhet med vissa remissinstanser anser jag emellertid att vissa bestämmelser, som i beredningens förslag har tagits in i andra kapitel, bör flyttas till förevarande kapitel. Jag föreslår sålunda att reglerna om skatter och avgifter till staten (8 kap. 1 och 2 §§ i beredningens förslag) och bestämmelserna om vissa "absoluta" rättigheter (10 kap. 7 och 8 §§ i beredningens förslag) arbetas in i normgivningskapitlet. Vad gäller skatt till staten finns det, om riksdagen blir ensam lagstiftare, inte längre anledning att göra skillnad mellan skatteförfattningar och lag i allmänhet. I departementsförslaget har vidare, som förut har nämnts, till förevarande kapitel flyttats över bestämmelsen i 1 kap. 5 § första stycket i beredningens förslag till RF, att grunderna för ändringar i kommunindelningen skall bestämmas genom lag.

Av vad jag har nämnt i det allmänna avsnittet om medborgerliga fri- och rättigheter (5.9) framgår vidare att de bestämmelser i förevarande kapitel som motsvarar 10 kap. 7 och 8 §§ i beredningens förslag utformats som förbud mot lagstiftning och annan normgivning av visst innehåll. Jag har funnit det lämpligt att låta kapitlet inledas med dessa bestämmelser, vilka har förts samman i en paragraf (1 §). I övrigt följer kapitlets uppläggning i stort sett samma plan som 7 kap. i beredningens förslag. Efter reglerna om det primära lagområdet (2–5 §§) och en särskild regel om lagbeslut om skatt av riksdagsutskott med stöd av bemyndigande (6 §) följer föreskrifter om delegation av normgivningskompetens till i första hand regeringen (7–12 §§). I 13 § ges föreskrifter om regeringens direkt på RF grundade normgivningskompetens. I 14 § regleras riksdagens möjligheter att besluta föreskrifter inom regeringens område. Kapitlet avslutas med ett antal bestämmelser som avser formerna för stiftande av grundlag och riksdagsordningen (15 och 16 §§), den formella lagkraftens princip (17 §), lagrådet (18 §) samt utfärdande av lagar och kungörande av lagar och förordningar (19 §).

1 §

Förevarande paragraf, som i beredningens förslag motsvaras av 10 kap. 7 och 8 § första och andra punkterna, innehåller bestämmelser om förbud, riktade till de normgivande organen, mot landsförvisning av svensk medborgare, mot att beröva en här i riket bosatt svensk medborgare hans medborgarskap samt mot retroaktiv strafflagstiftning.

Beträffande dessa bestämmelser hänvisar jag i första hand till framställningen i det allmänna avsnittet om medborgerliga fri- och rättigheter (5.9). Jag vill emellertid komplettera denna i ett par hänseenden.

I motiveringen till bestämmelsen om förbud mot landsförvisning av svensk medborgare uttalar beredningen att genom denna uppställs ett förbud att vidtaga åtgärder som innebär att svenska medborgare tvångsvis förpassas ur riket. Högsta domstolens ledamöter har under remissbehandlingen förklarat att detta uttalande efter orden innebär hinder mot att en svensk medborgare utlämnas till annat land för brott. Detta kan enligt ledamöterna inte vara meningen och följer inte heller av lagtexten. Jag vill instämma i ledamöternas uttalande. Den av mig förordade bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat till att avse föreskrifter enligt vilka svensk medborgare skulle kunna åläggas att lämna riket och samtidigt förbjudas att återvända hit. I fråga om en svensk medborgare som redan är bosatt utomlands utesluter bestämmelsen föreskrifter enligt vilka medborgaren skulle kunna förbjudas att återvända till riket. Som beredningen har framhållit utgör bestämmelsen inte något hinder mot en rättslig reglering som innebär att det som ett moment i ett statligt anställningsförhållande eller i värnplikten ingår en med straff eller annan påföljd sanktionerad tjänsteplikt att vistas utom riket.

Beredningen föreslår (10 kap. 8 § i beredningens förslag) beträffande svensk medborgare som är bosatt i riket, att dennes medborgarskap inte

skall få tas från honom, såvida han inte är eller samtidigt av fri vilja blir medborgare i annan stat. Den närmare utformningen av denna bestämmelse har under remissbehandlingen kritiserats i skilda hänseenden. Några remissinstanser har hävdat att bestämmelsen bör göras tillämplig också i fråga om i utlandet bosatta svenska medborgare. Från annat håll har påpekats att förutsättningen för fråntagande av medborgarskapet när någon samtidigt blir medborgare i annan stat – att han skall bli detta av fri vilja – strider mot bestämmelserna i 7 § 3 i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

Det är enligt min uppfattning inte möjligt att utsträcka skyddet för det svenska medborgarskapet till att avse även utomlands bosatta personer utan att samtidigt ändra 8 § lagen om svenskt medborgarskap. Enligt denna paragraf förlorar svensk medborgare, som är född utom riket samt aldrig har haft hemvist här och inte heller har uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige, sitt svenska medborgarskap, när han fyller tjugotvå år. Lagen uppställer inte som någon förutsättning för förlust av det svenska medborgarskapet att den som berörs skall vara eller bli medborgare i någon annan stat. Jag kan inte finna att det föreligger någon anledning att ändra denna bestämmelse i medborgarskapslagen. Härtill kommer att en begränsning av grundlagsskyddet till att avse föreskrifter rörande här i riket bosatta personer inte kan sägas stå i strid med huvudsyftet med detta stadgande och bestämmelsen om förbud mot föreskrifter rörande landsförvisning, nämligen att förhindra att möjlighet öppnas att tysta obekväma företrädare för politiska minoriteter genom att de förpassas ur landet. Jag är av de skäl som jag nu har nämnt inte beredd att frångå beredningens förslag att grundlagsskyddet i förevarande hänseende bara skall omfatta svenska medborgare som är bosatta här i riket.

Däremot kan jag inte finna annat än att den kritik som tar sikte på den bristande överensstämmelsen mellan beredningens förslag och 7 § 3 i lagen om svenskt medborgarskap är berättigad. Enligt den i sistnämnda bestämmelse intagna huvudregeln förloras svenskt medborgarskap av ogift barn under aderton år, som blir utländsk medborgare genom att utländskt medborgarskap förvärvas av föräldrarna, om de har vårdnaden om barnet. En eventuell viljeförklaring från barnets sida att det vill eller inte vill bli medborgare i den andra staten tillmäts således inte någon betydelse. Den grundsats som kommer till uttryck i denna bestämmelse – att medlemmarna av en familj såvitt möjligt skall ha samma status i medborgarskapsrättsligt hänseende – är allmänt internationellt erkänd och bör enligt min mening inte frångås på det sätt som skulle bli följden om man godtog beredningens förslag i förevarande hänseende.

I enlighet med det anförda har beträffande grundlagsskyddet för det svenska medborgarskapet i 1 § i departementsförslaget föreskrivits, att lag eller annan föreskrift inte får innebära att svensk medborgare, som är bosatt i riket, skall kunna berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Med anledning av ett påpekande under remissbehandlingen vill jag framhålla att det i bestämmelsen använda ordet beröva markerar att det skall vara fråga om att någon kan förklaras förlustig sitt medborgarskap utan sitt uttryckliga samtycke.

2 §

I denna paragraf, som motsvarar 1 § och 10 kap. 8 § tredje punkten i beredningens förslag, finns bestämmelser om krav på lagform för den normgivning som avser enskildas personliga ställning samt deras förhållanden inbördes. Förslaget överensstämmer i sak med grundlagberedningens förslag i ämnet. Den närmare innebörden av de föreslagna bestämmelserna har jag berört i det allmänna avsnittet om normgivningsmakten (5.10).

Påpekanden under remissbehandlingen har föranlett vissa redaktionella ändringar i förhållande till beredningens förslag. De av beredningen använda bestämningarna adoption, vårdnad, förmyndarskap och underhållsskyldighet har alla förts in under uttrycket föräldraskap och, såvitt gäller underhållsskyldighet, även under bestämningen äktenskap. De föreslagna bestämmelsernas innebörd har förtydligats i vissa hänseenden genom att de hos beredningen använda uttrycken "föreskrifter om enskilds namn" och "föreskrifter om fast och lös egendom" har ersatts med "föreskrifter om rätt till släktnamn" och "föreskrifter om rätt till fast och lös egendom". Uppräkningen av juridiska personer i andra styckets sista punkt har fått en annan utformning. Inte i något av dessa fall åsyftas en ändring i sak i förhållande till beredningens förslag.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som föreskriver lagform för den normgivning som rör vissa för den enskilde särskilt betydelsefulla moment i förhållandet mellan honom och det allmänna i den mån denna normgivning inte omfattas av bestämmelserna i 2 §. Paragrafen motsvarar närmast 2 § första stycket och 8 kap. 1 § första stycket i beredningens förslag. I fråga om den närmare innebörden av dessa bestämmelser och de ändringar som här föreslås i förhållande till beredningens motsvarande föreskrifter hänvisar jag i första hand till framställningen i det allmänna avsnittet om normgivningsmakten (5.10).

Bestämmelsen i första stycket har utformats på sådant sätt att det skall framgå att även en föreskrift, som t. ex. i något hänseende begränsar omfattningen av ett tidigare föreskrivet ingrepp i enskildas förhållanden och därför kan sägas på sätt och vis gå i "berättigande" riktning, omfattas av kravet på lagform. Som exempel kan nämnas en föreskrift som öppnar en ny möjlighet till avdrag vid beräkningen av beskattningsbar inkomst vid bestämmandet av statlig inkomstskatt. I fråga om föreskrifter av detta slag torde ett krav på lagform i de flesta fall dessutom följa redan av den formella lagkraftens princip (17 §).

Jag vill i sammanhanget påpeka att bestämmelserna i paragrafen inte avser sådana åligganden etc. för en tjänsteman hos staten eller kommun som följer av hans anställning. I fråga om normgivningen rörande statstjänstemännens rättsställning finns bestämmelser i 11 kap. 10 §. Vad gäller föreskrifter om kommunaltjänstemännen blir i första hand bestämmelserna i 5 § om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer att tillämpa. Jag hänvisar i sistnämnda fråga till specialmotiveringen till 5 §.

Någon direkt motsvarighet till andra stycket finns inte i beredningens förslag. Detta stycke har tillkommit bl. a. med anledning av mitt förslag att bestämmelserna om de politiska fri- och rättigheterna och om den personliga friheten skall flyttas till ett särskilt kapitel samt att föreskrifterna om skatt till staten skall arbetas in i förevarande kapitel. Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen (5.10) utgör bestämmelserna om de politiska fri- och rättigheterna och om den personliga friheten ett moment i beskrivningen av det primära lagområdet, eftersom inskränkningar i dessa fri- och rättigheter i princip får beslutas endast genom lag. Om dessa bestämmelser flyttas ut ur kapitlet om normgivningen, blir det därför nödvändigt att i förevarande paragraf ange att det i första stycket uppställda kravet på lagform omfattar föreskrifter som innebär rättighetsinskränkningar. I och med att bestämmelserna om skatt till staten utgår ur kapitlet om finansmakten, blir det vidare naturligt att i förevarande paragraf särskilt ange skatt till staten som ett av de ämnen som omfattas av huvudregeln i första stycket. Också kommunalskatt omfattas i och för sig av ordalagen i första stycket. Reglerna om normgivningen på den kommunala beskattningens område återfinns emellertid i 1 kap. 5 § och i 5 § förevarande kapitel. Jag delar den uppfattning som har uttryckts av beredningen att till föreskrifter om skatt inte bara bör hänföras sådana bestämmelser om vem som är skattskyldig, på vad skatten skall utgå, skattesats o. d., som direkt reglerar skattens tyngd och fördelning, utan även de regler som gäller grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet.

I den allmänna motiveringen (5.11) har jag framhållit att de bestämmelser som är upptagna i första stycket av förevarande paragraf är att tillämpa också på föreskrifter om avgifter till staten. Det kan tilläggas att de gäller också föreskrifter om offentligrättsliga avgifter till kommun. Reglerna i första stycket leder emellertid, som jag också har framhållit i den allmänna motiveringen, inte till att samtliga avgiftskategorier faller inom lagområdet. Avgifter har därför inte kunnat nämnas jämsides med skatter i paragrafens andra stycke. Jag vill påpeka att jag i den allmänna motiveringen har behandlat frågan om gränsen mellan skatter och avgifter.

Jag vill slutligen framhålla att man, genom att i analogi med vad som föreslås i fråga om 2 § ta med ett exemplifierande andra stycke i förevarande paragraf, också vinner den fördelen att det blir möjligt att uttryckligen nämna straffrätten som ett av de ämnen som i princip skall utformas genom lagstiftning.

4 §

Förevarande paragraf uppställer krav på lagform för föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket. Den överensstämmer helt med 3 § i beredningens förslag.

Som jag har framhållit i det allmänna avsnittet om folkomröstningsinstitutet (5.7) förutsätter möjligheten att anordna rådgivande folkomröstning enligt min mening inte någon grundlagsbestämmelse. Jag delar emellertid den av grundlagberedningen framförda uppfattningen att den nya RF bör klargöra att rådgivande folkomröstning i hela riket inte skall kunna anordnas utan att riksdagen har tagit ställning bl. a. till utformningen av den fråga som skall ställas till medborgarna. Det är vidare naturligt att uppställa ett krav på lagform för sådana generella föreskrifter om folkomröstning som gäller frågor av samma slag som de spörsmål som regleras i vallagen: rätten att delta i folkomröstning, förfarandet vid röstning, sammanräkning av röster etc. Förevarande paragraf avser såväl bestämmelser som hänför sig till en viss folkomröstning som föreskrifter av mera generell natur. Frågan om eventuell kommunal folkomröstning faller utanför den föreslagna grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde.

5 §

I paragrafen föreskrivs lagform för viktigare normer rörande kommunerna. Föreskrifterna i lagrummet har i beredningens förslag sin motsvarighet i 1 kap. 5 § första stycket andra punkten och 7 kap. 4 §.

Gällande rätt

Den kommunala verksamheten regleras dels genom de egentliga kommunallagarna, dels genom speciella lagar och andra författningar.

Kommunallagarna stiftas enligt 57 § andra stycket RF samfällt av Kungl. Maj:t och riksdagen. Kommunallagsbegreppet bestäms med 1862 års kommunalförordningar som utgångspunkt. Det omfattar i princip varje lag som ersätter eller kan betraktas som en utbrytning ur eller en komplettering av detta författningskomplex. De viktigaste kommunallagarna är kommunallagen (1953:753), kommunallagen (1957:50) för Stockholm, landstingslagen (1954:319), lagen (1961:436) om församlingsstyrelse, lagen (1957:281) om kommunalförbund och lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. Kommunallagarna innehåller regler om kommunal indelning och organisation, om kommunernas verksamhetsformer, beskattning och ekonomi, om deras grundläggande befogenheter samt om statskontroll, rösträtt, valbarhet, mandatperioder m. m.

För den kommunala speciallagstiftningens konstitutionella karaktär har 73 § RF betydelse. Lagrummet förutsätter samverkan mellan Kungl.

Maj:t och riksdagen i fråga om andra pålagor än statsskatter och har åberopats som stöd för viktiga delar av samfälld kommunal speciallagstiftning. Annan kommunal speciallagstiftning får anses ha sin grund i att Kungl. Maj:t med stöd av 89 § RF har överlåtit del av sin ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt till samfällt beslut med riksdagen. Författningar, som föreskriver mindre långtgående ingrepp i medborgerlig rätt och frihet eller i den kommunala självbestämmanderätten, har Kungl. Maj:t själv beslutat, i vissa fall efter att ha inhämtat yttrande från riksdagen. En grupp för sig bildar av Kungl. Maj:t beslutade författningar om statsbidrag, som grundas på beslut som riksdagen har fattat i samband med statsregleringen. Reglerna om den kommunala beskattningen har getts genom samfälld lagstiftning, dels som nämnts i kommunallagarna, dels mera utförligt i kommunalskattelagen. Den senare har inte kommunallags natur, och dess konstitutionella grundval är ganska oklar. Inom varje kommun bestäms utdebiteringens höjd genom beslut av kommunens fullmäktige.

Departementschefen

Jag har i den allmänna motiveringen (5.8) redogjort för beredningens förslag till kompetensregler i ämnen som rör kommunerna och för min egen inställning i stort i frågan. Som framgår av denna framställning instämmer jag i sak i beredningens förslag.

Bestämmelserna i förevarande paragraf ansluter ganska nära till gällande rätt. Kompetensregleringen i ämnen som rör kommunerna måste emellertid vara i samklang med de allmänna principerna i 8 kap. för normgivningsmaktens fördelning. Som följd härav har området för lagstiftning i viss mån vidgats.

Kravet på lagform omfattar först och främst de ämnen som nu regleras i kommunallag, sådant detta begrepp för närvarande uppfattas. Men förslaget arbetar inte med detta kommunallagsbegrepp. Kravet på lagform enligt 5 § sträcker sig längre.

Sålunda fordras lag inte bara för bestämmelser om kommunernas mera allmänna kompetens. I princip skall varje föreskrift varigenom kommunerna bemyndigas eller åläggs att fullgöra vissa uppgifter beslutas som lag. Såvitt gäller kommunernas förpliktelser föreligger här en parallell med bestämmelsen i 3 § om att föreskrifter som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållande måste meddelas genom lag.

I viss utsträckning blir det emellertid alltjämt möjligt för regeringen att meddela bestämmelser om kommunernas uppgifter. Riksdagens befogenheter enligt 7 § att delegera normgivningsmakt i vissa ämnen till regeringen bör nämligen gälla också föreskrifter som rör kommunerna. Så kan regeringen t. ex. med stöd av delegation besluta om förordningar, som reglerar kommunernas uppgifter inom hälsovårdens eller skolväsendets område. Regeringen kan vidare stödja en normgivningsbefogenhet när det gäller kom-

munala uppgifter på sin rätt enligt 13 § att meddela verkställighetsföreskrifter till lag. Jag vill i sammanhanget framhålla att föreskrifter som i materiellt hänseende mera i detalj reglerar en förvaltningsuppgift, som har anförtrotts kommunerna, ofta inte kan sägas gälla befogenheter eller åligganden för kommunerna. Sådana föreskrifter faller alltså inte på grund av förevarande paragraf under lagområdet.

Författningar om statsbidrag till kommunerna innefattar ofta villkor för att statsbidrag skall få åtnjutas. Här rör det sig emellertid uppenbarligen inte om sådana primära åligganden för kommunerna att statsbidragsförfattningarna skulle behöva med stöd av förevarande paragraf utfärdas som lagar. I de flesta fall torde inte heller den omständigheten att en författning om statsbidrag kan sägas behandla en kommunal befogenhet leda till att lagformen måste iakttas. Bestämmelserna i en statsbidragsförfattning kan nämligen regelmässigt ses som endast en bekräftelse på att verksamheten i fråga redan ligger inom den kommunala kompetensen enligt allmänna regler.

När det i den här aktuella paragrafen sägs att föreskrifter om kommunernas befogenheter skall meddelas i lag, syftas inte bara på kommunernas rätt att beträffande vissa angelägenheter bevilja anslag eller ikläda sig ekonomiskt ansvar för olika ändamål. Också kommunernas maktbefogenheter åsyftas. Den kommunala beskattningsrätten intar en särställning och behandlas särskilt i RF. I övrigt kan riksdagen i lag tillägga kommunerna sådana befogenheter som rätt att meddela instruktioner för den kommunala förvaltningens organisation och arbetssätt, vetorätt och rätt att fastställa offentligrättsliga avgifter som inte omfattas av 3 §.

I förevarande paragraf ställs inte direkt upp några begränsningar i riksdagens behörighet att förse kommunerna med normgivningskompetens. Av andra bestämmelser i kapitlet, främst 3 och 7 §§, kan emellertid utläsas att kommunerna i princip inte kan bemyndigas att besluta rättsnormer som faller inom riksdagens primära lagområde. Bestämmelserna i 9 § andra stycket tillåter dock riksdagen att utan hinder av 3 § bemyndiga kommun att bestämma om avgifter. Ytterligare en möjlighet för kommun att besluta rättsnormer inom lagområdet öppnas via regeringens rätt att efter riksdagens bemyndigande delegera vidare till kommun viss kompetens att meddela föreskrifter som primärt hör till riksdagens kompentensområde. Jag återkommer till dessa frågor under 11 §.

Genom föreskriften i förevarande paragraf att grunderna för den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag kommer lagkravet att omfatta sådana skatteregler som nu finns upptagna i kommunallagarna och i kommunalskattelagen. Befogenheten för kommunerna att, enligt de grunder som är fastställda i lag, bestämma om skatteuttaget har direkt stöd av grundlagsbestämmelsen i 1 kap. 5 § RF. Regeringens normgivningskompetens på den kommunala beskattningens område är starkt begränsad. Regeringen kan endast besluta verkställighetsföreskrifter till de i lag intagna skattereglerna (se 13 §) samt med stöd av 8 § efter

bemyndigande meddela föreskrifter om anstånd med erläggande av kommunal skatt.

I fråga om kommunernas organisation och verksamhetsformer är det endast grunderna som behöver anges i lag. Sammanställd med 13 § första stycket 2 innebär denna bestämmelse att regeringen med stöd direkt i RF är behörig att meddela mera detaljbetonade föreskrifter som gäller kommunernas organisation och verksamhetsformer. På grund härav kan regeringen t. ex. som villkor för åtnjutande av statsbidrag föreskriva att verksamhet som kommun bedriver med stöd av statsbidraget skall administreras på visst sätt. Regeringen är vidare kompetent att meddela bestämmelser av den art som nu är upptagna i stadgan (1965:602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. Syftet med begränsningen i förevarande paragraf av lagområdet till att avse grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer är emellertid inte att regeringen i stor utsträckning skall gripa in med bestämmelser. Självfallet skall det i stället vid omfattning ankomma på kommunerna att själva utforma detaljregleringen på området. Det torde utan särskild bestämmelse i RF kunna förutsättas att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om reglering av den kommunala verksamheten som påkallas av hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Som jag framhöll i den allmänna motiveringen (5.8.) bör föreskrivas att de materiella principerna för kommunala indelningsreformer skall upptas i lag. Bestämmanderätten i de konkreta fallen skall som hittills ligga hos regeringen.

Jag vill slutligen nämna att bestämmelserna i den här aktuella paragrafen avser föreskrifter som gäller specifikt för kommunernas del. I många sammanhang är emellertid en kommun ett med enskilda jämförbart rättssubjekt och som sådan underkastad samma rättsregler som dessa. Det finns också konstitutionell rätt, t. ex. den om allmänna handlingars offentlighet, som är av samma betydelse för kommunal och statlig verksamhet. I vissa fall kan det vara svårt att dra gränsen mellan normer som åsyftas i förevarande paragraf och andra, som också de är tillämpliga på kommunerna. Gränsdragningen torde emellertid i allmänhet få mindre betydelse, eftersom man kan räkna med att den reglering som i det särskilda fallet är aktuell under alla omständigheter faller under lagområdet.

6 §

Paragrafen innehåller föreskrifter om finans- och skatteutskottens möjligheter att efter bemyndigande av riksdagen och på förslag av regeringen besluta provisoriskt om skatt genom lag under tid då riksmöte inte pågår. Paragrafen motsvaras i beredningens förslag närmast av bestämmelserna i 8 kap. 1 § andra och tredje styckena.

Min ståndpunkt till frågan om skattefullmakter har jag redovisat i den allmänna motiveringen (5.11). I det följande tar jag upp endast vissa mera detaljbetonade spörsmål om utformningen av bestämmelserna i förevarande paragraf.

Jag har i den allmänna motiveringen uttalat att möjligheten att

delegera beslutanderätt till finans- och skatteutskotten borde avse endast indirekta skatter. Detta begrepp är emellertid inte helt entydigt. Jag föreslår därför att det delegeringsbara området i lagtexten beskrivs negativt på så sätt att det sägs omfatta annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva. Till skatt på inkomst är f. n. att hänföra den statliga inkomstskatten för fysiska och juridiska personer, vidare sjömansskatten, kupongskatten, utskiftningsskatten och ersättningsskatten, bevillningsavgifterna för särskilda förmåner och rättigheter samt lotterivinstskatten. Till skatt på arv räknas också skatt på förvärv genom testamente. Med nuvarande skattesystem blir det i främsta rummet mervärdesskatten och vissa punktskatter som kommer i fråga för delegering. Det kan emellertid nämnas att också företeelser som tips-, totalisator- och lotterimedel hör till den delegeringsbara gruppen, i den mån de skall anses vara skatter. Också i fråga om tullar kan beslutanderätt delegeras till finans- och skatteutskotten. Tullarna omfattas emellertid också av bestämmelsen i 9 § första stycket om möjlighet för riksdagen att överlåta beslutanderätt till regeringen. Det kan förväntas att riksdagen i fråga om tullar i första hand kommer att anlita den senare delegationsmöjligheten.

Bemyndigande för finans- och skatteutskotten att bestämma om skatt skall ges i lag om den skatt som beslutanderätten skall avse. Riksdagen kan i bemyndigandet ställa upp snävare villkor för fullmaktens användning än som följer av RF, t. ex. genom att ange en latitud för variation av skattesatsen eller genom att begränsa fullmaktens giltighetstid.

Det syfte som har påkallat att en delegationsmöjlighet införs på skatteområdet kräver i allmänhet inte annat än att utskotten skall kunna ändra nivån på utgående skatter. I vissa fall föreligger emellertid också ett behov av en rätt för utskotten att föreskriva att bestämmelser i en skattelag, som i och för sig är i kraft men som vilar, skall börja tillämpas. Som exempel kan nämnas en lag som föreskriver en skatt på investeringar i konjunkturdämpande syfte. På motsvarande sätt bör utskotten kunna besluta att bestämmelserna i fråga skall upphöra att gälla. Det är inte alltid möjligt att i lagar som har åsyftats nu ange den skattesats som skall tillämpas. Riksdagen bör med tanke på sådana fall ha rätt att till utskotten delegera inte bara befogenhet att variera en i lag angiven skattesats utan också att direkt bestämma skattesatsen. Jag föreslår att de skatteåtgärder, som kan innefattas i en skattefullmakt, i lagtexten beskrivs så att utskotten efter bemyndigande i skattelag kan bestämma om skattesatsen eller besluta att skatt som avses med lagen skall börja eller upphöra att utgå.

Beredningens förslag om skattefullmakter till regeringen innebär att riksdagen i fullmakten kan medge att regeringen i sitt skattebeslut gör skillnad mellan olika slags verksamhet och olika delar av landet. En remissinstans har emellertid motsatt sig att en bestämmelse införs som möjliggör regional skattedifferentiering.

Enligt min uppfattning kan behov mycket väl föreligga av att ge skatteåtgärder som beslutas i konjunkturpolitiskt syfte en selektiv inriktning, inte bara med avseende på olika slag av verksamhet utan också beträffande skilda geografiska områden. Att i grundlag uppställa ett även för riksdagen

bindande förbud mot regional differentiering av skatt till staten kan knappast komma i fråga. Vad saken gäller nu är om också utskotten skall ha möjlighet att vid beslut om skatt, efter bemyndigande av riksdagen, göra skillnad mellan olika delar av landet. Enligt min mening bör RF öppna en sådan möjlighet. I RF bör därför föreskrivas att utskotten kan tilläggas befogenhet att göra skillnad mellan olika slag av verksamhet och olika delar av landet. Motsättningsvis framgår då att differentieringar av skattesatsen på annan grund inte kommer i fråga. Jag vill understryka att jag med det sagda inte har tagit ställning till lämpligheten av att i olika lägen variera storleken av en skatt mellan olika regioner. Denna fråga får övervägas i annat sammanhang.

Finans- och skatteutskotten bör bilda en enhet vid utövandet av beslutanderätt enligt denna paragraf. En föreskrift med denna innebörd har tagits upp i första stycket tredje punkten. Av paragrafen framgår vidare att utskotten kan fatta beslut med stöd av skattefullmakt endast på förslag av regeringen. Detta innebär bl. a. att utskotten kan kallas samman för att besluta om skatteåtgärd endast efter initiativ från regeringen. En bestämmelse härom bör införas i förslaget till RO (tilläggsbestämmelse 4.11.1). I RO bör vidare finnas en föreskrift om att utskottens sammanträde leds av den av de båda utskottens ordförande som har flest riksdagsår (tilläggsbestämmelse 4.11.3). Även i fråga om expedition av utskottens beslut till regeringen får en föreskrift i RO anses påkallad (tilläggsbestämmelse 4.8.1).

Utöver vad som har sagts nu synes behov inte föreligga av särskilda formella regler angående utskottens handläggning av skattefrågan eller om regeringens förslag i sådan fråga. Det ligger i sakens natur att regeringen skall framlägga sitt förslag för utskotten i skriftlig form. Förslaget behöver inte tillställas utskotten förrän i omedelbart samband med deras första sammanträde. Av allmänna regler följer att förslaget blir offentligt när det överlämnas till utskotten. Under handläggningens gång kan regeringen jämka sitt förslag men också intill dess beslut fattas, återkalla det. Utskottens sammanträde kommer enligt 4 kap. 12 § förslaget till RO att hållas inom stängda dörrar. Samma paragraf medger att statsråd kan få tillträde till utskottens sammanträde för överläggningar med utskotten.

Utskotten beslutar om skatt i riksdagens ställe. Beslutet bör därför ha formen av lag. Lämpligen bör det tas upp i en särskild lag, som i förekommande fall förklaras gälla tills vidare i stället för motsvarande bestämmelser i den till grund för beslutet liggande skattelagen. Av 19 § i förevarande kapitel följer att den av utskotten beslutade lagen skall utfärdas av regeringen.

Enligt vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen skall en av utskotten beslutad skattelag underställas riksdagen i proposition inom en månad från närmast följande riksmötes början. I paragrafens andra stycke har därjämte föreskrivits att lagen skall prövas av riksdagen inom en månad från underställningen. Några särskilda bestämmelser om formerna för riksdagens ställningstagande behövs inte enligt min mening. Vill

riksdagen ändra eller upphäva den av utskotten beslutade lagen, måste beslutet fattas som lag. Den nya lagen måste naturligtvis innehålla ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Väljer riksdagen att godkänna den av utskotten beslutade lagen, kan det ske formlöst. Men riksdagen kan också, utan ändring i sak, med den grundläggande skattelagen införliva bestämmelserna i den provisoriska lagen, som därvid får upphävas.

7 §

Denna paragraf innehåller de grundläggande reglerna om regeringens möjligheter att efter riksdagens bemyndigande besluta föreskrifter i ämnen som primärt faller under riksdagens kompetens. Första stycket motsvarar närmast 5 § första stycket i beredningens förslag. Tredje stycket första och andra punkterna svarar mot 5 § tredje stycket första punkten första ledet och 8 § i beredningens förslag, medan andra stycket och tredje stycket tredje punkten saknar direkta motsvarigheter i detta.

Beredningen har utformat sina bestämmelser som regler om riksdagens kompetens att delegera behörighet till regeringen. Jag har funnit det lämpligast att i kapitlet genomgående framhäva det organ som är behörigt att fatta de materiella besluten. I enlighet härmed har i departementsförslaget reglerna i denna paragraf utformats som föreskrifter om regeringens behörighet att besluta materiella rättsnormer efter delegation av riksdagen.

Första stycket

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår att riksdagen inom den offentliga rättens område (2 § i beredningens förslag) och i fråga om den normgivning som gäller kommunerna (4 § i beredningens förslag) skall genom lag kunna bemyndiga regeringen att meddela 1. förordningar om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, 2. förordningar om in- eller utförsel av varor eller pengar, om tillverkning, om transport, om handel eller om näringsverksamhet i övrigt samt 3. förordningar om trafik eller om ordningen på allmän plats. Enligt en särskild bestämmelse i tredje stycket får sådana bemyndiganden emellertid inte avse föreskrifter som begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 § andra eller tredje stycket i beredningens förslag skall tillkomma svensk medborgare. Härifrån görs dock – vilket kommer att behandlas under 10 § – ett undantag för förordningar att lag i visst ämne skall börja eller upphöra att gälla.

Som förut nämnts omfattar 2 § i beredningens förslag hela den s. k. ekonomiska lagstiftningen, som alltså primärt läggs hos riksdagen. Genom 5 § första stycket avser beredningen bl. a. att göra det möjligt att återföra denna normgivning till regeringen. Beredningen förklarar att det är dessa

föreskrifter som åsyftas med de i 5 § angivna förordningarna om in- eller utförsel av varor eller pengar, om tillverkning, om transport, om handel eller om näringsverksamhet i övrigt. Uttrycket näringsverksamhet i övrigt skall enligt beredningen omfatta sådana verksamheter som jordbruk med binäringar, skogsbruk, bank- eller försäkringsrörelse, uthyrnings- eller förmedlingsverksamhet av skilda slag, privat läkar- eller tandläkarverksamhet, konsult-, revisions- eller advokatrörelse, hotell- eller restaurangrörelse samt drivande av dans- och andra nöjesetablissemang.

Beredningen förklarar vidare att föreskrifter om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa (vapenförordningen, 1949:340, författningar om explosiva varor o. d., hälsovårdsstadgan, 1958:663, m. fl.), om trafiken och om ordningen på allmänna platser nu kan utfärdas av regeringen, även detta inom ramen för den ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakten. Beredningen nämner att vissa sådana författningar numera beslutas genom lag (arbetarskyddslagen, 1949:1, livsmedelslagen, 1971:511, m. fl.) och att de mest betydande regeringsförfattningarna på dessa områden har tillkommit under medverkan från riksdagens sida. Beredningen förklarar att den anser det lämpligt att riksdagen, när dessa författningar primärt förs över till lagområdet, får en möjlighet att ge regeringen behörighet att förordna på samma sätt som i fråga om näringslagstiftningen.

Beredningen framhåller att stora delar av den s. k. beredskapslagstiftningen faller inom ramen för den föreslagna delegeringsmöjligheten. Den påpekar att åtskilliga av beredskapslagarna innehåller regler om att regeringen i krislägen, som beskrivs med varierande ordalag, kan sätta alla eller vissa bestämmelser i de skilda lagarna i tillämpning samt förklarar att behovet av sådan delegering regleras i 12 kap. i beredningens förslag till RF såvitt det är fråga om krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Beredningen menar att en liknande teknik, med blandning av huvudbestämmelser i själva lagen, vilka i allmänna ordalag beskriver förutsättningarna för ingripande, och särbestämmelser beslutade av regeringen, emellertid kan vara lämplig även i andra fall. Beredningen hänvisar härvid till 1 § tredje stycket allmänna prisregleringslagen (1956:236) och 1 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.

Beredningen förklarar att de nu diskuterade delegationsbehoven rör lagar som faller under 2 § i beredningens förslag. I vissa speciella fall kan det enligt beredningen finnas ett rimligt behov av delegering även i fråga om annan lag. Som ett exempel härpå nämns att krigssjukvårdslagen (1953:688) innefattar inte bara bestämmelser om tjänsteplikt med avseende på krig och andra utomordentliga förhållanden utan också vissa bemyndiganden med avseende på fredstida förberedelser för krigssjukvården. Eftersom dessa bemyndiganden delvis rör den kommunala sjukvårdsorganisationen, bör man enligt beredningen öppna en möjlighet till delegation också inom det område som anges i 4 § i beredningens förslag.

Departementschefen

Under remissbehandlingen har kammarrätten i Göteborg framfört den tanken att samma delegeringsmöjligheter borde föreligga inom civilrättens som på den offentliga rättens område. Enligt kammarrätten är uppdelningen mellan civilrättslig och offentligrättslig lagstiftning inte särskilt meningsfylld i ett modernt välfärdssamhälle. Kammarrätten tillägger att den förordade utvidgningen av delegeringsmöjligheterna i sak inte torde ha nämnvärd betydelse, därför att de ämnen som enligt beredningens förslag kan regleras genom delegerad normgivning i regel är föremål enbart för offentligrättslig lagstiftning. Man skulle emellertid undvika onödiga gränsdragnings- och tolkningsproblem.

Man kan enligt min uppfattning inte utan fog hävda att gränsdragningen mellan civilrätt och offentlig rätt åtminstone i viss utsträckning är konventionellt betingad och att samma politiska mål ofta kan uppnås såväl genom civilrättslig som genom offentligrättslig normgivning. Den traditionella indelningen avspeglar emellertid en realitet så till vida att Kungl. Maj:ts möjligheter att besluta rättsnormer för närvarande så gott som helt är begränsade till det offentligrättsliga området. Om man följde kammarrättens förslag skulle man därför bryta med en av de grundläggande principerna bakom den nuvarande fördelningen av normgivningskompetens mellan de två högsta statsorganen. Den av kammarrätten förordade förändringen skulle dessutom kunna få ganska betydande praktiska konsekvenser. Det torde t. ex. kunna hävdas att en delegationsbestämmelse avseende näringsverksamhet skulle göra det möjligt att delegera delar av köprätten till regeringen. Jag är inte beredd att föreslå en sådan möjlighet till utvidgning av regeringens kompetensområde utan ansluter mig till beredningens uppfattning i den nu avhandlade frågan. Delegation i de ämnen som anges i första stycket bör således vara möjlig endast på det offentligrättsliga området.

Bestämmelsen i första stycket är utformad som ett undantag från bl. a. 3 §. Eftersom denna paragraf innehåller den grundläggande regeln om skatt till staten och särskilda regler skall gälla om s. k. skattefullmakter (6 och 9 §§) har det blivit nödvändigt att i första stycket av förevarande paragraf uttryckligen ange att de delegationsmöjligheter som öppnas där inte gäller skatt.

Frågan vilka ämnen som bör stå öppna för delegation har inte närmare diskuterats av någon remissinstans. Som jag har nämnt i det allmänna avsnittet om normgivningsmakten (5.10) är behovet av delegation inte så stort enligt det nu framlagda förslaget som enligt beredningens förslag. Behov av delegation kvarstår dock inom samtliga de ämnesområden som anges av beredningen. Vad gäller den närmare omfattningen av de av beredningen angivna ämnesområdena ansluter jag mig till vad beredningen har uttalat. I fråga om betydelsen av första stycket av förevarande paragraf för normgivningen inom det område som avser kommunerna hänvisar jag till vad jag har sagt under 5 §.

Sådana beredskapslagar som allmänna ransoneringslagen (1954:280) allmänna prisregleringslagen (1956:236) och lagen (1939:254) om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsupp-

gifter förs genom uppräkningen under 3 in under förevarande paragraf, i den mån de inte omfattas av föreskrifterna om fullmaktslagar i 13 kap. 6 § i departementsförslaget (12 kap. 4 § i beredningens förslag).

Om man begränsar sig till att tillåta delegation inom de av beredningen angivna ämnesområdena, kommer vissa frågor, som nu ligger under regeringens kompetens och som enligt min uppfattning även i fortsättningen bör kunna regleras av regeringen, att befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. Eftersom det här är fråga om bestämmelser som inte kan sägas vara begränsade till att avse frågor om verkställighet av lag, föreslår jag därför att det delegeringsbara området utvidgas i några hänseenden.

I 14 § utlänningslagen (1954:193) bemyndigas Kungl. Maj:t att, när det av hänsyn till rikets säkerhet finnes påkallat, inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område. Med stöd av detta bemyndigande har Kungl. Maj:t beslutat kungörelsen (1967:10) om skyddsområden m. m. Enligt 70 § utlänningslagen kan Kungl. Maj:t även under andra utomordentliga förhållanden än krig och krigsfara utfärda särskilda föreskrifter bl. a. om utlännings uppehåll i riket, rätt till anställning här och avlägsnande härifrån samt om utlännings omhändertagande i anstalt eller förläggning. Regeringens möjligheter att besluta sådana regler som jag har nämnt nu och som på grund av 3 § ligger inom det primära lagområdet, får grundlagsstöd genom att vid 2 i departementsförslaget anges att delegation kan avse föreskrifter om utlännings vistelse i riket.

Enligt min mening är den av beredningen föreslagna bestämningen "in- eller utförsel av varor och pengar" alltför snävt utformad. Jag kan nämna att de bemyndiganden för Kungl. Maj:t som återfinnes i valutalagen (1939:350) avser ut- och införsel av svenska och utländska betalningsmedel, fordringar och värdepapper. Jag förordar med anledning härav att förevarande bestämmelse utformas så att den kommer att gälla föreskrifter om in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar. På liknande sätt finner jag den av beredningen föreslagna bestämningen "transport" för snävt utformad och föreslår därför att den ersätts med "kommunikationer".

Likviditets- och kassakvotslagen (1962:256), placeringskvotslagen (1962:257) och ränteregleringslagen (1962:258) innehåller bemyndiganden för regeringen att sätta in restriktioner av olika slag på det kreditpolitiska området. Dessa restriktioner gäller i första hand bankers och andra kreditinrättningars verksamhet. Det är emellertid tveksamt om bemyndigandena kan anses gälla näringsverksamhet i den mening som avses i första stycket 3 i beredningens förslag. I departementsförslaget har därför i denna punkt förts in kreditgivning som ett av de ämnen som kan bli föremål för delegation.

Inom jaktens, fiskets samt natur- och miljövårdens områden finns för närvarande flera av Kungl. Maj:t beslutade författningar som faller inom tillämpningsområdet för 3 §. Som exempel kan nämnas jaktstadgan (1938:279), jakttidskungörelsen (1972:246), fiskeristadgan (1954:607) och kungörelsen (1965:57) om lokala bestämmelser till skydd för djurlivet. Det kan vidare ifrågasättas om inte av regeringen beslutade reglementen för natio-

nalparker och föreskrifter om fridlysning av vissa växt- och djurarter har en alltför självständig ställning i förhållande till lagstiftningen på området (jfr 5 och 14 §§ naturvårdslagen, 1964:822) för att de skall kunna betraktas som föreskrifter om verkställighet av lag. Eftersom det synes lämpligt att bestämmelser av nu angiven typ inte skall behöva beslutas av riksdagen, har bland de ämnen, beträffande vilka delegation är tillåten, i departementsförslaget vid 4 tagits upp jakt, fiske eller natur- och miljövård.

På utbildningens område beslutas för närvarande en stor mängd föreskrifter av Kungl. Maj:t. Läroplaner och andra föreskrifter om undervisningens innehåll faller enligt departementsförslaget under regeringens kompetens på grund av bestämmelserna om restkompetensen i 13 § första stycket 2. Även stora delar av skolstadgan (1971:235) är av beskaffenhet att kunna beslutas av regeringen med stöd av 13 §. I den mån bestämmelserna i denna eller liknande författningar på undervisningens område kan sägas gälla åligganden för enskilda eller i övrigt avse ingrepp i enskildas personliga förhållanden eller gälla kommunernas befogenheter eller åligganden faller de emellertid på grund av 3 och 5 §§ inom lagområdet. Eftersom enligt min mening bestämmelser av det slag som återfinns i skolstadgan även i fortsättningen bör beslutas av regeringen finner jag det därför påkallat att i förevarande paragraf öppna en särskild delegationsmöjlighet avseende föreskrifter om undervisning och utbildning.

Andra stycket

Departementschefen

I gällande rätt finns ett stort antal föreskrifter om tystnadsplikt för anställda i offentlig tjänst m. fl. som har beslutats i annan form än lag. Beredningen förklarar att dess förslag innebär att bestämmelser om tystnadsplikt alltid skall beslutas genom lag. Som jag tidigare har nämnt anser beredningen emellertid att kravet på lagform får anses omfatta endast straffbestämmelsen och det huvudsakliga angivandet av de intressen som skall skyddas. Regeringen skall däremot genom verkställighetsföreskrifter kunna i detalj ange de fall då tystnadsplikt skall iakttagas. Jag har med anledning av detta uttalande förklarat att jag för min del inte är beredd att acceptera en så vidsträckt omfattning av begreppet verkställighetsföreskrifter. Jag anser emellertid att det bör vara möjligt för regeringen att besluta föreskrifter om tystnadsplikt i ungefär den utsträckning som anges av beredningen. En sådan möjlighet öppnas genom föreskrifter i andra stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget. Denna bestämmelse innefattar ett undantag från principen att medborgares yttrandefrihet får inskränkas endast genom lag. Jag vill i detta sammanhang framhålla att enligt min mening en tystnadsplikt som har föreskrivits av regeringen med stöd av ett i lag givet bemyndigande inte är att anse som föreskriven i lag i den mening som avses i 7 kap. 3 § andra stycket och 13 kap. 5 § första stycket TF. Detta gäller även om straffbestämmelsen skulle finnas i lag. Jag vill till sist erinra om att frågan om regleringen av tystnadsplikten har nära samband med det arbete som utförs av massmedieutredningen samt offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén.

Tredje stycket

Gällande rätt

Kungl. Maj:t beslutar för närvarande i ganska stor utsträckning bestämmelser om frihetsstraff men torde i allmänhet inte föreskriva längre strafftid än sex månader.

Grundlagberedningen

Som redan har nämnts får enligt 7 kap. 5 § tredje stycket i beredningens förslag bemyndigande som riksdagen beslutar med stöd av första eller andra stycket i samma paragraf inte avse föreskrift som begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt, som enligt 7 kap. 2 § andra eller tredje stycket beredningens förslag tillkommer svensk medborgare, såvida det inte är fråga endast om en förordning att lag i ett visst ämne skall börja eller upphöra att gälla.

Beredningen förklarar att frihetsstraff aldrig bör få föreskrivas annat än genom lag. Enligt beredningens mening bör även vissa andra rättsverkningar av brott vara undantagna från regeringens beslutsområde. I enlighet härmed föreslår beredningen en bestämmelse (8 § i beredningens förslag) enligt vilken regeringen inte kan besluta föreskrift om svårare påföljd för brott än böter, ej heller om konfiskation av egendom eller om annan särskild rättsverkan av gärning.

Departementschefen

Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen (5.10) utgör bestämmelserna om de politiska fri- och rättigheterna och om den personliga friheten ett av de viktigaste inslagen i beskrivningen av det obligatoriska lagområdet. I tredje stycket första punkten förevarande paragraf slås i huvudsaklig överensstämmelse med beredningens förslag fast, att bemyndigande för regeringen enligt denna paragraf inte medför rätt att meddela föreskrifter som begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 4 § departementsförslaget till RF skall tillkomma svensk medborgare. Som enda undantag härifrån anges sådana föreskrifter om tystnadsplikt som avses i andra stycket. I övrigt kan de i 2 kap. 4 § angivna fri- och rättigheterna således begränsas endast genom lag. En motsvarighet till den av beredningen föreslagna regeln, att regeringen efter bemyndigande skall kunna förordna att lag i visst ämne skall börja eller upphöra att gälla även om lagen begränsar någon av fri- och rättigheterna, återfinnes i 10 § departementsförslaget.

Jag delar i sak beredningens uppfattning, att regeringen inte skall kunna meddela föreskrifter om svårare påföljd för brott än böter eller om förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott, och föreslår endast vissa tekniskt betingade avvikelser från dess förslag i detta hänseende. Eftersom i departementsförslaget alla straffbestämmelser omfattas av 3 § (2 § i beredningens förslag) finns det inte något utrymme för sådana bestämmelser inom den s. k. restkompetensen. Den av beredningen

föreslagna bestämmelsen kan således endast avse sådan normgivning som regeringen vidtar med stöd av delegation. Det är därför enligt min mening naturligt att bestämmelsen arbetas in i den paragraf som innehåller de grundläggande bestämmelserna om delegation på det offentligrättsliga området. Bestämmelsen, som återfinns i tredje styckets andra punkt, har vidare förkortats i förhållande till beredningens förslag. Någon ändring i sak är emellertid inte åsyftad. Bestämmelsen hindrar regeringen från att föreskriva andra brottspåföljder än böter och förbjuder den vidare att besluta föreskrifter om annan rättsverkan av brott. Jag vill i detta sammanhang påpeka att regeringen redan på grund av föreskriften i 2 kap. 4 § första stycket 7 jämförd med bestämmelsen i förevarande styckes första punkt är hindrad att meddela föreskrifter om frihetsinskränkande åtgärder såvitt gäller svensk medborgare.

Det är inte ovanligt att till allmänheten riktade handlingsregler i ett visst ämne finns intagna i en författning som har beslutats av regeringen, medan däremot bestämmelser om straff för överträdelser av dessa regler finns i samfällt beslutad lag. Som exempel på sådana s. k. blankettstraffstadganden kan nämnas 37 § naturvårdslagen (1964:822) jämförd med 5 och 14 §§ samma lag, 31 § allmänna förfogandelagen (1954:279) och 11 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner. Skulle straffstadgandet föreskriva annan rättsverkan än böter torde det, om grundlagen saknade ett uttryckligt stöd för tekniken med blankettstraffstadganden, kunna hävdas att denna teknik innebar ett otillåtet kringgående av i första hand bestämmelsen i tredje styckets andra punkt. Eftersom metoden med blankettstraffstadganden kan vara praktisk, föreslår jag att det i tredje stycket tas in en föreskrift som innebär att riksdagen i en lag med ett bemyndigande av det slag som avses i förevarande paragraf kan föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Det blir härigenom exempelvis möjligt att i lag föreskriva frihetsstraff som påföljd för brott mot en av regeringen föreskriven tystnadsplikt. Självfallet bör man emellertid sträva efter att i största möjliga utsträckning i lag beskriva de gärningar som kan följas av frihetsstraff.

8 §

I denna paragraf, som motsvarar 5 § andra stycket i beredningens förslag, öppnas en möjlighet för regeringen att efter riksdagens bemyndigande besluta om moratorium.

Grundlagberedningen

Beredningen erinrar om att moratorium enligt gällande moratorielag (1940:300) kan beslutas av regeringen även i kriser som har annan orsak än krig, krigsfara eller andra av krig föranledda förhållanden och att detsamma är förhållandet enligt det nyligen framlagda förslaget till ny moratorielag (SOU 1971:56). Beredningen har utformat sitt grundlagsstadgande om bemyndigande att besluta föreskrifter om moratorium på

sådant sätt, att det medger undantag från de krav på lagform som uppställs i 1 och 2 §§ i beredningens förslag (civilrättslig och offentligrättslig normgivning).

Departementschefen

Det har under remissbehandlingen påpekats att regeringens möjligheter att besluta om moratorium även bör omfatta kommunalskatt. Jag delar denna uppfattning. I departementsförslaget har därför gjorts ett tillägg av denna innebörd till den av beredningen föreslagna bestämmelsen. Denna har, i överensstämmelse med 7 §, utformats som en föreskrift om regeringens behörighet att besluta efter delegation av riksdagen.

9 §

I paragrafen öppnas möjlighet för riksdagen att till regeringen delegera beslutanderätt i fråga om tullar och att till regeringen och till kommun överlåta att bestämma om avgifter. Paragrafen motsvaras i beredningens förslag närmast av bestämmelserna i 8 kap. 1 § andra stycket samt 2 §.

I den allmänna motiveringen (5.11) har jag föreslagit att riksdagen utan att vara bunden av särskilda inskränkningar i RF skall kunna delegera beslutanderätt angående tullar till regeringen. Med tullar bör jämställas andra skatter på in- eller utförsel av varor. Bestämmelser härom har tagits upp i paragrafens första stycke. Jag vill erinra om att riksdagen enligt 12 § i departementsförslaget kan bestämma att föreskrifter om tull, beslutade av regeringen med stöd av bemyndigande, skall underställas riksdagens prövning.

Också när det gäller rätten att besluta om avgifter till staten hänvisar jag i första hand till framställningen i den allmänna motiveringen (5.11). Som jag förordade där, bör sådana föreskrifter om avgifter, som innebär åligganden för enskilda eller ingrepp i deras ekonomiska förhållanden, i princip höra till lagområdet enligt vad som sägs i 3 §. Avgifter som inte har denna karaktär bör däremot falla direkt under regeringens kompetens (jfr 13 § första stycket 2 i departementsförslaget). Också beträffande förstnämnda avgiftskategori bör emellertid regeringen kunna få beslutsbefogenhet, nämligen med stöd av delegation. En föreskrift härom har upptagits i andra stycket av förevarande paragraf.

Av 3 § i departementsförslaget följer att riksdagen, om den själv skulle besluta föreskrifter om avgifter, måste använda lagformen. Riksdagens bemyndigande för regeringen att fastställa avgifter behöver däremot inte ges i lag. Riksdagen är oförhindrad att föreskriva villkor och grunder för fullmaktens utnyttjande. Regeringen bör ha möjlighet att överlåta sin kompetens att bestämma om avgifter till förvaltningsmyndighet. Bestämmelserna i 11 § i departementsförslaget om subdelegation är så avfattade att de gäller också föreskrifter om avgifter. Av dessa bestämmelser framgår att subdelegation av regeringen förutsätter medgivande från riksdagen. Beredningens förslag att riksdagen skulle få rätt att direkt till förvaltningsmyndighet överlåta beslutanderätt angående avgifter kan jag

däremot inte biträda. Jag hänvisar här till mina under 11 § redovisade synpunkter i fråga om subdelegation i allmänhet.

Som jag nämnde under 5 § kan riksdagen i lag tillägga kommun befogenhet att besluta om offentligrättsliga avgifter. Utan särskild bestämmelse härom i RF skulle denna kompetens dock inte kunna omfatta föreskrifter om avgifter som är att hänföra till 3 §. Gällande rätt uppvisar emellertid exempel på att kommunerna i lag har bemyndigats att fastställa avgifter av nämnt slag. Denna möjlighet bör alltjämt föreligga. Andra stycket av förevarande paragraf har därför avfattats så att riksdagen kan bemyndiga – förutom regeringen – också kommun att utan hinder av 3 § meddela föreskrifter om avgift. Jag vill tillägga att sådan befogenhet kan tilläggas kommun också efter subdelegation av regeringen. Enligt vad jag föreslår i 11 § kan nämligen riksdagen i bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne medge att regeringen överlåter till kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

10 §

Genom förevarande paragraf, som närmast motsvarar det andra ledet i 5 § tredje stycket i beredningens förslag, ges underlag främst för vissa bestämmelser i de s. k. fullmaktslagarna.

Departementschefen

Sådana fullmaktslagar som allmänna förfogandelagen (1954:279), allmänna ransoneringslagen (1954:280) och lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner inleds med en bestämmelse som bemyndigar regeringen att under vissa förutsättningar förordna att andra bestämmelser i lagen skall tillämpas. Bland dessa bestämmelser märks dels bemyndiganden för regeringen att besluta materiella föreskrifter av visst slag, dels bestämmelser om straff och ofta också om förverkandeförklaring som rättsverkan av överträdelser av bestämmelser i lagen eller av föreskrifter som regeringen har utfärdat med stöd av denna. Fängelse ingår regelmässigt i straffskalorna. Hur denna konstruktion fungerar i praktiken kan illustreras med hjälp av ett exempel som gäller lagen om vissa internationella sanktioner. Denna lag utnyttjades i omedelbart samband med att den trädde i kraft för beslut om sanktioner mot Rhodesia. I en särskild kungörelse (1971:177) om tillämpning av nämnda lag förordnade Kungl. Maj:t att vissa paragrafer i lagen skulle äga tillämpning. Med stöd av de bemyndiganden som finns i dessa paragrafer beslutade Kungl. Maj:t därefter en särskild kungörelse (1971:178) om vissa sanktioner mot Rhodesia.

I den mån bestämmelserna i 13 kap. 6 § i departementsförslaget inte är tillämpliga, finns som jag tidigare har nämnt stöd för de i fullmaktslagarna intagna bemyndigandena för regeringen att meddela materiella föreskrifter i 7 § första stycket. Konstruktionen med blankettstraffstadganden med fängelse i skalan grundlagsförankras genom samma paragraf tredje stycket tredje punkten. I förevarande paragraf ges stöd för bemyndiganden för regeringen att förordna att föreskrifter i en i kraft

varande lag skall börja eller upphöra att tillämpas. Paragrafens tillämpningsområde begränsas emellertid för de nu åsyftade lagarnas del av att det endast får vara fråga om lagbestämmelser i de ämnen som anges i 7 § första stycket. Som beredningen har funnit finns det inte någon anledning att begränsa regeringens behörighet i nu behandlat hänseende till att omfatta endast lagbestämmelser som inte inskränker de i 2 kap. 4 § angivna fri- och rättigheterna. Det är tvärtom av praktiska skäl påkallat att man inte begränsar regeringens behörighet på detta sätt. Jag erinrar om att det regelmässigt är fråga om att sätta i tillämpning bl. a. föreskrifter om frihetsstraff.

Också på tullområdet föreligger ett behov av bemyndiganden som går ut på att regeringen kan förordna att en i kraft varande lag skall börja tillämpas eller upphöra att tillämpas. Ett motsvarande behov kan tänkas uppkomma såvitt gäller avgifter till staten. Förevarande paragraf har därför gjorts tillämplig också på lagbestämmelser i ämnen som anges i 9 §.

11 §

I denna paragraf, som närmast motsvarar 5 § fjärde stycket andra punkten i beredningens förslag, öppnas en möjlighet till subdelegation av normgivningskompetens inom det primära lagområdet till myndigheter och kommuner. Genom paragrafen ges bl. a. stöd för den s. k. kommunala förordningsmakten i den mån denna avser ämnen som faller under 3 §.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår – såsom kommer att behandlas under 13 § – att regeringen inom sitt eget primärområde skall kunna överlåta åt underordnad myndighet att meddela närmare bestämmelser i ett ämne. Beredningen föreslår vidare att riksdagen, när den meddelar beslut om bemyndigande enligt 5 § i beredningens förslag, i varje särskilt fall skall kunna ta ställning till i vad mån en liknande möjlighet till vidare delegering behövs. Enligt beredningen bör riksdagen dessutom ha möjlighet att direkt i bemyndigandelagen ge en rätt att utfärda föreskrifter åt en viss statlig förvaltningsmyndighet. Genom särskilda hänvisningar i 8 kap. 14 § och 12 kap. 4 § i beredningens förslag öppnas samma möjligheter i anslutning till de där avsedda bemyndigandena.

Departementschefen

Beredningens förslag att riksdagen skall kunna medge att regeringen delegerar viss normgivningskompetens vidare till förvaltningsmyndighet har inte utsatts för någon egentlig kritik under remissbehandlingen. Däremot har några remissinstanser reagerat mot förslaget att riksdagen skall kunna vända sig direkt till en förvaltningsmyndighet. Det har härvid bl. a. gjorts gällande att en sådan möjlighet för riksdagen skulle motverka en klar och konsekvent funktionsfördelning.

Det är för närvarande inte ovanligt att regeringen i en författning överlämnar åt en viss myndighet att besluta föreskrifter i ett visst hänseende. Jag delar beredningens uppfattning att regeringen bör ha möjlighet härtill inom hela sitt kompetensområde. I den mån regeringens normgivningsbefogenhet är grundad på delegation, bör regeringen emellertid inte kunna delegera vidare utan riksdagens uttryckliga medgivande. Ett sådant medgivande kan vara generellt utformat eller avse t. ex. subdelegation i vissa särskilda hänseenden till en viss angiven myndighet. Det torde däremot inte föreligga något egentligt behov av att tillåta riksdagen att, när den till regeringen delegerar rätten att meddela föreskrifter i ett visst ämne, samtidigt beordra en angiven under regeringen lydande förvaltningsmyndighet att utfärda närmare föreskrifter i ämnet. Den mest rationella funktionsfördelningen måste vara att i sådana situationer förvaltningsmyndigheterna får sina uppdrag av regeringen. Det bör emellertid vara möjligt för riksdagen, att samtidigt som den delegerar normgivningskompetens till regeringen i ett ämne, uppdraga direkt åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att besluta närmare föreskrifter i ämnet. I likviditets- och kassakvotslagen (1962:256), i placeringskvotslagen (1962:257) samt i valutalagen (1939:350), vilka lagar i första hand innehåller bemyndiganden för Kungl. Maj:t att meddela vissa föreskrifter, läggs sålunda uppgiften att utfärda närmare bestämmelser i anledning av regeringens förordnanden direkt på riksbanken. Jag har med anledning av det nu anförda tagit med en motsvarighet till den av beredningen föreslagna bestämmelsen, att riksdagen i en lag med bemyndigande för regeringen skall kunna direkt ge viss statlig förvaltningsmyndighet rätt att utfärda föreskrifter, endast såvitt gäller förvaltningsmyndighet under riksdagen.

En fråga som aktualiseras i detta sammanhang gäller den s. k. *kommunala förordningsmakten.* Genom vissa av regeringen beslutade författningar tillerkänns kommunernas fullmäktige rätt att besluta för allmänheten bindande föreskrifter, vilka i regel är straffsanktionerade i den författning som innehåller bemyndigandet. De viktigaste slagen av sådana föreskrifter är lokala ordningsstadgor, hamnordningar, brandordningar och hälsovårdsordningar. Det bör dock tilläggas att fullmäktiges beslut i flertalet fall måste fastställas av länsstyrelsen för att bli giltiga. Föreskrifterna kan i dessa fall också beslutas av länsstyrelsen mot fullmäktiges vilja. De måste då fastställas av Kungl. Maj:t.

Föreskrifterna i de författningar som jag har nämnt nu ligger på grund av 3 § i huvudsak inom det primära lagområdet. Detta innebär att sådana av regeringen beslutade författningar, som innehåller bemyndiganden för kommunernas fullmäktige, i framtiden måste grunda sig på delegation enligt 7 §. Det blir då naturligt att se bemyndigandena för kommunernas fullmäktige som fall av subdelegation av riksdagens normgivningskompetens. Jag föreslår därför att i förevarande paragraf tas in bestämmelser av innehåll att subdelegation skall kunna ske även till kommun. Att bestämmelserna får betydelse också för kommuns möjligheter att besluta föreskrifter om avgifter har jag berört under 9 §.

Den normgivningskompetens som enligt den föreslagna paragrafen skall kunna delegeras vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun är visserligen formellt inte begränsad till närmare bestämmelser i ämnet utan avser bestämmelser över huvud taget i detta. Det måste emellertid förutsättas att subdelegationen i allmänhet kommer att omfatta endast en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet. En sådan ordning överensstämmer också bäst med den föreslagna bestämmelsens ordalydelse. Såvitt gäller föreskrifter om vissa avgifter, där normgivningskompetensen delegerats till regeringen med stöd av 9 § andra stycket, kan det dock vara ändamålsenligt att rätten att besluta om avgifterna i sin helhet av regeringen överlämnas till förvaltningsmyndighet eller kommun. Lagtexten är inte avsedd att lägga hinder i vägen härför. Straffbestämmelser bör enligt min uppfattning inte bli föremål för subdelegation. Eftersom rätten till subdelegation bygger på medgivande av riksdagen, kan riksdagen utsträcka eller begränsa subdelegationsmöjligheten på det sätt som riksdagen finner lämpligt.

I motsats till vad som är fallet i beredningens förslag är bestämmelserna i förevarande paragraf direkt tillämpliga i fråga om alla RF:s fall av delegation av sådan normgivningskompetens som primärt tillkommer riksdagen. De särskilda föreskrifter rörande subdelegation som återfinnes på andra ställen i beredningens förslag blir därmed överflödiga.

12 §

Förevarande paragraf, som närmast motsvarar 5 § fjärde stycket första punkten i beredningens förslag, innehåller bestämmelser om underställning av föreskrifter som regeringen har beslutat med stöd av delegation.

Grundlagberedningen

Beredningen anser att det i de fall då riksdagen har givit regeringen fullmakt att besluta förordningar kan finnas ett behov av att underkasta regeringens beslut en efterhandsgranskning i riksdagen. Beredningen föreslår att riksdagen skall vara generellt behörig att förbinda ett beslut om bemyndigande enligt 5 § i beredningens förslag med föreskrift att regeringen skall vara skyldig att underställa riksdagen utfärdade förordningar inom viss tid. Beredningen anser att riksdagen bör kunna föreskriva en viss längsta giltighetstid i avvaktan på riksdagens prövning och har fört in en erinran härom i den föreslagna bestämmelsen. Genom särskilda hänvisningar i 8 kap. 14 § och 12 kap. 4 § i beredningens förslag öppnas samma möjlighet för riksdagen vad gäller de där avsedda bemyndigandena.

Departementschefen

Jag delar beredningens uppfattning att det bör vara möjligt för riksdagen att föreskriva skyldighet för regeringen att för prövning underställa riksdagen föreskrifter som regeringen har beslutat med stöd av delegation. Riksdagen skall självfallet härvid vara oförhindrad att bestämma att de av regeringen beslutade föreskrifterna skall ha begränsad giltighetstid i avvaktan på prövningen.

Liksom i fråga om 11 § har jag utformat förevarande paragraf på sådant sätt att den blir tillämplig i fråga om samtliga fall av delegation av riksdagens primära normgivningskompetens enligt RF.

13 §

Förevarande paragraf innehåller bestämmelser om regeringens direkt på RF grundade normgivningskompetens. Den motsvaras i beredningens förslag av 6 §. I hithörande frågor kan i första hand hänvisas till framställningen i det allmänna avsnittet om normgivningsmakten (5.10).

I andra stycket i departementsförslaget har i förhållande till beredningens förslag gjorts ett tillägg i förtydligande syfte beträffande normgivningen i fråga om den kommunala beskattningen. Någon ändring i sak är inte åsyftad. Tillägget har tillkommit för att det skall bli helt klart att föreskrifter om skattesatsen vid den kommunala beskattningen inte hör till regeringens restkompetens enligt första stycket 2. I den mån de i 5 § avsedda lagbestämmelserna i detta ämne inte kompletteras med verkställighetsföreskrifter enligt första stycket 1, skall de kunna fyllas ut endast av kommunala organ.

Tredje stycket ger regeringen rätt att inom sitt primärområde delegera normgivningskompetens till underordnad myndighet. Som jag anfört i samband med behandlingen av 11 § bör regeringen ha delegationsmöjligheter inom hela sitt kompetensområde. Den normgivningskompetens som kan delegeras till underordnad myndighet är inte heller här formellt begränsad till närmare bestämmelser i ämnet utan avser bestämmelser över huvud taget i detta. Också när det gäller delegation enligt denna paragraf måste man i allmänhet räkna med att regeringen till den underordnade myndigheten överlåter inte hela utan bara en del av sin normgivningskompetens. Beträffande föreskrifter om avgifter som faller inom ramen för regeringens restkompetens kan det dock vara ändamålsenligt att rätten att besluta om avgifterna i sin helhet läggs i händerna på underordnad myndighet. Avsikten är att detta skall vara tillåtet.

14 §

I denna paragraf, som närmast svarar mot 7 § i beredningens förslag, fastslås grundsatsen om riksdagens handlingsfrihet inom hela normgivningsområdet.

Beträffande paragrafen kan i första hand hänvisas till framställningen i det allmänna avsnittet om normgivningsmakten (5.10). Jag vill utöver vad som sägs där tillägga följande.

Som jag redan har nämnt kan riksdagen med stöd av 89 § i nuvarande RF göra framställningar till Kungl. Maj:t i frågor som hör till den s. k. ekonomiska och administrativa lagstiftningen. Jag har också nämnt att den ordningen har utbildat sig i praxis att Kungl. Maj:t i vissa fall inhämtar riksdagens yttrande över förslag till författningar som formellt beslutas av Kungl. Maj:t ensam. Beredningen har i 7 § i sitt förslag tagit in bestämmelser om båda de nämnda typerna av riksdagsbeslut. Dessa bestämmelser saknar motsvarighet i det nu framlagda förslaget. Riksdagen skall självfallet även i fortsättningen vara oförhindrad att fatta sådana beslut som jag har nämnt nu. Eftersom dessa beslut endast har politisk betydelse men däremot saknar rättslig verkan, kan jag emellertid inte finna att det finns tillräcklig anledning att nämna dem i grundlagen.

15 §

Paragrafen innehåller regler om formerna för stiftande av grundlag. Den motsvaras i beredningens förslag av 9 §.

Grundlagberedningen m. m.

Beredningen förklarar att de gällande föreskrifterna om stiftande av grundlag enligt dess mening i stort sett är lämpliga och lägger fram ett förslag som nära ansluter sig till gällande rätt, enligt vilken rikets grundlagar inte kan ändras eller upphävas annat än genom konungens och två riksdagars beslut (81 § i nuvarande RF). Beredningens förslag innebär att grundlag skall stiftas genom två likalydande riksdagsbeslut. Före det andra beslutet skall enligt förslaget val i hela riket till riksdagen hållas, och detta beslut skall fattas sedan den nyvalda riksdagen har samlats.

Det förekommer för närvarande att riksdagen som vilande antar alternativa förslag till ändring av ett grundlagsstadgande eller under en valperiod fattar ett vilande beslut, som strider mot ett tidigare under samma valperiod antaget vilande beslut. Författningsutredningen föreslog att denna praxis inte längre skulle få tillämpas. Ett motiv för denna ståndpunkt var att väljarna borde få veta vilket förslag de skulle ta ställning till i riksdagsvalet mellan de två besluten i en grundlagsfråga. Beredningen förklarar att den ansluter sig till författningsutredningens ståndpunkt. Beredningen förordar att i paragrafen om stiftande av grundlag tas in en föreskrift enligt vilken riksdagen inte skall kunna antaga ett förslag om stiftande av grundlag såsom vilande, om förslaget är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag. Tillvägagångssättet sägs med denna avfattning bli att riksdagen senast i samband med det senare beslutet upphäver det tidigare beslutet. Föreskriften innebär enligt beredningen att det blir en uppgift för talmannen att vid ställandet av

beslutsproposition pröva de två förslagens förenlighet. Stannar talmannen och kammaren i skilda meningar härom skall KU enligt allmänna regler skilja mellan dem (2 kap. 9 § förslaget till RO).

Departementschefen

I sak har jag intet att erinra mot beredningens förslag rörande ordningen för stiftande av grundlag. Vissa redaktionella jämkningar bör dock göras i den av beredningen föreslagna lagtexten.

Jag delar beredningens uppfattning att det inte är tillfredsställande från principiell synpunkt att två sinsemellan oförenliga grundlagsförslag skall kunna vara vilande samtidigt. Jag ansluter mig därför till beredningens förslag i denna fråga. Jag har emellertid gjort en viss redaktionell ändring i beredningens förslag. Denna har föranletts av ett påpekande under remissbehandlingen att man av den föreslagna regeln närmast får intrycket att det är omöjligt att, sedan ett grundlagsförslag har antagits som vilande, anta ett nytt däremot stridande förslag, fastän avsikten är att detta skall vara möjligt under förutsättning att det först antagna förslaget upphävs. Jag vill med anledning av ett annat påpekande under remissbehandlingen framhålla att med uttrycket att ett förslag är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag självfallet avses att förslagen sakligt sett är oförenliga.

16 §

Paragrafen innehåller regler om formerna för stiftande av riksdagsordningen. Den motsvaras i beredningens förslag av 10 §.

Grundlagberedningen

Som förut nämnts föreslår beredningen att RO inte längre skall vara grundlag. Detta skall ses mot bakgrund av att RO enligt förslaget skall innehålla regler endast om riksdagens arbetsformer och inre organisation. Tilläggsbestämmelserna i RO motsvarar närmast den nuvarande riksdagsstadgan. Huvudbestämmelserna i RO skall kunna stiftas endast i den ordning som gäller för grundlag eller också genom ett riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet. Beredningen föreslår att det för omedelbart beslut skall krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelserna skall, i analogi med vad som gäller i fråga om den nuvarande riksdagsstadgan, stiftas i samma ordning som vanlig lag.

Departementschefen

Som jag redan tidigare uttalat ansluter jag mig till beredningens förslag att riksdagsordningen inte längre skall ha karaktär av grundlag. Jag

biträder också beredningens förslag rörande vilka regler som skall gälla för antagande av riksdagsordningen.

Med anledning av föreskriften att tilläggsbestämmelserna skall beslutas i samma ordning som lag i allmänhet vill jag påpeka att det nu framlagda förslaget saknar motsvarighet till 11 § i beredningens förslag. Enligt nämnda paragraf skulle som huvudregel gälla att annan lag än grundlag eller riksdagsordningen stiftas genom endast ett beslut. Detta är enligt min mening självklart och behöver inte särskilt sägas ut i RF. De allmänna reglerna om hur riksdagen fattar sina beslut återfinns i 4 kap. 5 § RF.

17 §

I denna paragraf fastslås den formella lagkraftens princip. Paragrafen överensstämmer i sak helt med 12 § i beredningens förslag. De ändringar som har gjorts är uteslutande av redaktionell karaktär.

I fråga om den närmare innebörden av bestämmelsen i paragrafen hänvisar jag till vad jag har uttalat i det allmänna avsnittet om normgivningsmakten (5.10). Någon motsvarande bestämmelse rörande regeringens förordningar finns inte i RF. Att dessa kan ändras eller upphävas genom lag följer av 14 §.

18 §

Denna paragraf innehåller de grundläggande bestämmelserna om lagrådet. Den motsvarar 14 § i beredningens förslag och skiljer sig därifrån endast i redaktionellt hänseende.

Gällande rätt

De grundläggande bestämmelserna om lagrådet finns nu i 21 § RF. Enligt detta lagrum har lagrådet att avge utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, vilka för sådant ändamål överlämnas av konungen.

Före den grundlagsändring som beslutades av 1970 och 1971 års riksdagar var lagrådsgranskning obligatorisk i fråga om lagstiftningen enligt 87 § RF och den lagstiftning som enligt särskilda bestämmelser skall ske i den i 87 § RF föreskrivna ordningen. Numera ankommer det, som framgår av det nyss sagda, på Kungl. Maj:t att bestämma vilka lagförslag lagrådet skall yttra sig över.

Som ledamöter av lagrådet skall enligt 21 § andra stycket i RF tjänstgöra tre justitieråd och en av regeringsrättens lagfarna ledamöter. Kungl. Maj:t har möjlighet att ersätta ett av justitieråden med annan "lagfaren, skicklig och oväldig person". Kungl. Maj:t kan vidare förordna ytterligare en "för insikt, erfarenhet och redlighet känd person" att deltaga i behandlingen av visst ärende. Sistnämnda möjlighet har utnyttjats endast vid något enstaka tillfälle.

Grundlagberedningen

Beredningen påpekar inledningsvis att den tidigare har tillstyrkt upphävandet av reglerna om obligatorisk lagrådsgranskning som ett provisorium. Den anför härefter att den inte har funnit det praktiskt möjligt att på nytt föreslå en obligatorisk granskning samt föreslår att den ordning som beslöts 1970 och 1971 skall bestå. Beredningen framhåller som skäl till sin inställning bl. a. att åtskilliga viktiga grupper av lagar – exempelvis grundlagar, skatteförfattningar och kommunallagar – föll utanför den obligatoriska granskningen, medan å andra sidan även okomplicerade förslag och sådana förslag där lagrådets yttrande annars inte var sakligt behövligt hamnade inom det obligatoriska granskningsområdet. Beredningen anför vidare att lagrådet om möjligt inte bör arbeta på mer än två avdelningar. Den framhåller också att det knappast är möjligt att finna ändamålsenliga regler för att avgränsa de förslag där en lagrådsgranskning är påkallad. Beredningen anför avslutningsvis att, eftersom det är angeläget att lagrådet får yttra sig i just de fall där dess yttrande är mest behövligt, det knappast finns någon annan möjlighet än att frågan om remiss till lagrådet får prövas i varje särskilt lagärende.

Under hänvisning till de underhandsremisser från utskott till lagrådet som förekommer i praxis och till att riksdagen enligt förslaget formellt blir ensam lagstiftare föreslår beredningen att grundlagen skall göra det möjligt för ett utskott att genom formligt beslut begära yttrande av lagrådet. I beredningens förslag till riksdagsordning (4 kap. 10 §) görs en skillnad mellan lagrådet och annan statlig myndighet när det gäller utskotts rätt att inhämta yttrande. Medan yttranden från andra statliga myndigheter än lagrådet skall kunna inhämtas redan när en tredjedel av ledamöterna i ett utskott begär det, skall motsvarande rätt såvitt gäller lagrådet endast tillkomma utskottsmajoriteten. Rätten för en minoritet att låta utskottet inhämta yttrande begränsas enligt beredningens förslag av att majoriteten kan motsätta sig minoritetens önskan, om den skulle finna att med det önskade yttrandet förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men. Den föreslagna skillnaden mellan lagrådet och andra myndigheter motiveras av beredningen med att lagrådets kompetens inte är begränsad till ett visst ämnesområde utan sträcker sig över hela lagstiftningsfältet. Av denna anledning skulle enligt beredningen en befogenhet för en minoritet att påkalla lagrådets bistånd – trots de modifikationer med vilka denna befogenhet skulle vara försedd – kunna leda till en oacceptabel ansvällning av lagrådets verksamhet eller till stockningar i lagstiftningsarbetet.

Herrar Hernelius och Lundström har reserverat sig till förmån för obligatorisk remiss till lagrådet. Enligt reservanterna är det lämpligt att bestämma området för den obligatoriska granskningen genom hänvisning till 7 kap. 1 och 2 §§ i beredningens förslag till RF. Vad som meddelas genom förordning efter delegation enligt 7 kap. 5 § i beredningens förslag bör dock falla utanför. Utanför det obligatoriska granskningsområdet bör

enligt reservanterna också skattelagarna falla. Detta kan godtagas särskilt på grund av att utskotten genom beredningens förslag får behörighet att inhämta lagrådets yttrande. Som skäl för att återinföra den obligatoriska lagrådsgranskningen anför reservanterna att granskningen i lagrådet utgör en garanti för rättssäkerhetsintresset och för enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet.

Beredningen föreslår att regeringsformen i fråga om lagrådets sammansättning endast skall föreskriva att det i lagrådet skall ingå domare i högsta domstolen och regeringsrätten samt att närmare bestämmelser i ämnet skall meddelas i lag.

Departementschefen

Under remissbehandlingen har en del röster höjts till förmån för reservanternas förslag om återinförande av den obligatoriska lagrådsgranskningen. Man har härvid i allmänhet anslutit sig till reservanternas uttalande att granskningen i lagrådet utgör en garanti för rättssäkerhetsintresset och för enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet.

Som jag förklarade i samband med övergången till nuvarande ordning med fakultativ granskning (prop. 1970:24 s. 37) är det enligt min mening inte förenligt med en fullt konsekvent parlamentarism att tillförsäkra ett organ som saknar parlamentarisk förankring en ovillkorlig rätt att yttra sig i vissa lagstiftningsärenden. Även om lagrådets verksamhet otvivelaktigt ofta är värdefull som ett led i arbetet på att få fram fullgoda lagstiftningsprodukter, bör det ankomma på regeringen att ensam avgöra hur dess förslag lämpligen bör förberedas och utformas.

Som ytterligare ett skäl att hålla fast vid nuvarande ordning kan åberopas de olägenheter av arbetsteknisk natur som följer med en obligatorisk lagrådsgranskning. Jag hänvisar även i detta hänseende till vad jag uttalade i samband med övergången till fakultativ granskning (anf. prop. s. 36).

Jag är således inte beredd att föreslå en återgång till ordningen med obligatorisk lagrådsgranskning. Det kan mot bakgrund av att lagrådet numera intar i princip samma ställning som andra remissinstanser ifrågasättas om bestämmelser om lagrådet överhuvudtaget har sin plats i RF. Jag har emellertid ansett mig kunna biträda beredningens förslag att lagrådet även i fortsättningen skall nämnas i grundlag.

I likhet med beredningen anser jag att lagrådet liksom hittills huvudsakligen bör bestå av domare från de två högsta instanserna men att det saknas anledning att grundlagsfästa de närmare reglerna om lagrådets sammansättning. Jag kommer senare att lägga fram förslag till sådana regler avsedda att tas in i lagen (1965:186) om lagrådet.

Jag delar beredningens uppfattning att även riksdagsutskott bör kunna inhämta yttrande från lagrådet. Jag har ingen invändning mot att en utskottsminoritet får kräva att yttrande inhämtas från lagrådet på samma villkor som från andra statliga organ. Utskottsmajoriteten skall alltid kun-

na förhindra att yttrande inhämtas, om den finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men. Jag föreslår att enligt beredningens förslag i förevarande paragraf av RF föreskrivs att även riksdagsutskott får inhämta yttrande från lagrådet enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen samt att i riksdagsordningen utskottsminoritet tillerkänns den av mig förordade begränsade rätten att få till stånd en remiss till lagrådet.

19 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om utfärdande av lagar samt om kungörande av lagar och förordningar. Den motsvaras i beredningens förslag av 15 §.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår att RF skall innehålla en föreskrift att regeringen utan dröjsmål skall utfärda lag som riksdagen har stiftat. Frågan om utfärdande av lag bör enligt beredningen liksom nu vara ett regeringsärende.

Beredningen för inte fram någon motsvarighet till författningsutredningens förslag att regeringen i stället för att utfärda en av riksdagen beslutad lag skall kunna återsända lagen till riksdagen för ny behandling. Enligt beredningen skulle en sådan möjlighet att hindra utfärdandet vara mindre väl förenlig med det parlamentariska systemet. Regeringen har, enligt beredningen, möjligheter att anlägga sina synpunkter på lagförslagen under behandlingen i riksdagen. Ändras förhållandena efter det att riksdagen har tagit ställning, kan regeringen, framhåller beredningen vidare, föreslå ändring genom proposition.

Departementschefen

Beredningens uppfattning att utfärdandet av lag i princip bör ankomma på regeringen delas av mig. Jag föreslår emellertid ett visst begränsat undantag från denna grundsats. Med utgångspunkt i beredningens uttalande, att riksdagen bör välja lagformen även för föreskrifter om riksdagens interna angelägenheter, har en remissinstans påpekat att en konsekvens av 15 § i beredningens förslag blir att även lagar med sådana föreskrifter måste utfärdas av regeringen. Jag anser detta förhållande vara mindre tillfredsställande och föreslår därför att RF skall göra det möjligt för riksdagen att själv utfärda lagar med föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter, om föreskrifterna inte skall tas in i grundlag eller i riksdagsordningen. Om riksdagen väljer att inte utnyttja denna möjlighet, får det ankomma på regeringen att med stöd av huvudregeln utfärda även sådana lagar. Att regeringen skall utfärda sina egna förordningar är självklart och behöver inte nämnas i grundlag.

I likhet med beredningen anser jag att regeringen inte bör kunna återsända en i behörig ordning beslutad lag till riksdagen för ny behandling. Jag vill emellertid framhålla att enligt min uppfattning den myndigheterna tillkommande lagprövningsrätten (jfr 5.9) för regeringens del innebär bl. a. att denna bör ha rätt och skyldighet att vägra att utfärda en lag som har tillkommit i uppenbart grundlagsstridig ordning.

Utredningen om författningspublicering har påpekat att det råder en viss oklarhet angående den närmare innebörden av begreppet utfärdande. Det anses enligt utredningen ibland att i detta begrepp innefattas såväl promulgationsbeslutet som beslutet om författningens kungörande. I andra sammanhang åter träffar man på ett betraktelsesätt enligt vilket kungörandet är ett från utfärdandet skilt förfarande. Utredningen anser för sin del att kravet på kungörande är av så väsentlig betydelse för medborgarna att det bör ha uttrycklig förankring i grundlag. Utredningen pekar bl. a. på att en författning enligt härskande uppfattning blir bindande för medborgarna först efter kungörandet. Jag delar utredningens uppfattning och föreslår att det i ett andra stycke i paragrafen tas in en föreskrift att lagar och förordningar skall kungöras så snart det kan ske.

9 kap. FINANSMAKTEN

Detta kapitel motsvaras i beredningens förslag av 8 kap. Beredningen föreslog bestämmelser om skatter och avgifter till staten i de två inledande paragraferna i kapitlet om finansmakten. Som jag har angett i det föregående har dessa bestämmelser i departementsförslaget arbetats in i kapitlet om lagar och andra föreskrifter (8 kap.) och i förevarande kapitel ersatts av en föreskrift (1 §) som hänvisar till regleringen i 8 kap. I övrigt upptar förevarande kapitel i departementsförslaget regler i samma ämnen som i beredningens förslag. Dispositionen är emellertid delvis en annan. Principen om riksdagens makt över statens medel har i departementsförslaget kommit till uttryck redan i 2 §. I samma paragraf har också angivits de två vägar på vilka medlen tas i anspråk, genom budgetreglering och genom s. k. specialdestination. Härefter följer i ett sammanhang reglerna om budgetregleringen (3–5 §§). Följande paragrafer innehåller föreskrifter om förslag till statsbudget från regeringen (6 §) och om riksdagens princip- och organisationsbeslut (7 §). I 8 § föreslås bestämmelser om vem som förfogar över statens medel och dess övriga tillgångar, i 9 § om riksdagens inflytande över den statliga förmögenhetsdispositionen samt i 10 § om dess medverkan i fråga om statens ekonomiska förpliktelser och om organ för statlig upplåning. Kapitlets tre sista paragrafer upptar bestämmelser om riksdagens lönedelegation (11 §), om riksbanken (12 §) och om betalningsväsendet (13 §).

Beredningen berör under rubriken till förevarande kapitel vissa terminologiska spörsmål. Sålunda förklarar beredningen att begreppet stat i betydelsen budget inte längre bör användas i RF och RO. "Riksstat" bör i enlighet härmed bytas ut mot "statsbudget", "statsregle-

ring" mot "budgetreglering", "tilläggsstat" mot "tilläggsbudget" och "statsregleringsår" mot "budgetår". Vidare anser beredningen att man inte längre behöver uttrycken statsverket, riksgäldsverket och bankoverket i RF eller RO. Uttrycket statsverkspropositionen bör enligt beredningen bytas ut mot "budgetpropositionen". Uttrycket kronan kan enligt beredningen i lagtexten bytas mot "staten", varvid emellertid även den förvaltningssektor som lyder under riksdagen inbegrips. Beredningen tillägger att begreppet kronan i den mån det har en specifik innebörd alltjämt kan användas i de sammanhang som det behövs.

Vad beredningen sålunda har uttalat har godtagits eller lämnats utan kommentar under remissbehandlingen. Också jag finner den av beredningen föreslagna terminologin ändamålsenlig. Jag får i det följande anledning att beröra vissa ytterligare terminologiska frågor.

1 §

I enlighet med vad jag nyss nämnde under kapitelrubriken upptar förevarande paragraf en hänvisning till 8 kap. i fråga om regleringen av skatte- och avgiftsmakten. Genom hänvisningen är avsett att markera sambandet mellan beskattnings- och avgiftsmakten å ena samt befogenheten att bestämma över utgiftsregleringen å den andra sidan. Dessa befogenhetskomplex hänförs också traditionellt under begreppet finansmakten.

Den nya RF saknar motsvarighet till det i 1809 års RF förekommande begreppet "ordinarie inkomster". Någon beteckning för eller några särskilda regler om andra statsinkomster än skatter och avgifter återfinns inte i förslaget.

2 §

I paragrafen fastslås den grundläggande regeln om riksdagens bestämmanderätt över statens medel och anges de vägar på vilka riksdagen bestämmer om statsmedlens användning. Bestämmelserna i paragrafen motsvaras i beredningens förslag av föreskrifterna i 9 § första punkten och i 8 §.

Gällande rätt

Enligt 64 § i nuvarande RF skall rikets ordinarie statsmedel och inkomster samt bevillningarna vara under konungens disposition att användas till de av riksdagen prövade behoven och efter den upprättade staten. I 65 § RF föreskrivs att ifrågavarande medel inte får användas annorlunda än som har blivit fastställt. Det kan tillfogas att enligt 68 § RF de till riksgäldsverket anslagna medlen inte får användas till andra behov än dem som riksdagen har fastställt. Numera anses att använd-

ningen av statens penningtillgångar över huvud taget principiellt tillhör riksdagens befogenhetsområde.

I fråga om innebörden av 64 och 65 §§ RF har olika meningar framförts. Som tidigare har nämnts är emellertid nuförtiden den gängse uppfattningen att riksdagens utgiftsbeslut har karaktär av bemyndiganden som det står regeringen fritt att mottaga eller avböja. Utnyttjas bemyndigandet, måste emellertid de av riksdagen uppsatta villkoren följas.

Riksdagens samtycke till utgifter lämnas framförallt genom statsregleringen som innebär att vissa på riksstatens inkomstsida upptagna inkomster anvisas för de ändamål som anges genom de på dess utgiftssida uppförda anslagen. RF antyder (59, 62, 64 §§) att detta är den normala formen för riksdagens utgiftsreglering. Numera tillämpas också den s. k. fullständighetsprincipen, som innebär att statsbudgeten bör omfatta all statlig verksamhet och ange alla de medel som beräknas inflyta till eller utbetalas från statliga myndigheter eller andra statliga organ. Nära samband med denna princip har bruttoprincipen, enligt vilken för varje förvaltningsområde samtliga utgifter och inkomster skall komma till synes i budgeten.

Med avsteg från de angivna principerna förekommer emellertid vissa former av utgiftsreglering som inte, i vart fall inte direkt, avspeglas på riksstaten. Undantag från fullständighetsprincipen innebär att inkomster uppbärs och tas i anspråk för särskilda ändamål helt utanför riksstaten. Beredningen använder härför termen specialdestination vid sidan om statsbudgeten. Det kanske viktigaste exemplet på sådan specialdestination utgör inkomst- och utgiftsregleringen inom stora delar av socialförsäkringssystemet, bl. a. i fråga om den allmänna tjänstepensioneringen. Vidare kan nämnas att avgifter och utbetalningar för prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden upptas i särskilda budgetar. Ett tredje exempel representerar de s. k. revolverande lånefonderna, vars nyutlåning utan att redovisas på statsbudgeten hämtas från inflytande amorteringsmedel.

Genom nettoredovisning i statsbudgeten görs undantag från bruttoprincipen. Beredningen talar här om specialdestination i anslutning till statsbudgeten. Nettoredovisning innebär att endast över- eller underskott av en verksamhet förs upp på statsbudgeten. Den tillämpas bl. a. för affärsverkens del och beträffande av myndigheter bedriven s. k. uppdragsverksamhet.

Från nu angivna former av specialdestination bör skiljas vad beredningen betecknar som specialdestination inom statsbudgeten. Denna innebär att vissa inkomster anslås för vissa särskilda utgifter i en specialbudget inom statsbudgetens ram.

Riksdagens principiella frihet vid bestämmandet av statsutgifterna kan vara begränsad av olika skäl. Riksdagen kan sålunda inte undandra sig att anvisa anslag som fordras för tillämpning av en samfällt stiftad lag. Riksdagen måste också sörja för sådana anslag som fordras för att staten

skall kunna fullgöra sina skyldigheter på grund av ingångna avtal. Att riksdagen härutöver rent faktiskt i hög grad är bunden av sina tidigare beslut om anslag till skilda ändamål har berörts i den allmänna motiveringen (5.11).

Författningsutredningen

Utredningen föreslog att bestämmelser skulle tas upp i RF (8 kap. 5 §) om att statens medel är under regeringens disposition och att de inte får användas på annat sätt än riksdagen har fastställt. Enligt förslaget skulle riksdagen genom budgetreglering bestämma till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisa anslag till de utgiftsändamål som riksdagen finner böra tillgodoses (8 kap. 3 §). Någon föreskrift om den utgiftsreglering som kommer till stånd vid sidan om statsbudgeten upptogs inte i förslaget. I motiven förklarade emellertid utredningen att det inte var utsagt att statsbudgeten skulle omfatta samtliga inkomster och utgifter eller att inkomster och utgifter skulle redovisas med sina bruttobelopp.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar att någon av riksdagen oberoende rätt för regeringen att göra utgifter i princip inte skall finnas. I 9 § första punkten föreslår beredningen i anslutning härtill en bestämmelse med innehåll att de medel som riksdagen har anvisat inte får användas i strid med vad riksdagen har föreskrivit. Redan i den allmänna motiveringen (5.11) har angetts att beredningen ger den föreslagna regeln den innebörden att riksdagens utgiftsbeslut i princip skall verkställas. Beredningen påpekar att anslagsbeslut som sådana aldrig kan ligga till grund för civilrättsliga anspråk mot staten.

Det är enligt beredningens mening naturligt att i princip samtliga statsinkomster och statsutgifter redovisas över statsbudgeten. Det bör dock enligt beredningen vara möjligt att specialdestinera vid sidan av statsbudgeten i särskilda fall. Beredningen föreslår att stöd härför ges genom en föreskrift (8 §) i RF, enligt vilken riksdagen bestämmer i vad mån medel som tillkommer staten får uppbäras och användas utan att redovisas på statsbudgeten. Beredningen förklarar att den föreslagna paragrafen ger stöd också för specialdestination i anslutning till statsbudgeten. Frågan om specialdestination inom statsbudgeten bör enligt beredningen inte regleras i RF.

Beredningen uttalar att riksdagen i samband med att den lämnar sitt godkännande till specialdestination vid sidan av eller i anslutning till statsbudgeten kan bestämma riktlinjer för användningen och redovisningen av de ifrågavarande medlen. Riksdagens godkännande kan avse viss tid eller gälla tills vidare och det kan ges som lag eller i annnan form.

Beredningen tar upp fråga om redovisningen av de statliga aktiebolagens inkomster och utgifter och konstaterar att bolagens verksamhet kommer till uttryck på statsbudgeten endast i den mån bolagen ger utdelning på aktierna eller får anslag för täckning av förlust eller för lån från staten eller i fall då anslag ges till nyteckning av aktier el. dyl. Beredningen föreslår inte någon ändring i gällande ordning.

Departementschefen

Det viktigaste ledet i förfogandet över statens egendom utgör avhändelser, som avser penningmedel, eller med andra ord utgifter. I den allmänna motiveringen (5.11) har jag angivit att makten över statsutgifterna liksom hittills bör ligga hos riksdagen. Enligt min mening bör en föreskrift om denna grundsats inleda de bestämmelser i förevarande kapitel som gäller dispositionen över statens tillgångar. I enlighet härmed bör i första stycket av förevarande paragraf föreskrivas att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Den föreslagna föreskriften innebär inte att det är riksdagen som verkställer utgifterna. Denna uppgift bör som hittills i allmänhet tillkomma regeringen. Frågan föreslås bli närmare reglerad i 8 §. Innebörden av förevarande bestämmelse är i stället att varje utgiftsanordning av regeringen eller annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som riksdagen har uppställt i sitt beslut. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen är avsikten med bestämmelsen däremot inte att rättsligt förplikta regeringen att verkställa riksdagens utgiftsbeslut. I linje härmed ligger att regeringen, när den ställer medel till en myndighets förfogande, skall kunna ge ytterligare föreskrifter för användningen, förutsatt att föreskrifterna inte strider mot innehållet i riksdagens beslut.

Med statens medel avses i första hand penningmedel men också andra likvida tillgångar samt fordringar av kortfristig natur (finansiella omsättningstillgångar). Bestämmelsen omfattar både inkomstmedel och kapitalmedel. Medlen kan användas inte bara genom utgifter i mera snäv bemärkelse utan också genom utlåning. Utlåningstransaktioner kan dock vara att betrakta som penningplaceringar och faller då inom området för penningförvaltningen.

Bestämmelsen i första stycket bör kompletteras med föreskrifter om de metoder genom vilka riksdagen kan reglera utgifterna. Dessa föreskrifter har tagits in i paragrafens andra stycke. I den allmänna motiveringen har jag uttalat att riksdagens utgiftsbeslut normalt bör fattas inom ramen för en budgetreglering. En budget kan betecknas som en plan för en viss tidsperiod över inkomster och utgifter. Genom att samtliga statliga inkomster och utgifter inlemmas i en statsbudget möjliggörs en samlad överblick över och ett samlat ställningstagande till hela den statliga sektorn.

Det torde emellertid inte heller för framtiden vara möjligt att undantagslöst hävda den tidigare nämnda fullständighetsprincipen för statsbudgetens del, än mindre bruttoprincipen. Liksom beredningen anser jag att särskilda medel genom specialdestination vid sidan om eller i anslutning till statsbudgeten skall kunna tas i anspråk för speciella ändamål. Det måste helt naturligt bli riksdagens sak att bestämma när sådan specialdestination skall förekomma.

Angående de ifrågavarande bestämmelsernas närmare utformning vill jag framhålla följande. Med budgetreglering avses först och främst den verksamhet som går ut på att fastställa innehållet i den årliga statsbudgeten. Bestämmelser härom föreslås i 3 §. Under begreppet bör emellertid i detta sammanhang föras också det särskilda förfarande, som måste tillgripas om statsbudgeten inte har hunnit fastställas före budgetperiodens början, samt de åtgärder som resulterar i ny inkomstberäkning eller nya eller ändrade anslag på tilläggsbudget under löpande budgetår. Bestämmelser i nu nämnda hänseenden föreslås i 4 och 5 §§. I båda fallen är fråga om en verksamhet som står i bestämd relation till statsbudgeten och har denna som utgångspunkt.

Den föreskrift som öppnar möjlighet till specialdestination bör ges en utformning som tydligare än i beredningens förslag anger den rättsliga innebörden. Jag vill framhålla att riksdagen genom specialdestination inte endast undantar vissa medel från budgetregleringen utan också bestämmer vilka ändamål som skall tillgodoses. Specialdestination medger alltså inte undantag från bestämmelsen i paragrafens första stycke. Anledning saknas att i grundlagstexten beröra de former i vilka utgifter kan bestämmas utan att uppföras i statsbudgeten.

I enlighet med dessa överväganden har i andra stycket föreskrivits att riksdagen genom budgetreglering bestämmer om användningen av statsmedel för skilda behov, dock att riksdagen får bestämma i annan ordning om ianspråktagande av medel.

Liksom hittills kommer riksdagen vid utgiftsregleringen rent faktiskt att i stor omfattning vara bunden av tidigare åtaganden. Frågan om den rättsliga bundenheten av åtaganden som kommit till uttryck i lag kommer däremot i ett något annat läge genom förslaget att riksdagen skall vara ensam lagstiftare. Riksdagen ges härigenom alltid möjlighet att genom beslut om lagändring få till stånd den önskvärda överensstämmelsen mellan lagstiftning och utgiftsreglering. Som framgår av det följande lägger RF inte heller några hinder i vägen för omprövning av redan fattade utgiftsbeslut.

3 §

I denna paragraf föreslås bestämmelser om den årliga budgetregleringen. Motsvarande bestämmelser är också i beredningens förslag upptagna i 3 §.

Gällande rätt

I avsnitt 4.10 har jag översiktligt redogjort för innehållet i gällande bestämmelser och praxis i fråga om budgetregleringen. Härutöver behöver endast följande nämnas.

För att tillgodose den finansiella beredskapen finns i 63 § i nuvarande RF upptagna vissa specialbestämmelser. Enligt 1 mom. skall riksdagen årligen efter förslag av konungen, i den ordning som gäller för riksstatens reglerande, anta beredskapsstat för försvarsväsendet. Denna beredskapsstat skall uppta de särskilda anslag som erfordras vid krigsfara eller krig för att upprätthålla rikets fred och oberoende. Beredskapsstaten innebär ett bemyndigande som regeringen på vissa villkor får utnyttja genom att fastställa en förskottsstat. Enligt 2 mom. äger riksdagen i samma ordning som är föreskriven i fråga om beredskapsstat för försvarsväsendet anta allmän beredskapsstat med de anslag som kan erfordras vid ekonomisk kris eller annat nödläge.

Författningsutredningen

Utredningen föreslog i 8 kap. 2 och 3 §§ RF föreskrifter om att riksdagen, på grundval av ett av regeringen avgivet förslag till statsbudget för det närmast följande budgetåret, bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till de utgiftsändamål som riksdagen finner böra tillgodoses. Utredningens förslag innebar att riksdagens anslagsbeslut skulle kunna fattas successivt och vara definitiva. Statsbudget borde alltjämt upprättas men den behövde inte formligen fastställas av riksdagen. De garantier som kan anses erforderliga för att garantera enhetlighet och planmässighet i budgetbehandlingen fick enligt utredningen sökas i särskilda regler angående handläggningen och beredningen av budgetärenden i riksdagen.

I 10 kap. 1 § i förslaget till RF upptog utredningen vidare bestämmelser om att riksdagen för varje budgetår, efter förslag av regeringen, skall antaga beredskapsbudget för rikets försvar och att den kan antaga beredskapsbudget för ekonomisk kris eller annat nödläge. Det tillades i paragrafen att allmänna bestämmelser om villkor för användningen av anslag som har upptagits i beredskapsstat ges i lag.

Grundlagberedningen

Beredningen utgår från att budgetperioden regelmässigt skall omfatta en tid av 12 månader. Beredningen föreslår dock att möjlighet öppnas i RF för riksdagen att när särskilda skäl föreligger fastställa statsbudget för annan tid. Möjligheten har föreslagits i första hand med tanke på en övergångsbudget i samband med omläggning av budgetåret. Beredningen räknar emellertid härutöver med extraordinära lägen där det skulle kunna te sig önskvärt att fastställa statsbudgeten för kortare tid än 12 månader. Budgetårets förläggning föreslås blir fastslagen i RO (3 kap. 2 §), inte i RF.

Genom statsbudgeten skall riksdagen enligt vad som föreslås i 3 § bestämma till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisa anslag till angivna ändamål. Beredningen framhåller att den rättsligt betydelsefulla sidan av statsbudgeten är utgiftssidan. Beredningen fastslår att dess förslag innebär att riksdagen fritt kan bestämma om anslagsindelningen, anslagsposternas storlek och anslagsformerna samt om anslagsvillkoren. Riksdagen har möjlighet å ena sidan att gå mycket långt i detaljreglering, å den andra att ge mycket vidsträckta bemyndiganden. Beredningen framhåller i anslutning härtill att det är viktigt att riksdagen utformar sina anslagsbeslut och andra beslut i samband därmed på ett sådant sätt att det framgår vilken rörelsefrihet som ges åt administrationen. Det bör i regeringens propositioner klart markeras vad som föreslås vara anslagsvillkor och vad som bara är avsett som underlag för riksdagens beslut.

Enligt beredningens mening är det ofrånkomligt att riksdagen också för framtiden fattar och expedierar sina beslut i anslagsfrågor successivt. Å andra sidan kan det någon gång uppstå behov av att ompröva ett under budgetbehandlingens gång fattat anslagsbeslut. Någon obligatorisk omprövning i samband med budgetens fastställande vill beredningen inte förorda. Däremot bör redan nu föreliggande möjlighet att under samma riksmöte fatta beslut mer än en gång i samma anslagsfråga behållas. Beredningen förutsätter att den omprövningsmöjlighet som härigenom ställs till förfogande används mycket sparsamt. Med hänsyftning på möjligheten till omprövning av anslagsbesluten förordar beredningen en föreskrift om att riksdagen formellt fastställer statsbudgeten. Härigenom skulle budgetarbetet vara slutfört.

Som redan har nämnts föreslår beredningen grundlagsstöd för en befogenhet för riksdagen att fatta anslagsbeslut som avser längre tid än närmast följande budgetår. Bestämmelsen härom innehåller att riksdagen vid budgetregleringen i fråga om särskilt anslag får besluta att det skall utgå för annan tid än den som budgeten i övrigt gäller. Regeln är avfattad så att den gör det möjligt att låta ett anslag löpa också på kortare tid än för budgetår.

De nuvarande fakultativa bestämmelserna i RF om allmän beredskapsstat behöver enligt beredningen inte föras över till en ny RF. Det blir en praktisk fråga vilken budgetteknisk form som bör väljas för att tillgodose sådana ändamål. Däremot bör RF alltjämt slå fast att försvarsändamålen skall tillgodoses. Beredningen föreslår att det sker genom en bestämmelse om att riksdagen vid fastställande av statsbudgeten skall beakta behovet av medel att tagas i anspråk för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

Departementschefen

I den allmänna motiveringen (5.11) har jag behandlat flera frågor av allmän betydelse beträffande budgetregleringen, nämligen frågorna om skattebeslutens formella samband med budgetregleringen, budgetens

balansering, budgetsystemet, flerårsplaneringen samt i anslutning härtill den önskvärda omfattningen av grundlagsregleringen. Jag har också i den allmänna motiveringen (5.3) berört spörsmålet om budgetårets förläggning. Jag hänvisar i första hand till vad jag sålunda tidigare har anfört.

Som jag framhöll i den allmänna motiveringen är det enligt min mening inte aktuellt att för normala fall tillämpa annan budgetperiod än 12 månader. I likhet med beredningen finner jag det emellertid motiverat att genom en bestämmelse i RF öppna en möjlighet att reglera budgeten för annan period. Jag vill dock framhålla bestämmelsens undantagskaraktär. En definitiv övergång till en flerårsbudget bör enligt min mening inte kunna ske utan grundlagsändring.

Budgetregleringen som sådan innefattar två moment, nämligen in-

emellertid att en omprövningsmöjlighet av praktiska skäl måste utnyttjas med mycket stor försiktighet.

Däremot ställer jag mig tveksam till beredningens förslag att omprövningsmöjligheten bör leda till att riksdagen formellt beslutar om fastställelse av statsbudgeten. Det är ovisst vilken rättslig innebörd som enligt beredningens förslag skall tillmätas en sådan fastställelse. Kravet på formell fastställelse kan enligt min mening föranleda missförstånd. För egen del anser jag att man konsekvent bör hålla fast vid att varje riksdagens anslagsbeslut är ett med andra riksdagsbeslut jämställt avgörande. Det är att märka att möjligheten till omprövning enligt förslaget gäller samtliga riksdagsbeslut. Omprövningsmöjligheten ger därför inte anledning till särbehandling för anslagsbeslutens del. Härtill kommer att beredningen räknar med att anslagsbeslut skall kunna omprövas också efter det att budgetregleringen har blivit avslutad, nämligen genom beslut som under löpande budgetår uppförs på tilläggsstat. Inte heller behöver statsbudgeten formellt fastställas i syfte att hindra att anvisade medel tas i anspråk i förtid. Det ligger i sakens natur att någon rätt inte föreligger att disponera anslag före budgetårets början, om det inte har särskilt medgivits i riksdagens beslut. Av nu anförda skäl förordar jag att kravet på fastställelse av statsbudgeten utgår ur grundlagstexten. Riksdagens befattning med statsbudgeten bör i stället beskrivas så att riksdagen företar budgetreglering för viss budgetperiod.

En annan sak är att riksdagen vid ställningstagandet i varje anslagsfråga måste beakta att beslutet skall ses som ett led i den större plan för den statliga verksamheten och indirekt för hela samhällsekonomin som statsbudgeten utgör. Detta viktiga förhållande bör komma till uttryck i lagtexten.

Med stöd av det anförda har i första stycket av förevarande paragraf föreskrivits att riksdagen företar budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod, att riksdagen därvid bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål samt att besluten härom upptas i en statsbudget. Jag vill tillägga att av 2 § andra stycket följer att inte samtliga statsinkomster och statsutgifter behöver ingå i budgetregleringen eller uppföras på statsbudgeten. Som har framgått av den allmänna motiveringen (5.11) har jag inte någon erinran mot den frihet som de föreslagna bestämmelserna skänker åt riksdagen vid anslagsbeslutens utformning.

I enlighet med vad jag har angett i det föregående biträder jag beredningens förslag om grundlagsstöd för budgetbeslut som avser längre tid än närmast följande budgetår. Jag har inte heller något att invända mot att bestämmelsen härom avfattas så att anslagsbeslut kan gälla också kortare tid än 12 månader. I departementsförslaget har bestämmelsen i ämnet placerats i ett andra stycke av paragrafen och fått den lydelsen att riksdagen kan besluta att särskilt anslag på statsbudgeten skall utgå för annan tid än budgetperioden. Bestämmelsen ger stöd för anslagsbeslut av det slag som de nuvarande reservationsanslagen representerar men också

för beslut som gäller anslag med visst belopp under ettvart av ett bestämt antal budgetår eller under varje budgetår tillsvidare samt för beslut om anslag avseende annan tolvmånadersperiod än budgetåret. Jag vill emellertid framhålla att riksdagen här som annars är rättsligt oförhindrad att ändra tidigare fattade anslagsbeslut och att ett anslagsbeslut som sådant inte kan läggas till grund för civilrättsliga anspråk mot staten. Det förtjänar också understrykas att bestämmelsen inte får utnyttjas så att statsbudgeten förlorar sin karaktär av ettårsbudget. Önskemålet om att bevara handlingsfriheten för framtiden bildar emellertid en naturlig spärr mot en sådan utveckling.

Beredningens förslag angående beredskapsstat för försvarsväsendet och allmän beredskapsstat har godtagits eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Liksom beredningen anser jag det inte behövligt att överföra nuvarande fakultativa regler om allmän beredskapsstat till en ny RF. Däremot bör, också i detta avseende i överensstämmelse med vad beredningen föreslår, i RF införas en bestämmelse som ålägger riksdagen att vid den årliga budgetregleringen beakta försvarsberedskapsändamålen. Grundlagsbestämmelsen bör emellertid lämna öppet i vilken budgetteknisk form detta skall ske. I departementsförslaget har endast vissa redaktionella jämkningar gjorts i den av beredningen föreslagna föreskriften i ämnet.

4 §

Paragrafen behandlar det fallet att riksdagen inte har hunnit slutföra budgetbehandlingen före början av ett nytt budgetår. Motsvarande bestämmelser har i beredningens förslag tagits upp i 5 §.

Gällande rätt

För den situationen att riksdagen inte har "staten reglerat eller ny bevillning sig åtagit" före budgetårets början föreskriver f. n. 109 § RF att den förra statsregleringen och bevillningen skall fortfara till dess ny statsreglering och bevillning beslutas. Bestämmelsen kan emellertid inte tillämpas numera. Skattebesluten fattas i praktiken oberoende av budgetregleringen. Och på grundval av riksdagens successiva anslagsbeslut vidtas redan före budgetårets början sådana förberedelser att man i dessa delar knappast kan återgå till föregående års budget. I de fall då budgetbehandlingen inte har varit avslutad vid det nya budgetårets början har man därför måst tillgripa andra medel än RF anvisar, t. ex. provisorisk reglering eller tilläggsstater. Problemet ställdes på sin spets vid upplösningen av andra kammaren våren 1958. Riksdagen beslöt då att de delar av budgetregleringen och bevillningen, som riksdagen redan hade fattat beslut om, skulle gälla intill dess riksdagen hade fattat beslut om budgeten eller annars beslutat annorlunda.

Författningsutredningen

Som tidigare har nämnts föreslog utredningen att riksdagens anslagsbeslut skulle vara definitiva efter hand som de förelåg. Härav följde enligt utredningen att regler för det fall att budgetregleringen inte är avslutad vid budgetårets inträde behövdes endast för sådan del av statsbudgeten som inte har slutbehandlats. I sådan del borde enligt utredningen den förra statsbudgeten lända till efterrättelse till dess riksdagen har beslutat därom. Utredningen upptog en bestämmelse med denna innebörd i 8 kap. 3 § i förslaget till RF.

Grundlagberedningen

Beredningen förordar för sin del samma lösning som författningsutredningen. Är riksdagen inte klar med budgetarbetet före det nya budgetårets början, bör alltså de anslagsbeslut gälla som riksdagen redan har hunnit fatta. Beredningen anmärker i lagmotiven att hinder givetvis inte möter mot att riksdagen reglerar budgeten provisoriskt. I den mån riksdagen inte ens provisoriskt har hunnit behandla budgeten, skall enligt förslaget den föregående budgeten ha förlängd giltighet.

Departementschefen

Som grundlagberedningen påpekar måste genom särskilda bestämmelser sörjas för att den statliga verksamheten kan fortsätta på legitim grundval även om riksdagens budgetreglering undantagsvis inte skulle vara avslutad före den nya budgetperiodens inträde. Motsvarande problem aktualiseras däremot inte för skatternas del, eftersom skattelagarna i allmänhet kommer att ha giltighet över budgetårsgränsen.

Den av beredningen föreslagna lösningen i fråga om budgetregleringen har under remissbehandlingen kritiserats av budgetutredningen, som anser att allvarliga olägenheter kan följa av en regel om att föregående statsbudget i vissa delar skall gälla för tid under det nya budgetåret. Utredningen nämner som exempel att anslagen för utbyggnaden av en verksamhet eller för en större investering enligt en tidigare godtagen plan har beräknats med olika belopp för skilda år.

Jag kan instämma i budgetutredningens kritik. Enligt min mening bör man söka en utväg som bättre än den av beredningen föreslagna medger en smidig anpassning till föreliggande medelsbehov och som eliminerar risken för bristande sammanhang mellan olika delar av den budgetreglering som kommer att gälla under första tiden av det nya budgetåret.

Till en början vill jag framhålla att jag så till vida är ense med beredningen att jag anser att beslut som riksdagen har fattat inom ramen för den reguljära budgetbehandlingen skall ha giltighet oberoende av om budgetregleringen har blivit slutförd i tid eller inte. Det kan med den avfattning som 3 § har fått i departementsförslaget inte föreligga någon tvekan om att anslagsbesluten har den angivna rättsverkan.

Vad därefter angår de delar av budgeten, som riksdagen inte i vanlig ordning hinner slutbehandla, bör enligt min mening först och främst gälla att riksdagen själv genom provisoriska beslut reglerar anslagen i den omfattning och för den tid som behövs. Initiativ till sådana provisoriska beslut kan utgå från regeringen eller från riksdagens utskott.

En försening av riksdagens budgetbehandling torde i främsta rummet aktualiseras genom ett förordnande om extra val. Kombineras ett sådant förordnande med beslut om avbrytande av riksmöte, är risken stor att riksdagen inte ens provisoriskt hinner besluta om behövliga anslag i avbidan på att budgetregleringen fullföljs. I ett sådant läge vore en möjlighet att låta anslag utgå i enlighet med regeringens budgetförslag. Beredningen har för sin del prövat denna utväg men förkastat den. Också jag anser att förslaget i fråga inger vissa principiella betänkligheter. I stället vill jag förorda att det får ankomma på riksdagens finansutskott att på riksdagens vägnar provisoriskt anvisa de anslag som behövs för att statsverksamheten skall kunna löpa utan störningar. Jag förutsätter då att riksdagens utskott, som föreslås i 4 kap. 11 § RO, kan sammanträda också under tid då riksmöte inte pågår.

Jag föreslår sålunda att det i förevarande paragraf föreskrivs att om budgetreglering enligt 3 § inte kan avslutas före budgetperiodens början, riksdagen eller, om riksmöte inte pågår, finansutskottet bestämmer om anslag i den omfattning som behövs för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutförs. I departementsförslaget till RO (tilläggsbestämmelse 4.11.1) föreslås en föreskrift som berättigar regeringen att i den aktuella situationen begära att finansutskottet sammankallas.

När det i förevarande paragraf talas om anslagsbeslut "i den omfattning som behövs" är därmed avsett att erinra dels om att riksdagens redan beslutade anslagsanvisningar utan vidare länder till efterrättelse, dels om att den provisoriska regleringen till tid och omfattning skall begränsas till vad som är nödvändigt för statsverksamhetens behöriga gång.

I likhet med beredningen vill jag påpeka att författningsförslaget har den innebörden att en riksdag, som efter extra val samlas för att återuppta den på grund av valet avbrutna budgetbehandlingen, kan bygga vidare på de anslagsbeslut som den föregående riksdagen har fattat. Det gör härvidlag ingen skillnad om riksdagen i sin nya sammansättning hinner samlas före budgetårets början eller först därefter.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslut på tilläggsbudget under löpande budgetår. Den motsvaras i beredningens förslag av 7 §.

Gällande rätt

1809 års RF bygger på principen att riksstaten skall utgöra en fullständig, i förväg uppgjord plan för den kommande budgetperiodens statshushållning. I betydande utsträckning har det emellertid visat sig att de resurser som har ställts till förfogande i riksstaten har varit otillräckliga. Problemet har på senare tid lösts så att riksdagen på förslag av regeringen har beslutat anslag på "tilläggsstat" till den löpande budgeten. Under senare år har i allmänhet tre tilläggsstater förekommit. Numera brukar tilläggsstaterna inte balanseras med inkomster.

Författningsutredningen

Utredningen ansåg att tilläggsbudgetar för löpande budgetår inte var önskvärda men fann det samtidigt inte möjligt att undvika sådana budgetar. Ytterligare anslag för det löpande budgetåret borde upptagas på tilläggsbudget. Det borde även stå riksdagen fritt att för det löpande budgetåret företaga ny beräkning av statsinkomster, men sådan beräkning behövde inte föras upp på tilläggsbudget. Utredningen föreslog bestämmelser i 8 kap. 3 § i förslaget till RF som svarar mot vad som nu har angetts.

Grundlagberedningen

Enligt beredningen visar erfarenheten att det knappast är möjligt att helt undvika tilläggsanslag. Uttryckligt stöd bör finnas i RF för tilläggsbudgetar. Överhuvudtaget, förklarar beredningen, bör riksdagen vara formellt oförhindrad att höja och sänka anslag under löpande budgetår. Den av beredningen föreslagna grundlagsbestämmelsen innehåller att riksdagen för löpande budgetår genom tilläggsbudget får bestämma ny beräkning av statsinkomster, anvisa nya anslag och ändra anslag.

Departementschefen

Ett system med tilläggsbudgetar uppvisar både nackdelar och fördelar. Det försvårar å ena sidan en samlad överblick över och avvägning mellan de skilda utgiftsändamålen. Å andra sidan kan det vara ett värdefullt medel att öka den konjunkturpolitiska rörligheten i expansiv riktning på budgetens utgiftssida. Liksom beredningen anser jag att RF bör ge stöd för budgetregleringsbeslut under löpande budgetår. De av beredningen föreslagna bestämmelserna har inte föranlett någon erinran under remissbehandlingen. Jag har inte funnit skäl till annat än vissa formella jämkningar i den föreslagna lagtexten.

6 §

I paragrafen upptas en bestämmelse om regeringens förslag till riksdagen till statsbudget. Paragrafen har samma innehåll som 4 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

Enligt 58 § i nuvarande RF skall konungen årligen för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd till alla delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder. I sammanhang med uppvisandet av statsverkets tillstånd och behov skall enligt 59 § RF framställas förslag för riksdagen angående sättet att genom bevillningar fylla vad staten, dvs. budgeten, kan erfordra utöver de ordinarie inkomsterna.

RF förutsätter närmast att statsverkspropositionen är fullständig. RO räknar däremot med att propositioner i budgetärenden framläggs efter statsverkspropositionens avlämnande (54 §). Sådana propositioner förekommer också i betydande utsträckning. Av särskild vikt för budgetregleringen är den årligen, i regel i slutet av april, framlagda propositionen angående "riksstatens slutliga reglering", den s. k. kompletteringspropositionen. Det har i 54 § RO särskilt nämnts att kompletteringspropositionen får avlämnas efter den där angivna tiden för avlämnande av budgetpropositioner.

Författningsutredningen

Utredningen var av åsikten att det i RF borde finnas bestämmelser, som klarlägger vad regeringen har att iaktta för att riksdagen skall kunna reglera budgeten. Utredningen upptog i enlighet härmed i 8 kap. 2 § i förslaget till RF bestämmelser om att regeringen till riksdagen skall avge förslag till statsbudget för det närmast följande budgetåret, innefattande förslag till beräkning av statsinkomsterna och till anslag. Utredningen utgick från att ytterligare förslag rörande budgeten skulle kunna framläggas efter budgetpropositionens framläggande. Detta kom till uttryck i 2 kap. 2 § i förslaget till RO, där bl. a. kompletteringspropositionen särskilt nämndes. Av samma paragraf framgick också att budgetpropositionen skulle innehålla finansplan och nationalbudget.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår att det i RF föreskrivs att regeringen avger förslag till riksdagen till statsbudget. I motiven uttalas att det av kapitlets bestämmelser om budgetregleringen framgår att budgetpropositionen skall uppta förslag såväl till inkomstberäkning som till anslag. Beredningen föreslår kompletterande bestämmelser om regeringens budgetförslag i RO (3 kap. 2 §). Det föreskrivs där att budgetpropositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget och att regeringen skall avge särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten, kompletteringsproposition. Det förutsätts vidare i paragrafen att vissa punkter kan brytas ut ur budgetpropositionen och bli föremål för särskilda propositioner. I paragrafens sista stycke återfinns de i den allmänna motiveringen berörda bestämmelserna om förslag med verkan på lång sikt. Det föreskrivs sålunda att proposition med förslag om nytt eller väsentligen förhöjt anslag bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Vidare sägs att om förslag till anslag grundar sig på

plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, planen bör redovisas. Paragrafen i fråga anger också tidpunkter för framläggande av propositioner i budgetärenden.

Beredningen gör i motiven vissa uttalanden angående innehållet i budgetpropositionen. Denna bör uppta förslag till de föreskrifter för anslagens utnyttjande som regeringen anser böra gälla. Det är vidare angeläget att redovisningen i budgetpropositionen ger ett så gott underlag som möjligt för riksdagens deltagande i den resultatkontrollerande verksamheten, vilken tillmäts särskild betydelse för programbudgeteringens del. Enligt beredningen bör budgetpropositionen uppta också anslagsförslag som gäller riksdagen och dess myndigheter, men dessa förslag bör liksom hittills utformas av riksdagens egna organ.

Beredningen förklarar att hinder inte möter mot att tyngdpunkten i de stabiliseringspolitiska övervägandena förläggs till kompletteringspropositionen. Beredningen pekar också på möjligheten av att en proposition med konjunkturpolitiska överväganden läggs fram för riksdagen under hösten.

Departementschefen

Budgetpropositionen spelar en central roll i riksdagens arbete och bildar grunden för budgetarbetet i utskott och kammare. Den är också regeringens viktigaste årliga handlingsprogram och därmed ett underlag också för oppositionspartiernas politik. Jag anser det självklart att förevarande kapitel skall innehålla en bestämmelse om budgetpropositionen.

Budgetpropositionen skall först och främst innehålla förslag till inkomstberäkning och till anslag för det kommande budgetåret. Det bör därjämte finnas föreskrift om att propositionen skall innefatta finansplan och nationalbudget. Dessa dokument bildar en grundval för finansutskottets beredning av frågorna om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen.

Det bör vara en strävan att riksdagen i budgetpropositionen får en samlad överblick över rikets finanser. Denna strävan kan emellertid aldrig helt förverkligas. Det är nödvändigt att vissa förslag bryts ut och föreläggs riksdagen genom särskilda propositioner. Av speciell betydelse är kompletteringspropositionen. Genom den kan riksdagen i slutskedet av budgetbehandlingen få underlag för en säkrare och aktuellare framtidsbedömning än som annars hade varit möjligt. Också beträffande kompletteringspropositionen bör finnas en föreskrift i den nya författningen.

Beredningen har föreslagit att bestämmelserna om finansplan och nationalbudget och om kompletteringspropositionen skall ges i RO. Under remissbehandlingen har från ett håll kritiserats att RF inte lämnar upplysning om de angivna aktstyckena. Enligt min mening skulle det emellertid vara ett onödigt och för framtiden kanske hindersamt band på statsmakternas handlingsfrihet att uppta bestämmelser i de berörda

hänseendena i grundlag. Jag biträder alltså vad beredningen har föreslagit om reglernas fördelning mellan RF och RO.

I den allmänna motiveringen (5.11) har jag förklarat mig inte ha något att invända mot de av beredningen i RO föreslagna bestämmelserna om framläggande för riksdagen av särskilt underlag för beslut med verkan på längre sikt. I den allmänna motiveringen (5.3) har jag också diskuterat frågan om den tid inom vilken regeringens propositioner i budgetärenden senast bör föreläggas riksdagen.

7 §

I denna paragraf återfinns bestämmelser om s. k. princip- och organisationsbeslut av riksdagen. Paragrafen motsvaras av 6 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

De föreslagna bestämmelserna saknar motsvarighet i 1809 års RF. Vid sidan av denna har emellertid, som jag har nämnt i det föregående, utbildats en praxis enligt vilken regeringen lägger fram princip- eller organisationsförslag till riksdagen utan direkt samband med förslag till anslag för närmast följande budgetår. Regeringen hemställer vanligen att riksdagen skall yttra sig över eller formligen godkänna grunderna för ett reformförslag. Intar riksdagen en positiv hållning, fullföljer regeringen reformarbetet. I vissa fall utarbetar och utfärdar regeringen författningar med stöd av riksdagens ställningstagande. Oftast leder riksdagens beslut till att regeringen sedermera återkommer med preciserade förslag till anslag för ett följande budgetår. Riktlinjer och villkor av det slag som föreläggs riksdagen genom de fristående princippropositionerna knyts ofta också till regeringens anslagsförslag, vare sig dessa tas upp i budgetpropositionen eller i s. k. särpropositioner.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar att riksdagen genom regeringens principförslag får tillfälle att på längre sikt än för nästa budgetår diskutera och ta ställning till inriktningen av skilda reformer. Enligt beredningen bör riksdagens deltagande i principavgörandena komma till uttryck genom en grundlagsbestämmelse som anger att riksdagen vid fastställande av statsbudget eller eljest får besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

Med riktlinjer för viss statsverksamhet avser beredningen enligt ett motivuttalande bl. a. grunder för själva verksamheten, främst ett angivande av målen och de huvudsakliga medlen. Också huvuddragen i den erforderliga organisationen åsyftas. Riksdagen kan vid sin behandling av principförslagen ange vissa ekonomiska restriktioner för den fortsatta planeringen. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen bör riksdagen

också kunna ta ställning till större spörsmål om programindelning av statsbudgeten, anslagsindelning och den statliga verksamhetens redovisning i övrigt i statsbudgeten.

Departementschefen

Som jag redan har angivit i den allmänna motiveringen (5.11) kan riksdagen genom princip- och organisationsbeslut ta ställning i ett vidare perspektiv än budgetårets till föreliggande reformplaner. Många för samhällsutvecklingen betydelsefulla frågor kan på så sätt komma under riksdagens bedömande på ett stadium, då ännu flera vägar att uppnå målen står öppna. Enligt min mening skulle det vara en klar brist om RF med tystnad förbigick den beslutsform varom nu är fråga. Den av beredningen föreslagna bestämmelsen har därför efter ett par formella jämkningar förts in i förevarande paragraf i departementsförslaget.

Beslut av det slag som avses i paragrafen är inte rättsligt bindande men kan få stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet. Denna betydelse ökar om principbeslutet kombineras med beslut om anslag för följande budgetår eller med ett bemyndigande för regeringen att utlägga beställningar eller på annat sätt ikläda staten ekonomiska förpliktelser som led i förverkligandet av en plan.

8 §

Paragrafen upptar bestämmelser om rätten att disponera över statens tillgångar. Den motsvaras i beredningens förslag närmast av 9 § andra punkten.

Gällande rätt

Enligt 64 § i nuvarande RF står "rikets ordinarie statsmedel och inkomster" samt bevillningsmedel under konungens disposition. Av Kungl. Maj:ts allmänna befogenhet att styra riket följer vidare att regeringen i princip också i övrigt bestämmer förfogandet över och förvaltningen av den statliga förmögenheten, låt vara att Kungl. Maj:t därvid kan vara bunden av grunder som riksdagen har fastställt och beroende av dess godkännande i det särskilda fallet. Riksdagen kan däremot inte direkt förfoga över den statliga egendomen, endast ge riktlinjer för och samtycke till dispositionsåtgärder. Från vad jag nu har sagt gäller det undantaget att medel och andra tillgångar som är avsedda för riksdagen och dess verk är undandragna Kungl. Maj:ts dispositionsrätt.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar att regeringen naturligtvis inte skall disponera över de anslag som riksdagen anvisar till riksdagens organ och myndigheter. I övrigt är det enligt beredningens mening en naturlig sak att

anslagen ställs till regeringens disposition. Regeringen ställer i sin tur anslagen till berörda myndigheters förfogande genom regleringsbrev eller på annat sätt. Därvid bör regeringen få ge de ytterligare föreskrifter som är förenliga med riksdagens anslagsbeslut. De under regeringen lydande myndigheternas utgifter skall alltså liksom f. n. ha också ett regeringsbeslut som grund. I enlighet med det sagda föreslår beredningen i 9 § andra punkten i förslaget till RF en föreskrift om att de medel som riksdagen anvisar för annan verksamhet än sådan som bedrivs av riksdagen eller dess myndigheter står till regeringens förfogande.

Någon uttrycklig regel om vem som disponerar över statens tillgångar i övrigt har inte tagits upp i beredningens förslag. I motiven uttalar beredningen emellertid att det naturligen är en sak för regeringen och övriga myndigheter att förvalta samt förfoga över statens egendom.

Departementschefen

Annat har inte ifrågasatts än att regeringen alltjämt skall vara det statsorgan som ytterst ombesörjer dispositionen över statens tillgångar. Denna grundsats bör enligt min mening komma till uttryck i RF inte bara i fråga om penningmedel och andra likvida tillgångar utan också beträffande annan statlig egendom. Jag föreslår att det sker genom en föreskrift som säger att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Ordet disposition är avsett att innefatta både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att riksdagen inte kan ställa medel direkt till en myndighets förfogande eller t. ex. avhända staten en fastighet utan regeringens medverkan (jfr angående det senare fallet 11 kap. 8 § i departementsförslaget till RF). En annan sak är att regeringen i sitt handlande på olika sätt är bunden av riksdagsbeslut. Av 2 § första stycket i förevarande kapitel följer att statens medel inte får användas i strid med riksdagens beslut. Samma regel har indirekt stor betydelse för regeringens bestämmanderätt i fråga om åtskillig annan statlig egendom. Härtill kommer att regeringen i enlighet med vad som föreslås under följande paragraf är bunden av grunder som riksdagen beslutar angående förfogandet över och förvaltningen av statens fasta och lösa egendom. Att märka är också att riksdagens lagbeslut binder regeringen, t. ex. i fråga om vilka utgifter som måste verkställas.

Att statens egendom är under regeringens disposition betyder naturligtvis inte att regeringen själv skall fatta beslut i alla uppkommande frågor. Regeringen kan – och måste också i mycket betydande omfattning – genom författningar och andra direktiv överlåta åt underordnade myndigheter att utbetala medel och i övrigt disponera över statens tillgångar. Regeringen kan i sådana direktiv meddela ytterligare dispositionsföreskrifter, förutsatt att de inte strider mot vad riksdagen har beslutat.

Från den uppställda regeln bör göras två undantag. Liksom f. n. bör

egendom som är avsedd för riksdagen eller dess myndigheter disponeras av riksdagens egna organ. Men härtill kommer att det med tanke på alldeles speciella fall bör finnas en möjlighet att anordna en statlig förmögenhetsförvaltning som är fristående i förhållande till regeringen. Som exempel från gällande rätt kan nämnas att avgifter för den allmänna tilläggspensioneringen enligt vad som föreskrivs i 19 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring går till en fond, allmänna pensionsfonden, med vars tillgångar kostnaderna för försäkringen bestrids. Fonden förvaltas på sätt "Konungen med riksdagen" förordnar. Enligt reglemente (1959:293) angående allmänna pensionsfondens förvaltning skall de penningmedel som ingår till fonden förvaltas av tre särskilda styrelser. En förvaltningsform av detta slag bör ha stöd i lag. Jag förordar därför att det i förevarande paragraf görs ett förbehåll för vad som kan vara bestämt i lag angående befogenhet för annan än regeringen att disponera över statlig egendom.

Paragrafen omfattar endast tillgångar som tillkommer det offentligrättsliga organet staten. Egendom som tillhör aktiebolag, vilket helt eller delvis ägs av staten, omfattas alltså inte av bestämmelserna.

9 §

I paragrafen föreskrivs i första punkten att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Det tilläggs i andra punkten att riksdagen därvid kan föreskriva att åtgärd av visst slag skall beslutas av riksdagen.

För redogörelse för gällande rätt angående riksdagens inflytande över den statliga förmögenhetsdispositionen samt för författningsutredningens och grundlagberedningens förslag i ämnet hänvisas till framställningen i avsnitt 4.10. De av beredningen föreslagna bestämmelserna är upptagna i 10 §.

Departementschefen

Jag har redan i den allmänna motiveringen (5.11) angett min inställning till frågan om formerna för riksdagens medverkan i den statliga förmögenhetsdispositionen. Jag hänvisar i första hand till vad jag där har anfört och nöjer mig i det följande med kompletterande kommentarer till de av mig föreslagna bestämmelserna.

Paragrafen föreskriver att riksdagen är skyldig att bestämma grunder för den statliga förmögenhetsdispositionen. Paragrafen gäller inte bara den egendom som står under regeringens och dess underlydande myndigheters disposition utan även de tillgångar som förvaltas av riksdagsorgan. Riksdagen kan fritt avgöra vilken omfattning och vilket innehåll som regleringen skall ha. Det kan vara lämpligt att riksdagens föreskrifter ges i lag, men grundlagsbestämmelsen uppställer inte något krav på lagform. Används lagformen, är det av vikt att reglerna utformas

så, att det klart framgår om de riktar sig enbart till statens företrädare eller om de avses ha direkt civilrättslig verkan.

I paragrafens andra punkt har föreslagits en bestämmelse som innebär att riksdagen vid fastställandet av grunderna för den statliga förmögenhetsdispositionen kan föreskriva exempelvis att egendom av visst slag inte får avhändas staten utan att riksdagen har samtyckt till åtgärden i det konkreta fallet. Bestämmelsen skall ses mot bakgrund av den i 11 kap. 8 § RF föreslagna föreskriften att förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Som jag angav under föregående paragraf, ankommer verkställigheten av den ifrågavarande åtgärden på regeringen eller annan myndighet.

Oberoende av vilka allmänna dispositionsregler som riksdagen fastställer, är regeringens och övriga myndigheters handlingsfrihet vid förvaltningen av och förfogandet över statens egendom begränsad. I fråga om likvida tillgångar, medel, är bestämmelsen i 2 § första stycket direkt tillämplig. Av samma bestämmelse får emellertid vidare anses följa att egendom som har anskaffats för medel, anvisade av riksdagen, inte får disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut. I praxis har egendom, som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att för framtiden vara statsegendom, inte ansetts kunna säljas utan riksdagens hörande. Obrukbar eller obehövlig materiel kan försäljas, men regeringen torde inte ensidigt kunna genom försäljning av materiel reducera t. ex. den av riksdagen beslutade försvarsorganisationen. Vad jag har föreslagit i denna paragraf syftar inte till rubbning av nu nämnd praxis. Jag vill tillägga att riksdagen givetvis är oförhindrad att besluta annan användning av viss statlig egendom än som från början var förutsatt. En sådan omprövning kan många gånger vara önskvärd för att främja en god hushållning med de statliga resurserna.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om formerna för den statliga skuldsättningen och om riksdagsorgan med uppgift att taga upp och förvalta lån till staten. Den motsvaras i beredningens förslag av bestämmelserna i 11 och 15 §§.

Gällande rätt

Som har nämnts förut kan konungen enligt 76 § i nuvarande RF inte utan riksdagens samtycke upptaga lån eller belasta riket med ny gäld. Bestämmelsen avser först och främst upplåning i egentlig mening. Ofta anses den böra tillämpas också i fråga om andra utfästelser, vars fullgörande nödvändiggör anslag av riksdagen. I varje fall anses sådana utfästelser vanligen böra underställas riksdagen. Frågor om bl. a. köpe- och leveransavtal, ansvarighetsförbindelser, beviljande av pensioner och inrättande av tjänster är därför i princip riksdagsärenden. Från principen att utfästelser underställs riksdagen görs emellertid undantag för utfästelser som så att säga hör till statslivets normala gång och som inte lämpligen bör belasta riksdagens tid.

Fastän nämnda grundlagsbestämmelse räknar med att Kungl. Maj:t kan komma att uppta lån, är det i själva verket riksdagen ensam som både beslutar om upplåningen och låter verkställa den genom ett särskilt organ, riksgäldskontoret. I 66 § i nuvarande RF föreskrivs att riksgäldskontoret förblir under riksdagens styrelse, inseende och förvaltning samt att riksdagen ansvarar för den rikets gäld som kontoret ombesörjer. Riksdagen skall enligt 70 § 2 mom. RO välja fullmäktige att förvalta riksgäldskontorets medel och tillhörigheter. Det kan anmärkas att det i andra länder inte förekommer att statsskulden förvaltas av ett verk som lyder under folkrepresentationen.

Författningsutredningen

Utredningen föreslog i 8 kap. 7 § i förslaget till RF en bestämmelse om att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får upptaga lån eller ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Utredningens avsikt var att bestämmelsen skulle svara mot praxis.

Statsskuldens förvaltning och den därmed förenade upplåningsverksamheten borde enligt utredningens mening alltjämt ombesörjas av ett riksdagens verk. Det kunde emellertid ifrågasättas om det var behövligt med ett särskilt verk för dessa uppgifter, som inte heller kunde handhas oberoende av de allmänna finans- och penningpolitiska målsättningarna. Med det nära samband som förelåg mellan riksgäldskontorets och riksbankens huvuduppgifter syntes en lämplig lösning vara att riksbanken övertog uppgiften att förvalta statsskulden, inklusive ombesörjandet av erforderlig upplåning.

En sådan lösning kunde emellertid inte genomföras utan en särskild utredning. Författningsutredningen utgick därför i sitt förslag till ny RF och RO från att riksgäldskontoret alltjämt skulle finnas kvar, men förutsatte att den berörda frågan blev föremål för snar prövning. Den av utredningen i RF föreslagna bestämmelsen (8 kap. 8 § tredje stycket) innehöll att det ankommer på riksgäldskontoret att enligt riksdagens bemyndigande uppta lån och förvalta statsskulden.

Författningsutredningens tanke att riksgäldskontorets huvuduppgifter skulle föras över till riksbanken avstyrktes under remissbehandlingen bestämt av riksgäldsfullmäktige.

Grundlagberedningen

I saklig överensstämmelse med författningsutredningens förslag upptar beredningen i 11 § en bestämmelse enligt vilken regeringen eller annan statlig myndighet inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller eljest ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

Beredningen förklarar att man enligt dess mening inte i RF bör låsa fast hur handhavandet av den under riksdagen lydande statsupplåningen bör organiseras. Detta spörsmål kan regleras i vanlig lag. I 15 § i beredningens förslag föreskrivs därför endast att riksdagen uppdrar åt

myndighet, som lyder under riksdagen, att taga upp och förvalta lån. Det tilläggs att bestämmelser härom meddelas i lag. Beredningen uttalar att den inte har tagit ställning till behovet av ändring av den nuvarande organisationen. Vid utarbetandet av förslag till följdlagstiftning har beredningen därför utgått från att riksgäldskontoret skall bestå tills vidare (jfr SOU 1972:16 s. 25).

Departementschefen

I den allmänna motiveringen (5.11) har jag förklarat att jag i det väsentliga godtar den av beredningen föreslagna bestämmelsen om riksdagens inflytande i fråga om den statliga skuldsättningen. Jag framhöll också önskvärdheten av att riksdagen lämnar regeringen tillräckligt vidsträckta bemyndiganden att ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Jag vill här tillägga följande synpunkter.

Befogenheten att ikläda staten ekonomiska förpliktelser har nära samband med rätten att disponera över statens tillgångar. Det bör i princip vara regeringens sak att göra utfästelser på statens vägnar. Jag anser att det kan vara vilseledande att i den nu aktuella bestämmelsen allmänt nämna att inte heller statlig myndighet kan ingå ekonomiska förbindelser utan riksdagens medgivande. Man kan härav möjligen få uppfattningen att en regeringen underordnad myndighet kan göra utfästelser på statens vägnar direkt med stöd av ett riksdagsbemyndigande. Jag föreslår därför att bestämmelsen, som i paragrafen bildar ett första stycke, får handla endast om regeringens rätt att ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Den befogenhet i detta hänseende som av praktiska skäl måste tillkomma underordnade myndigheter bör ha stöd i direktiv från regeringens sida. Till frågan om befogenhet för ett riksdagens organ att ta upp lån återkommer jag strax. Jag vill liksom beredningen framhålla att förevarande bestämmelse enbart är en kompetensregel och alltså inte reglerar frågan i vad mån en förbindelse, som myndighet med överskridande av sin behörighet har ingått, är bindande för staten.

Behövliga bemyndiganden till regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser bör liksom nu kunna lämnas i enkla former i samband med budgetregleringen. Förbindelser som – även för längre tid än närmast följande budgetår – är nödvändiga för en myndighets löpande verksamhet torde regelmässigt kunna anses medgivna genom riksdagens beslut om anslag till myndigheten.

Som jag har framhållit tidigare utgör riksdagsbemyndiganden i fråga om investeringsprogram eller andra projekt en betydelsefull form för riksdagens direkta medverkan i den statliga reformplaneringen.

Den egentliga statliga upplåningen ombesörjs för närvarande av ett riksdagens organ, riksgäldskontoret. Liksom beredningen anser jag att denna ordning bör kunna bestå. Riksgäldsfullmäktige har i sitt remissyttrande motsatt sig förslaget att riksgäldskontoret inte direkt i RF skall utpekas som det riksdagsorgan som skall taga upp och förvalta lån. För

egen del ansluter jag mig emellertid till beredningens uppfattning att RF inte i detta hänseende bör binda de organisatoriska formerna.

Liksom beredningen anser jag alltså att RF endast skall ange att myndighet som lyder under riksdagen skall ha till uppgift att ta upp lån och förvalta statsskuld. En bestämmelse härom, som innebär att också den ifrågavarande riksdagsmyndigheten med stöd av RF kan få befogenhet att ingå förbindelser på statens vägnar, har uppenbarligen ett nära samband med den i det föregående behandlade regeln om riksdagens samtycke till utfästelser från regeringens sida. Jag föreslår därför att bestämmelserna sammanförs i en paragraf. Bestämmelsen om det låneförvaltande riksdagsorganet bör därvid bilda ett andra stycke i paragrafen. Den av beredningen föreslagna formuleringen av denna bestämmelse skulle kunna ge intrycket att riksdagen kan ge bemyndigande att uppta statslån endast åt den ifrågavarande riksdagsmyndigheten och alltså inte åt regeringen. En sådan ensamrätt för riksdagsorganet bör inte stipuleras i grundlag. Jag förordar att bestämmelsen i stället får den lydelsen att under riksdagen skall finnas myndighet med uppgift att ta upp lån och förvalta lån till staten. Formuleringen innebär inte att den angivna uppgiften måste vara den enda eller ens den huvudsakliga för den ifrågavarande myndigheten.

Myndighetens befogenhet att ta upp lån bör givetvis vara beroende av riksdagens bemyndigande. Med hänsyn till att första stycket enligt vad jag förordar direkt bör avse endast regeringens befogenhet bör kravet på riksdagens bemyndigande uttryckligen nämnas även i andra stycket. I detta stycke bör också i enlighet med beredningens förslag göras en erinran om att närmare bestämmelser om den ifrågavarande myndigheten skall finnas i lag.

Jag har inte för avsikt att föreslå att uppgiften att taga upp och förvalta lån till staten nu skall föras över från riksgäldskontoret till annan riksdagsmyndighet. Jag avser att återkomma till frågan om en lag om riksgäldskontoret i samband med arbetet på följdlagstiftningen.

Enligt grunderna för förevarande paragraf torde inte heller annat riksdagsorgan än det i andra stycket nämnda få göra utfästelser på statens vägnar för sin verksamhet utan riksdagens tillstånd. Av riksbankens grundlagfästa ställning som landets centralbank torde dock följa att banken utan särskilt riksdagsmedgivande har befogenhet att ikläda sig förpliktelser som har omedelbart samband med bankens verksamhet.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om riksdagens lönedelegation. Den motsvaras i beredningens förslag av 12 §.

Gällande rätt

För att åt riksdagen trygga största möjliga inflytande vid bestämmande av statstjänstemännens anställningsvillkor inrättades genom grundlagsändring år 1965 riksdagens lönedelegation. Enligt 62 § andra stycket i

nuvarande RF skall denna lönedelegation, om inte riksdagen för visst fall beslutar annorlunda, i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller eljest tillhör riksdagens prövning, rådpläga med ledamot av statsrådet som konungen förordnar därtill, samt på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådan fråga eller, om sådan fråga har undantagits från avtal, förslag till reglering av frågan.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår i sak inte någon annan ändring av grundlagsbestämmelserna om lönedelegationen än att det uttryckligen anges att lönedelegationen i fråga om arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter inte skall överlägga med statsråd utan med den som riksdagen utser därtill.

Departementschefen

Bestämmelserna om riksdagens lönedelegation anknyter till regeln i föregående paragraf om iklädande av förpliktelser. Liksom beredningen anser jag att nu gällande regler om lönedelegationen bör överföras till en ny RF utan annan ändring i sak än den som beredningen har föreslagit. Jag förordar dock att det av paragrafen får framgå att lönedelegationen skall utses inom riksdagen och att en erinran görs om att närmare bestämmelser om delegationens sammansättning finns i RO. I departementsförslaget har vidare gjorts vissa språkliga jämkningar i lagtexten.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om riksbanken. Den motsvaras i beredningens förslag av 13 §.

Gällande rätt

Riksbanken är ett riksdagens verk. Enligt 72 § i nuvarande RF står banken under riksdagens garanti och förvaltas av därtill valda fullmäktige efter samfällt stiftad lag. Banken är en statlig institution men anses utgöra ett från kronan skilt rättssubjekt. I nämnda grundlagsparagraf föreskrivs angående bankofullmäktige att de skall vara sju, av vilka konungen för tre år i sänder förordnar en jämte en suppleant och de övriga sex jämte sex suppleanter väljs av riksdagen för tid och på sätt i RO sägs. Den av konungen förordnande ordinarie ledamoten är fullmäktiges ordförande men får inte utöva annan befattning inom riksbankens styrelse. Fullmäktig som av riksdagen vägras ansvarsfrihet skall avgå från sin befattning. De av konungen för fullmäktig eller suppleant meddelade förordnandena får återkallas när konungen prövar det skäligt. I paragrafen föreskrivs vidare att fullmäktige inom sig utser chef för riksbanken samt inom eller utom sig en suppleant för honom att vid inträffande förfall inträda i hans ställe med fullmäktigs rätt och ansvar.

Bestämmelser om riksdagens val av fullmäktige är upptagna i 70 § i nuvarande RO. Varje år väljs två fullmäktige och två suppleanter för en treårsperiod. Varje ledamot och suppleant väljs för sig. Fullmäktig

behöver inte vara ledamot av riksdagen.

Fullmäktige kan enligt 111 § RF i och för sin befattning inte mottaga befallningar utan av riksdagen och enligt dess instruktioner och inte heller ställas till redo och ansvar utan efter riksdagens beslut. För fullmäktige finns särskild ansvarighetslag.

Som nyss nämndes förvaltas riksbanken av fullmäktige efter samfällt stiftad lag. Ifrågavarande lagbestämmelser är i huvudsak upptagna i lagen (1934:437) om Sveriges riksbank. Riksdagen har vidare utfärdat särskilt reglemente för riksbankens styrelse och förvaltning (Bankoreglementet, riksdagens författningssamling 1970:5).

Författningsutredningen

Det fanns enligt utredningen inte någon anledning att överväga någon ändring av den hävdvunna ordningen i fråga om den svenska centralbankens ställning och organisation. Utredningen upptog i 8 kap. 8 § i förslaget till RF bestämmelser bl. a. om att riksbanken är under riksdagens garanti, att den lyder under riksdagen och att den står under ledning av särskilda fullmäktige. Närmare bestämmelser om fullmäktige gavs i förslaget till RO.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår att riksbanken skall behålla sin nuvarande ställning. Samordning mellan penning- och kreditpolitiken å ena, samt finanspolitiken å andra sidan kan enligt beredningen ske inom ramen för nuvarande ordning.

I 13 § föreslår beredningen bestämmelser om att riksbanken lyder under riksdagen och förvaltas av sju fullmäktige. En av dessa, vilken skall vara ordförande men inte får utöva annan befattning inom riksbankens ledning, och en suppleant för honom förordnas för tre år i sänder av regeringen. De övriga sex väljs av riksdagen. I paragrafen sägs vidare att föreskrifter om sådant val, om riksbankschef och vice riksbankschef, om suppleanter för de av riksdagen valda fullmäktige, om riksbankens organisation i övrigt och om dess verksamhet meddelas i RO och annan lag. I ett andra stycke tilläggs att fullmäktig vilken riksdagen har vägrat ansvarsfrihet är skild från sin befattning och att regeringen äger återkalla förordnandet för ordföranden eller dennes suppleant.

De av beredningen i RO föreslagna bestämmelserna (7 kap. 4 §, 8 kap. 6 §) innebär bl. a. att den nuvarande successiva förnyelsen av riksbanksfullmäktige slopas och att fullmäktige i stället väljs proportionellt på en gång för tid motsvarande riksdagens valperiod.

I 9 kap. 8 § RO föreslår beredningen en bestämmelse angående prövning av åtal mot riksbanksfullmäktig för gärning i utövningen av uppdraget.

Departementschefen

Liksom beredningen anser jag att riksbanken alltjämt bör bestå som en myndighet under riksdagen. Det får förutsättas att, liksom hittills, den kredit- och penningpolitik som riksbanken bedriver samordnas inom ramen för den av regeringen förda ekonomiska politiken. Med de av beredningen föreslagna reglerna om val av fullmäktige i riksbanken reduceras ytterligare risken för motsättningar mellan regering och riksbank. Förslaget innebär nämligen att man alltid kan räkna med att det parti eller de partier på vars förtroende regeringen grundar sin ställning också har det bestämmande inflytandet i riksbankens fullmäktige.

De av beredningen föreslagna grundlagsbestämmelserna om riksbanken står i överensstämmelse med gällande rätt. Enligt min mening kan angivelsen av vilka ämnen rörande riksbanken som skall behandlas i RO och annan lag förkortas. I övrigt föreslår jag endast ett par formella jämkningar i lagtexten.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om penning- och betalningsväsendet. Bestämmelserna är desamma som i 14 § första stycket och andra stycket första punkten i beredningens förslag.

Gällande rätt

I fråga om riksbankens verksamhet föreskrivs i 72 § i nuvarande RF att endast riksbanken äger utgiva sedlar som "för mynt i riket må erkännas". Formuleringen lägger inte hinder i vägen för annan bank att utge sedlar. Grundlagsbestämmelsen har emellertid kompletterats genom 1 § lagen (1897:28 s. 1) med vissa bestämmelser om riksbankens sedelutgivningsrätt, så ock angående forum för riksbanken. Enligt denna paragraf är riksbanken ensam berättigad att utge sedlar. Riksbanken skall enligt 72 § RF vid anfordran inlösa sedlarna med guld efter deras lydelse. Undantag härifrån kan dock under vissa angivna omständigheter medgivas av konungen och riksdagen samfällt eller, på vissa villkor, av konungen. Riksbankens skyldighet att inlösa sedlarna med guld har varit suspenderad oavbrutet sedan år 1931.

Riksbankens sedelutgivningsrätt regleras genom bestämmelser i riksbankslagen (1934:437). Omfattningen av sedelutgivningsrätten har i 9 § gjorts beroende på storleken av den metalliska kassan. Enligt 11 § består den metalliska kassan av guldmynt och omyntat guld. Sedan 1948 har emellertid tillämpats ett system som innebär att sedelutgivningsrätten med avsteg från 9 § riksbankslagen maximeras genom särskild, för ett år i taget antagen lagstiftning (se senast lagen, 1972:137, med särskilda bestämmelser om riksbankens sedelutgivning). I sådan lag har brukat intagas bemyndigande för konungen att förordna tillfälligt om sedelutgivningen. Ett bemyndigande av samma slag lämnas för övrigt också i 9 § riksbankslagen.

I 79 § 2 mom. RF föreskrivs att någon förändring i rikets mynt till skrot eller korn inte får äga rum utan riksdagens bifall, konungens rättighet att låta slå mynt dock oförkränkt. Mynträtten är reglerad i lagen (1970:1028) om rikets mynt.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår – liksom tidigare författningsutredningen – å ena sidan att guldinlösningsskyldigheten utmönstras ur grundlagen, å andra sidan att riksbankens sedelmonopol blir grundlagsfäst. Beredningen föreslår vidare att det föreskrivs att bestämmelser om penning- och betalningsväsendet i övrigt meddelas genom lag. Beredningens förslag upptar också en föreskrift som ger grundlagsstöd åt sådana bemyndiganden för regeringen att bestämma om sedelutgivningen som nyss berördes.

Departementschefen

Riksbanksfullmäktige har i sitt remissyttrande betecknat det som självfallet att nuvarande skyldighet för riksbanken att inlösa sina sedlar med guld skall upphävas. Jag delar denna uppfattning. Jag ansluter mig också till vad beredningen har föreslagit om att riksbankens ensamrätt att utge sedlar skall grundlagsfästas och att bestämmelser om penning- och betalningsväsendet skall ges i lag. Däremot anser jag att de av beredningen föreslagna bestämmelserna om rätt för regeringen att efter bemyndigande från riksdagen förordna tillfälligt i fråga om penning- och betalningsväsendet kan utgå som obehövliga. Dessa bestämmelser har beredningen föreslagit med tanke på de bemyndiganden som förekommer i den tidigare nämnda lagstiftningen om sedelutgivningsrätten. Som riksbanksfullmäktige har påpekat i sitt remissyttrande medför emellertid ett borttagande av guldinlösningsskyldigheten att de med denna sammanhängande bestämmelserna i 9 och 11 §§ riksbankslagen om den metalliska kassan och om det i relation till denna kassa ställda sedeltaket kan upphävas. Därmed bortfaller också behovet av den provisoriska lagstiftningen om sedelutgivningsrätten, vilken har gällt i stället för bl. a. 9 § riksbankslagen.

10 kap. FÖRHÅLLANDET TILL ANDRA STATER

Grundlagberedningen har funnit att den rättsliga regleringen av förhållandet till andra stater är av så stor betydelse att en samlad behandling i ett särskilt kapitel i RF (9 kap. i beredningens förslag) är påkallad. Jag ansluter mig till denna uppfattning.

En utgångspunkt för den i förevarande kapitel intagna regleringen är att handläggningen av utrikesärendena är en riksstyrelsefunktion bland andra och att ansvaret för utrikespolitiken därför i första hand skall åvila regeringen. Som beredningen har framhållit motiverar emellertid utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet att riksdagen försäkrar sig om en

vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver. Detta synsätt avspeglas bl. a. i reglerna på traktaträttens område och i reglerna om behörighet att utfärda krigsförklaring, insätta krigsmakten i strid och i övrigt använda militärt våld.

Kapitlet har väsentligen samma disposition som 9 kap. hos beredningen. Den enda avvikelsen från beredningens förslag i detta hänseende består i att alla regler om ingående av internationella överenskommelser har samlats före regeln som behandlar frågan om uppsägning av sådana överenskommelser. I departementsförslaget finns sålunda reglerna om ingående av sådana överenskommelser i 1–3 §§ (i beredningens förslag 1, 2 och 4 §§) och regeln om uppsägning i 4 § (i beredningens förslag 3 §).

1 och 2 §§

Dessa paragrafer innehåller de grundläggande reglerna om ingående av internationella överenskommelser. De motsvarar 1 och 2 §§ i beredningens förslag.

Gällande rätt

Av Kungl. Maj:ts allmänna styrelsemakt enligt 1 § i nuvarande RF anses följa en rätt att företräda Sverige gentemot främmande stater och mellanfolkliga organisationer. Denna rätt är uttryckligen erkänd i 12 § RF, där det i första punkten sägs att konungen äger ingå överenskommelse med främmande makt, sedan statsrådet har hörts i frågan.

I 12 § RF återfinns vidare föreskrifter om riksdagens medbestämmanderätt vid tillkomsten av traktater. Om en överenskommelse med främmande makt angår en fråga som riksdagen enligt RF äger avgöra ensam eller med konungen, skall överenskommelsen framläggas för riksdagen till godkännande. Detsamma skall gälla i fråga om andra överenskommelser av större vikt. I överenskommelsen skall tas in förbehåll, varigenom dess giltighet görs beroende av riksdagens bifall. Frågan huruvida en traktat som inte berör riksdagens lagstiftnings- eller beskattningsmakt är av större vikt bedömes av Kungl. Maj:t ensam under konstitutionellt ansvar. Kravet på riksdagens godkännande är undantagslöst vad gäller traktater i frågor där riksdagen enligt RF har beslutanderätt. Andra överenskommelser av större vikt kan ingås utan riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. I sådana fall skall i stället utrikesnämnden beredas tillfälle att yttra sig innan överenskommelsen ingås.

Författningsutredningen

Utredningen ansåg att någon motsvarighet till första meningen i 12 § RF inte behövdes, eftersom rätten att avsluta traktater liksom befogenheten att avgöra övriga utrikesärenden fick anses ingå som ett led i rikets styrelse, vilken skulle tillkomma regeringen. I fråga om riksdagens godkännande vid avslutande av traktater anslöt sig utredningens förslag

mycket nära till gällande regler. En nyhet var att uttrycket mellanfolklig organisation fördes in i grundlagstexten. Enligt utredningens mening erfordrades inte någon föreskrift i grundlag om att överenskommelse skulle innehålla förbehåll om att dess giltighet var beroende av riksdagens bifall.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar inledningsvis att den i likhet med författningsutredningen inte finner någon anledning att föreslå några mera genomgripande ändringar av nu gällande bestämmelse om traktater.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ i beredningens förslag avser överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer. Uttrycket mellanfolklig organisation omfattar enligt beredningen bara organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten. Så är fallet i huvudsak med organisationer som är sammanslutningar av stater. Detta innebär enligt beredningen givetvis inte att regeringen skulle vara förhindrad att ingå överenskommelser med andra icke inhemska organisationer, t. ex. frivilliga hjälporganisationer, eller med utländska eller internationella företag. Sådana överenskommelser faller dock under andra regler, t. ex. reglerna om finansmakten.

Med överenskommelser av det slag som nu har behandlats jämställs i beredningens förslag andra internationella förpliktelser av folkrättslig art. Som exempel härpå nämns ensidiga förpliktelser.

Beredningen nämner vidare det fallet att Sverige tillhör en internationell organisation som enligt sina stadgar kan rikta direktiv till medlemsstaterna men bara med enhälligt beslut. Enligt beredningen kan ett beslut som på detta sätt innebär direktiv jämställas med en ny överenskommelse, eftersom medlemsstaterna folkrättsligt sett har kvar sin handlingsfrihet. Att Sverige biträder ett sådant beslut måste, sägs det, statsrättsligt sett betraktas som ingående av en överenskommelse.

Beredningen uttalar att regeringen såsom utövare av riksstyrelsen även i framtiden bör vara behörig att ingå överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer. Detta slås fast i 1 § i beredningens förslag, där det sägs att regeringen äger ingå överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation och även på annat sätt ikläda riket internationell förpliktelse. Enligt beredningen är ändamålet med detta stadgande inte bara att ange att regeringen är behörig att ikläda riket förpliktelser. Bestämmelsen klargör också att regeringen som regel inte kan överlåta sin behörighet till annan myndighet. Beredningen öppnar dock en begränsad rätt till sådan överlåtelse i 4 § (jfr. 3 § i departementsförslaget).

I 2 § uppställer beredningen vissa statsrättsliga villkor för att regeringen skall få ikläda riket internationella förpliktelser. Dessa villkor gäller riksdagens godkännande av internationella överenskommelser. Enligt beredningen bör bestämmelserna härom vara utformade på sådant sätt att riksdagens ställningstagande inte föregrips genom åtaganden som

regeringen gör. Fordras exempelvis en lagändring eller ett anslagsbeslut för att Sverige skall kunna fullgöra en internationell överenskommelse, skall regeringen enligt beredningen inte kunna ingå den utan riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande skall emellertid inte behöva inhämtas, om det motsvarande riksdagsbeslutet (lagändringen, anslagsbeslutet etc.) redan är fattat, såvida överenskommelsen inte är av större vikt.

Beredningen nämner att nu gällande RF inte innehåller någon regel för det fallet att uppfyllande av det internationella åtagandet förutsätter en ändring av grundlag. Den rådande uppfattningen är enligt beredningen att åtagandet då inte kan godkännas av riksdagen utan att grundlagsändringen först har genomförts eller i varje fall att ändringsförslaget har antagits eller antas slutligt i anslutning till godkännandet. Beredningen hänvisar i detta sammanhang till prop. 1964:140 s. 101 och anför följande exempel: En konvention som förutsätter rätt till fri etablering för de anslutna staternas medborgare inom alla näringsgrenar skulle förutsätta ändring av den regel i TF som innehåller att ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person.

Beredningen förklarar att den i sitt förslag behåller de gällande reglerna för grundlagsändring och dessutom föreslår särskilt formkrav, nämligen kvalificerad majoritet, för vissa andra beslut (se t. ex. 9 kap. 5 § andra stycket i beredningens förslag). Principen att riksdagens handlingsfrihet inte skall elimineras bör enligt beredningens mening med tanke på dessa fall leda till att samma krav ställs vid prövningen av den internationella förpliktelsen.

Beredningen uttalar att dess förslag nära ansluter sig till de nu gällande bestämmelserna såvitt gäller riksdagens prövning av internationella överenskommelser eller förpliktelser i frågor som inte omfattas av riksdagens kompetens i den meningen att ett riksdagsbeslut om lagändring, anslag e. d. behövs för att åtagandet skall kunna fullgöras.

Beredningen påpekar att det under remissbehandlingen av författningsutredningens förslag uttrycktes önskemål att en ny regeringsform skulle få en sådan avfattning och motivering att därav klart framgick regeringens och riksdagens befogenheter i fråga om vapenstillestånd och fredsfördrag samt att det därvid ansågs självklart att riksdagens medverkan skulle krävas så långt det var praktiskt genomförbart. Beredningen nämner att frågan senare har berörts även av KU (1968:20 s. 33). Beredningen anser att ett fredsfördrag under alla förhållanden skall underställas riksdagens prövning. Frågan om prövning i riksdagen av vapenstillestånd behandlar beredningen i 12 kap.

Beredningen föreslår på grund av det nu anförda att internationell överenskommelse eller förpliktelse skall föreläggas riksdagen för prövning dels om den förutsätter ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras, dels om den innebär slutande av fred. Även annan internationell överenskommelse eller förpliktelse skall enligt förslaget föreläggas riksdagen för prövning om den är av större vikt. Prövningen i riksdagen skall dock i

detta fall på vissa villkor kunna ersättas med en föregående rådplägning i utrikesnämnden.

Prövningen i riksdagen av en internationell överenskommelse skall enligt beredningens förslag i regel följa vanliga bestämmelser om behandlingen av riksdagsärenden. Beredningen föreslår dock att särskilda formkrav som gäller för det riksdagsbeslut som förutsätts (t. ex. två riksdagsbeslut med val emellan såsom vid grundlagsändring) skall tillämpas också vid prövningen av den överenskommelse som korresponderar med beslutet.

Beredningen påpekar till sist att dess förslag inte innehåller någon motsvarighet till den nuvarande regeln att, då riksdagens godkännande förutsätts, överenskommelsen skall innehålla ett förbehåll därom. Det har ansetts tveksamt, i vad mån ett sådant förbehåll är folkrättsligt verksamt. Härtill kommer enligt beredningen att det syfte som den nuvarande regeln avser att fylla kan anses bli i viss utsträckning tillvarataget genom artikel 46 i 1969 års Wien-konvention om traktaträtten. I denna stipuleras att en stat kan begära upphävande av en överenskommelse om den har slutits i uppenbar konflikt med en intern kompetensregel av grundläggande betydelse.

Departementschefen

Beredningens förslag innebär inte något avsteg från den i gällande rätt fastslagna grundsatsen, att internationella överenskommelser skall ingås av regeringen. Inte heller vad gäller frågan om riksdagens godkännande av sådana överenskommelser skiljer sig beredningens förslag i något avgörande hänseende från gällande rätt. Jag anser att beredningens förslag är lämpligt och ansluter mig till det i sak. Jag föreslår dock vissa ändringar av huvudsakligen redaktionell art.

Beredningen fastslår i 1 § att regeringen vid sidan av sin behörighet att ingå internationella överenskommelser även har kompetens att på annat sätt ikläda riket internationella förpliktelser. Denna distinktion, som har goda skäl för sig, återkommer på flera ställen i de närmast följande paragraferna. Det är enligt min mening lämpligt att förenkla lagtexten genom att inte särskilt nämna ensidiga åtaganden av internationella förpliktelser i kapitlets inledande paragrafer utan i stället i en särskild föreskrift (jfr. 4 § i departementsförslaget) slå fast att bestämmelserna i de närmast föregående paragraferna äger motsvarande tillämpning på sådana åtaganden.

I fråga om föreskriften i 1 § förklarar beredningen att en huvuduppgift för denna är att klargöra att i princip ingen annan än regeringen är behörig att på rikets vägnar ingå internationella överenskommelser. Jag anser att föreskriften bör formuleras om så att detta framgår klarare än i beredningens förslag.

Som beredningen har uttalat innebär kravet på att riksdagen skall godkänna en internationell överenskommelse att regeringen inte skall

få ingå en sådan överenskommelse med för riket bindande verkan förrän riksdagens godkännande föreligger. Det har under remissbehandlingen påpekats att de av beredningen i 2 § föreslagna bestämmelserna emellertid närmast ger vid handen att riksdagens prövning skall ske först efter det att regeringen har träffat en bindande överenskommelse. Jag anser att denna kritik är befogad. I departementsförslaget har 2 § därför getts en utformning som klart anger att fråga är om föreskrifter som anger förutsättningarna för regeringens statsrättsliga kompetens att med utnyttjande av sin i 1 § fastslagna behörighet binda riket genom internationella överenskommelser.

Ett av de fall där enligt en särskild föreskrift i beredningens förslag en internationell överenskommelse alltid skall underställas riksdagen är när överenskommelsen innebär slutande av fred. Jag kan inte finna att denna föreskrift är nödvändig. Ett fredsavtal måste alltid anses vara av sådan betydelse att det på grund av bestämmelserna i tredje stycket första punkten kräver riksdagens godkännande. Situationen då ett fredsavtal skall ingås kan vidare så gott som aldrig tänkas vara sådan att regeringen skulle kunna hävda att rikets intresse kräver att avtalet ingås utan att det godkänns av riksdagen. Annorlunda torde det förhålla sig vid ingående av vapenstillestånd. Särskilda regler om detta finns i 13 kap. 8 § i departementsförslaget.

Jag ansluter mig i övrigt till beredningens uttalanden angående innebörden av bestämmelserna i förevarande paragrafer.

3 §

Genom bestämmelserna i förevarande paragraf i departementsförslaget öppnas en viss möjlighet för regeringen att överlämna till förvaltningsmyndighet att ingå internationella överenskommelser. Bestämmelserna återfinns i beredningens förslag i 4 §.

Beredningen påpekar att det i angelägenheter av mindre räckvidd, särskilt i fråga om tillämpning av överenskommelser med generell syftning, såsom post- eller telekonventioner, sedan länge har följts den praxis att statlig förvaltningsmyndighet, efter uttrycklig eller underförstådd delegation från regeringen, har tillåtits ingå överenskommelse med motsvarande myndighet i annat stat. Jag delar beredningens uppfattning att denna praxis bör få uttryckligt stöd i RF. Liksom beredningen anser jag att myndighetens behörighet bör kunna grundas endast på ett klart bemyndigande och att sådan behörighet skall kunna föreligga uteslutande i fall då det inte fordras någon behandling i riksdagen eller i utrikesnämnden. Bemyndigandet bör kunna avse såväl viss fråga som visst slag av frågor.

Som beredningen har påpekat kommer bestämmelsen i paragrafen huvudsakligen att tillämpas i fråga om sådana överenskommelser som en svensk förvaltningsmyndighet ingår med motsvarande förvaltningsmyndighet i ett annat land. Bestämmelserna bör emellertid inte utesluta att en svensk förvaltningsmyndighet tilläggs behörighet att sluta överenskom-

melser även med regering eller ministerium. Detta kan, som beredningen nämner, få betydelse i fall då motsvarande förvaltningsuppgift i den främmande staten handläggs av sådant organ.

4 §

Genom denna paragraf, som delvis motsvaras av 3 § i beredningens förslag, görs bestämmelserna i 1–3 §§ i departementsförslaget tillämpliga dels i fråga om ensidiga åtaganden av internationella förpliktelser, dels i fråga om uppsägning av internationella överenskommelser och förpliktelser.

Föreskrifterna i 1, 2 och 4 §§ i beredningens förslag gäller enligt uttryckliga bestämmelser i varje paragraf inte bara internationella överenskommelser utan även ensidiga åtaganden av internationella förpliktelser. Som jag redan har nämnt under 1 och 2 §§ kan man göra lagtexten enklare och mera lättläst genom att i kapitlets inledande paragrafer tala endast om internationella överenskommelser och därefter genom en särskild regel i förevarande paragraf göra stadgandena tillämpliga även på åtaganden av förpliktelser. Någon ändring i sakligt hänseende åsyftas givetvis inte med denna ändring.

I 3 § beredningens förslag finns föreskrifter om riksdagens och utrikesnämndens medverkan vid uppsägning av internationell överenskommelse. Enligt detta stadgande skall bestämmelserna om behandling i riksdagen eller utrikesnämnden av internationell överenskommelse eller förpliktelse ha motsvarande tillämpning på uppsägning av sådan överenskommelse eller förpliktelse. Beredningen förklarar att denna föreskrift inte innebär att uppsägning nödvändigtvis skall behandlas i riksdagen eller utrikesnämnden därför att den överenskommelse eller förpliktelse, som skall sägas upp, vid ingåendet behandlades där. Uppsägningen skall enligt beredningen bedömas självständigt. Förutsätter uppsägningen lagändring e. d. skall den således prövas i riksdagen. Är den, tagen för sig, av större vikt skall den underställas riksdagen eller behandlas i utrikesnämnden. Beredningens förslag i nu behandlat hänseende har inte utsatts för någon kritik i sak under remissbehandlingen. Jag förordar att frågan om riksdagens och utrikesnämndens medverkan vid uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse regleras i enlighet med beredningens förslag.

Beredningen har inte lagt fram förslag till regler om vem som skall vara behörig att på rikets vägnar säga upp en internationell överenskommelse eller förpliktelse. Det behöver enligt beredningen inte uttryckligen anges att regeringens behörighet att ingå internationell överenskommelse eller förpliktelse också innefattar behörighet att säga upp sådan. Sannolikt har beredningen avsett att detsamma skall gälla i fråga om förvaltningsmyndigheter.

Det kan visserligen sägas att det är självklart att det organ som är behörigt att ingå en internationell överenskommelse också är behörigt att företräda riket när överenskommelsen skall sägas upp. Det är emellertid

enligt min mening mest följdriktigt att ha uttryckliga grundlagsregler angående alla moment i uppsägningsförfarandet. Jag förordar att uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse regleras i samma utsträckning som ingåendet av sådan överenskommelse. Detta kan ske genom en föreskrift i förevarande paragraf att bestämmelserna i 1–3 §§ skall äga motsvarande tillämpning på uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse.

5 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om överlåtelse av svenska offentliga organs uppgifter till internationella organisationer, främmande stater och andra icke svenska samfälligheter. Den överensstämmer med 5 § i beredningens förslag.

Första stycket

Gällande rätt

Bestämmelserna i 81 § tredje stycket i nuvarande RF, vilka kom till 1964–65, gör det möjligt att i vissa fall bryta igenom regeln att en traktat eller konvention, som för Sveriges vidkommande förutsätter en grundlagsändring, kan ingås först sedan grundlagsändringen är genomförd. Enligt bestämmelserna kan beslutanderätt, som enligt RF tillkommer konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ och inte avser frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag, i begränsad omfattning överlåtas på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet. Beslut om sådan överlåtelse kan – förutom i den ordning som gäller för grundlagsändring – fattas samfällt av konungen och en riksdag, om iakttagande av grundlagsändringsformen skulle medföra för riket menlig tidsutdräkt. I sistnämnda fall erfordras för beslutet att i riksdagen minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna instämmer i beslutet. Innebörden härav är att grundlagen i praktiken i vissa fall kan ändras genom ett enda beslut utan att detta kommer till synes i grundlagstexten. En av vinsterna med denna konstruktion är att den mellanfolkliga organisationen inte blir grundlagsfäst. En befogenhetsöverlåtelse kan återkallas genom ett enda beslut med vanlig majoritet.

Grundlagberedningen

Grundlagberedningen föreslår att bestämmelserna i 81 § tredje stycket i nuvarande RF förs över till den nya grundlagen utan väsentliga ändringar. Även enligt förslaget skall beslutanderätt kunna överlåtas endast i begränsad omfattning. I enlighet med principen i förslaget att lag skall stiftas av riksdagen ensam bör enligt beredningen även befogenheten

att besluta med stöd av denna bestämmelse läggas på riksdagen ensam. Lagformen finner beredningen vara den naturliga formen för beslut om överlåtelse av konstitutionell befogenhet. Den bör emellertid inte vara obligatorisk.

Beredningen förklarar att de föreslagna bestämmelserna, i likhet med nuvarande, avser befogenhet som i avsaknad av bestämmelserna inte skulle kunna fråntas ett i dem avsett organ utan ändring av RF. Vad som avses är enligt beredningen i första hand de befogenheter som förslaget tillägger riksdagen och regeringen, för riksdagens vidkommande främst lagstiftning, beskattning och budgetreglering och för regeringens vidkommande sådana funktioner som ryms inom befogenheten att styra riket, exempelvis att utfärda föreskrifter i de hänseenden som framgår av förslaget. Talmannens befogenheter med avseende på regeringens till- och avsättande sägs också principiellt sett höra dit, liksom statsministerns befogenhet att förordna och entlediga ministrar; här torde dock enligt beredningen förbehållet om "begränsad omfattning" utesluta överlåtelse av befogenhet till mellanfolklig organisation.

Den högsta domsmakten hör också enligt beredningen till de befogenheter som inte utan grundlagsändring eller beslut enligt detta stycke kan överlåtas till mellanfolklig organisation. Bestämmelserna i 10 kap. i beredningens förslag om högsta domstolen och regeringsrätten innebär visserligen att rätten att fullfölja talan dit kan begränsas genom lag. De medger emellertid inte att högre domstolsinstans inrättas. Beredningen nämner vidare att resningsbefogenheten är lagd uteslutande hos de två högsta domstolarna. Att överföra tillämpning av svensk lag till utländska eller internationella organ som är undandragna den kontroll som ligger i resningsinstitutet innebär enligt beredningen en begränsning av de högsta domstolarnas grundlagsenliga uppgifter och kräver därför ändring av grundlag eller, såvitt det är fråga om överlåtelse till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, beslut enligt första stycket.

Beredningen diskuterar vidare frågan om överlåtelse av uppgifter på mellanfolklig domstol. Beredningen förklarar att den anser det uppenbart att t. ex. högsta domsmakten inte ens "i begränsad omfattning" skall kunna överlåtas till en fristående mellanfolklig domstol under lindrigare förutsättningar än dem som enligt paragrafen skall gälla vid överlåtelse därav till mellanfolklig organisation. Det synes beredningen å andra sidan inte heller rimligt att göra en sådan överlåtelse helt omöjlig utan ändring av grundlag. Fall kan enligt beredningen tänkas då en fristående mellanfolklig domstol är mera ändamålsenlig från svensk synpunkt än en domstol som tillhör en mellanfolklig organisation. Eftersom det inte är helt klart att uttrycket "mellanfolklig organisation" omfattar även mellanfolklig domstol, föreslår beredningen därför att stadgandet uttryckligen jämställer mellanfolklig domstol med internationell organisation för fredligt samarbete.

Grundlagberedningen erinrar om att både den gällande regeln i 81 § tredje stycket RF och den av beredningen föreslagna regeln omfattar överlåtelse av sådan rättskipning gentemot enskilda, som annars utövas av

exempelvis högsta domstolen, men inte accepterande av jurisdiktion hos domstol för rättskipning mellan stater, sådan som utövas av den internationella domstolen i Haag. Beredningen förklarar att en sådan domstol väl kan sägas vara ett överstatligt organ. Genom att erkänna den förbinder sig Sverige att utforma sitt interna regelsystem eller i övrigt fatta interna beslut så att de anpassas till domstolens utslag. Bundenheten är emellertid endast folkrättslig.

Departementschefen

Vårt deltagande i det allt närmare internationella samarbetet har medfört behov av en möjlighet att med kort varsel överlåta konstitutionella befogenheter till internationella organ. En sådan möjlighet öppnas f. n. genom bestämmelserna i 81 § tredje stycket RF. De av beredningen föreslagna bestämmelserna ansluter sig mycket nära till de nu gällande. Jag delar beredningens uppfattning att den 1964–65 valda lösningen är ändamålsenlig och bör behållas.

De av beredningen föreslagna bestämmelserna skiljer sig från nu gällande bestämmelser främst därigenom att de är begränsade till att avse beslutanderätt som tillkommer sådana organ som är uttryckligen angivna i RF. Svea hovrätt har i sitt remissyttrande gett uttryck för uppfattningen att det saknas sakliga skäl för denna begränsning. Jag vill med anledning av detta framhålla att beredningens förslag i det nämnda avseendet närmast får ses som ett tillägg i förtydligande syfte. Någon ändring i sak i förhållande till vad som nu gäller är inte avsedd. Med hänsyn härtill finner jag för min del att den föreslagna ändringen bör göras. Frånsett några obetydliga ändringar av rent redaktionell art föreslår jag sålunda att de här aktuella bestämmelserna får den lydelse som har föreslagits av beredningen. Mot vad beredningen har uttalat om bestämmelsernas innebörd har jag inte något att erinra.

Andra stycket

Grundlagberedningen

Enligt beredningen innebär de i beredningens förslag till RF intagna bestämmelserna om rättskipning och förvaltning bl. a. att varken rättskipning eller förvaltning kan överlåtas till utländska eller mellanfolkliga organ utan uttryckligt grundlagsstöd. Beredningen förklarar att ett sådant stöd i viss utsträckning ges i 5 § första stycket. Det alltmer ökande internationella samarbetet gör det emellertid enligt beredningen önskvärt att kunna överföra rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke svenska organ i större omfattning och i något enklare form än som förutsätts som normalt i första stycket. Beredningen pekar i detta sammanhang på Sveriges med stöd av lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat träffade överenskommelser med Norge och Finland om sådant samarbete varigenom svenska förvaltningsuppgifter i

viss omfattning har överflyttats till myndigheter i sistnämnda stater.

Beredningen förklarar att den med anledning av det anförda i andra stycket har tagit in en bestämmelse, som gör det möjligt för riksdagen att även i andra fall än som avses i första stycket överflytta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke svenska organ. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan rättskipnings- eller förvaltningsuppgift, i annat fall än som avses i första stycket, överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller eljest till icke svensk inrättning eller samfällighet, om riksdagen medger det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Beredningen påpekar att ett beslut med kvalificerad majoritet bör vara den normala beslutsformen i de fall som avses med andra stycket. Beredningen framhåller vidare att bestämmelsen har utformats så att den i största möjliga utsträckning beaktar de skiftande former i vilka det internationella samarbetet bedrivs eller kan komma att bedrivas.

Beredningen påpekar att de befogenhetsöverlåtelser som kan innebära djupa ingrepp i rättsordningen genomgående faller under första stycket i paragrafen och alltså normalt förutsätter grundlagsändring. De fall som kommer under andra stycket torde enligt beredningen i stort sett vara av mer alldaglig natur. Beredningen säger sig ha funnit det angeläget att bestämmelsen å ena sidan utformas så att ett beslut i allmänhet skall kunna fattas utan tidsutdräkt men å andra sidan ger större säkerhet mot påtryckningar utifrån än gällande grundlagsregler, som i detta hänseende inte innehåller några särskilda formkrav.

Departementschefen

Sveriges överenskommelser med Norge och Finland om gränstullsamarbete har ansetts vara förenliga med nu gällande RF. Riktigheten av denna uppfattning har emellertid ifrågasatts och det torde i varje fall vara osäkert om det för närvarande skulle vara möjligt att efter vanligt majoritetsbeslut i riksdagen överlämna mera omfattande rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter till icke svenska organ. Under alla omständigheter innebär regelsystemet i den nu föreslagna RF att överlåtelse av offentligrättslig befogenhet till icke svenska organ kan ske endast med uttryckligt stöd i grundlag. Jag delar beredningens uppfattning att sådan överlåtelse bör kunna förekomma även i andra fall än som avses i första stycket.

Det har under remissbehandlingen av beredningens förslag hävdats att det inte föreligger något behov av att för de fall som avses i andra stycket ha en särskild beslutsordning med krav på kvalificerad majoritet. Man stöder sig härvid på beredningens uttalande att det skall vara fråga om att överlåta uppgifter som i stort sett torde vara av mer alldaglig natur. Jag delar uppfattningen att bestämmelserna kan förväntas huvudsakligen komma till användning i sådana sammanhang. Eftersom bestämmelserna omfattar varje rättskipnings- och förvaltningsuppgift som inte i RF är

knuten till ett där angivet organ, medger de emellertid överlåtelser också av ganska betydelsefulla funktioner. Skall man kunna godta regler att kompetensöverlåtelser kan ske genom riksdagsbeslut med vanlig majoritet, måste reglerna enligt min uppfattning ges ett betydligt snävare tillämpningsområde än de nu föreslagna. Vill man i så fall undvika att få ett mellanrum mellan de olika överlåtelsereglernas tillämpningsområden inom vilket befogenhetsöverlåtelser över huvud taget inte kan äga rum trots att det där är fråga om mindre betydelsefulla beslutsbefogenheter än som avses i första stycket, blir man tvungen att utvidga det område som skall omfattas av första styckets formkrav. Enligt min uppfattning skulle detta i onödigt hög grad försvåra överlåtelser av offentligrättsliga uppgifter till utländska eller internationella organ. Jag kan inte finna annat än att den av beredningen föreslagna lösningen innebär en lämplig avvägning mellan olika intressen och jag förordar att andra stycket utformas i enlighet med beredningens förslag.

6 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om regeringens samverkan med utrikesnämnden. Den överensstämmer i allt väsentligt med 6 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

Enligt 54 § första stycket i nuvarande RF skall varje riksdag tillsätta en nämnd med uppgift att med konungen rådpläga om ärenden, som angår rikets förhållande till främmande makter. Rådplägning med denna utrikesnämnd bör äga rum i alla utrikesärenden av större vikt före avgörandet. I andra stycket av samma paragraf föreskrivs att ministern för utrikes ärendena i början av varje riksdag och sedermera så ofta omständigheterna föranleder det skall lämna nämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kan erhålla betydelse för riket.

Första stycket i 54 § RF utgår från att det finns två olika huvudgrupper av utrikesärenden, nämligen ärenden "av större vikt" och övriga ärenden. Endast beträffande den första gruppen av ärenden har utrikesnämnden rätt att bli hörd. Enligt den förhärskande uppfattningen föreligger, trots att lagtexten endast talar om att rådplägning bör äga rum, en skyldighet för regeringen att rådpläga med nämnden i alla utrikesärenden som tillhör denna grupp. Endast om rådplägning inte hinns med på grund av ett ärendes brådskande natur får regeringen fatta beslut i saken utan att ha hört nämnden.

Genom bestämmelserna i andra stycket i 54 § RF säkerställs att utrikesnämnden får fortlöpande allsidig orientering om förhållandena på det utrikespolitiska området. Denna orientering sker numera huvudsakligen på så sätt att nämndens ledamöter och suppleanter regelbundet tillställs skriftliga utrikespolitiska översikter.

Författningsutredningen

Författningsutredningens förslag anslöt sig i sak nära till gällande rätt. Utredningen föreslog att utrikesnämnden skulle behållas som riksdagens organ för det närmare samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska ärenden. Enligt utredningens mening borde i RF upptagas ett uttryckligt stadgande om skyldighet för regeringen att med nämnden dryfta det allmänna utrikespolitiska och försvarspolitiska läget. I fråga om skyldighet för regeringen att rådpläga med nämnden i utrikesärenden av större vikt borde enligt utredningen gällande ordning behållas. Utredningen föreslog i tydlighetens intresse att termen "utrikesärenden" skulle ersättas med uttrycket "ärende som angår rikets förhållande till främmande stat eller mellanfolklig organisation". Vidare föreslogs en föreskrift att utrikesnämndens ledamöter, där så kunde ske, i förväg skulle få del av alla upplysningar av betydelse i ärenden i vilka rådplägning med nämnden skulle äga rum.

Grundlagberedningen

Beredningen har föreslagit bestämmelser som innebär att regeringen fortlöpande skall hålla utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och dryfta dessa med nämnden så ofta det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen enligt förslaget före avgörandet rådpläga med nämnden, om det kan ske.

Beredningen förklarar att dess förslag nära ansluter sig både till gällande rätt och till författningsutredningens förslag. Vad gäller uttrycket "utrikespolitiska förhållanden" uttalar beredningen att detta självfallet omfattar de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitiken och handelspolitiken.

Departementschefen

Jag delar författningsutredningens och grundlagberedningens uppfattning att det närmare samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikesfrågor även i fortsättningen bör ske genom utrikesnämnden på samma sätt som för närvarande. Regeringen skall således vara skyldig att överlägga med nämnden i alla utrikesärenden av större vikt, såvida detta inte är omöjligt av särskilda skäl. Den skall vidare hålla nämnden fortlöpande underrättad om det utrikespolitiska läget i den mån detta kan beröra Sverige. Med utrikesärenden förstås i detta sammanhang ärenden som angår rikets förhållanden till främmande stat eller till mellanfolklig organisation.

Någon kritik har inte under remissbehandlingen riktats mot beredningens förslag till utformning av bestämmelserna i de avseenden jag nu har nämnt. Enligt min mening bör förslaget, med vissa smärre redaktionella ändringar, godtas.

Jag vill erinra om att enligt 13 kap. 2 § i departementsförslaget uppgiften att besluta att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe vilar på utrikesnämndens ledamöter.

7 §

Denna paragraf innehåller, liksom 7 § i beredningens förslag, bestämmelser om utrikesnämndens sammansättning, om sammankallande av utrikesnämnden och om tystnadsplikt för den som är knuten till nämnden.

Gällande rätt

Gällande bestämmelser om utrikesnämndens sammansättning tillkom i samband med enkammarreformen 1968–69 och den strax därpå följande reformen av utskottsväsendet. Bestämmelserna återfinnes i 49 § första stycket nuvarande RO. Det föreskrivs där att utrikesnämnden skall bestå av talmannen samt nio andra ledamöter som riksdagen utser inom sig.

I 49 § tredje stycket RO föreskrivs bl. a. att konungen skall sammankalla nämnden så ofta ärendena fordrar det. I fjärde stycket slås fast att nämnden alltid skall sammankallas om minst fyra av nämndens ledamöter hos ministern för utrikes ärendena gör framställning om rådplägning i viss angiven fråga. Vidare föreskrivs i tredje stycket att ordet i utrikesnämnden i konungens frånvaro föres av statsministern eller, om han inte är närvarande, av ministern för utrikes ärendena.

Bestämmelser om tystnadsplikt återfinns för närvarande i 54 § tredje stycket RF. Det föreskrivs där att nämndens ledamöter bör visa största varsamhet i avseende på meddelanden till andra om vad som har förekommit vid nämndens sammanträden. Vidare öppnas en möjlighet för konungen eller den som i hans frånvaro leder förhandlingarna att föreskriva ovillkorlig tystnadsplikt för nämndens ledamöter. Enligt 49 § sjätte stycket RO skall ledamot och suppleant i utrikesnämnden vid det första sammanträde han deltar i avge försäkran om att han skall iaktta tystnadsplikten.

I 49 § första och andra styckena RO ges närmare regler för hur ledamöter och suppleanter i utrikesnämnden utses och tjänstgör i nämnden.

Enligt 50 § andra stycket RF ankommer det i första hand på utrikesnämnden att förordna att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe. I 49 § fjärde stycket RO ges bestämmelser om sammankallande av nämnden för detta ändamål.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår att endast de grundläggande bestämmelserna om utrikesnämnden skall tas in i RF medan de återstående skall föras in i RO (jfr bl. a. 8 kap. 7–9 §§ i beredningens förslag till RO). Till de

grundläggande reglerna räknar beredningen regler om sammansättning, ordförandeskap, sammankallande och tystnadsplikt. Beredningen föreslår i dessa hänseenden inte någon ändring av saklig betydelse i förhållande till vad som jämkningarna nu gäller.

Beredningen har sålunda i första stycket av 7 § i sitt förslag tagit in bestämmelser att utrikesnämnden består av talmannen samt nio andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig. Närmare bestämmelser om utrikesnämndens sammansättning skall meddelas i RO. I andra stycket föreskrivs att nämnden sammanträder på kallelse av regeringen och dessutom att den skall sammankallas, om minst fyra av ledamöterna begär rådplägning i viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden skall vara statschefen eller, om han är frånvarande, statsministern. Enligt tredje stycket skall ledamot av nämnden och den som eljest är knuten till nämnden visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han har erfarit i denna egenskap. Ordföranden kan enligt förslaget besluta om ovillkorlig tystnadsplikt. Beredningen påpekar i anslutning till tredje stycket att det däri intagna stadgandet har förtydligats genom att det uttryckligen sägs att tystnadsplikten omfattar inte bara nämndens ledamöter utan även suppleanter och andra som är knutna till nämnden, t. ex. såsom tjänstemän.

Beredningen erinrar i förevarande sammanhang om att utrikesnämndens ledamöter enligt 12 kap. 6 § i beredningens förslag har vissa uppgifter i samband med förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe. Närmare bestämmelser i det avseendet finns i 8 kap. 9 § i förslaget till RO.

Departementschefen

De av beredningen i förevarande paragraf upptagna bestämmelserna överensstämmer i allt väsentligt med gällande rätt. De har inte blivit föremål för någon egentlig kritik under remissbehandlingen. Enligt min mening är beredningens fördelning av reglerna om utrikesnämnden mellan RF och RO lämplig. Jag förordar med anledning av det nu sagda att paragrafen utformas i huvudsaklig överensstämmelse med beredningens förslag. Jag föreslår emellertid vissa jämkningar av redaktionell natur.

I överensstämmelse med vad jag föreslår i andra sammanhang (jfr bl. a. 6 kap. 4 § i departementsförslaget) bör som förutsättning för att statsministern skall inträda som ordförande i utrikesnämnden uppställas att statschefen har förfall. Med anledning av vissa uttalanden under remissbehandlingen vill jag påpeka att bestämmelserna i 5 kap. om tillfällig riksföreståndare är tillämpliga även i det fall som avses i denna paragraf. Detta innebär att tillfällig riksföreståndare som fullgör statschefens uppgifter i övrigt också är ordförande i utrikesnämnden.

8 §

I denna paragraf fastslås en skyldighet för myndighet att hålla utrikesministern underrättad om frågor som har uppkommit vid myndigheten och som är av betydelse för Sveriges utrikespolitik. Paragrafen har sin motsvarighet i 8 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

I 11 § i nuvarande RF föreskrivs att alla meddelanden till främmande makt eller svenska beskickningar i mål som angår rikets förhållande till främmande makter skall ske genom ministern för utrikes ärendena. Syftet med denna bestämmelse är att garantera en enhetlig ledning av utrikespolitiken, så att alla för riket förpliktande åtaganden skall ske genom utrikesledningen. Bestämmelsen avser endast de ärenden som angår rikets förhållande till främmande makt, däremot inte förvaltningsöverenskommelser av teknisk eller opolitisk natur.

Grundlagberedningen

Beredningen nämner inledningsvis att författningsutredningen föreslog att bestämmelsen i 11 § RF inte skulle få någon motsvarighet i en ny RF. Motivet härtill var att bestämmelsen ansågs avse ett ämne som närmast var en intern regeringsangelägenhet. Beredningen förklarar att den för sin del anser att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens. Enligt beredningen bör grundlagen, som ett moment i befästandet av parlamentarism, ge garantier för en sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse.

Beredningen anser sålunda att en ny RF bör innehålla en motsvarighet till nuvarande 11 § RF, formulerad för nutida förhållanden. Beredningen nämner att ärenden som kräver internationella kontakter eller i övrigt har internationella aspekter under senare decennier har blivit allt vanligare hos myndigheter utanför utrikesdepartementet. Dessa myndigheter har, av naturliga skäl i många fall haft en omfattande direkt korrespondens med utlandet. Beredningen förklarar att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse och att det därför alltjämt finns ett behov att säkra en utrikespolitiskt betingad enhetlig överblick över ärenden av detta slag. Detta behov växer sig snarast allt starkare ju mera omfattande och rikt förgrenade myndigheternas utrikesförbindelser blir. Enligt beredningen måste en central kontroll finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket. Beredningen menar att denna kontroll inom regeringen måste anförtros åt utrikesministern.

Beredningen föreslår på grund härav att det i RF föreskrivs att en av ministrarna skall vara chef för ett utrikesdepartement och att han skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Beredningen förklarar att bestämmelsen har getts en

avfattning som är avsedd att klargöra att det inte är tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut. Underrättelse skall enligt beredningen lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska sida.

Departementschefen

Den av beredningen föreslagna bestämmelsen har blivit föremål för viss kritik under remissbehandlingen. En instans menar att bestämmelsen bör utgå ur RF. Andra instanser hävdar att det inte finns någon anledning att grundlagfästa förekomsten av ett utrikesdepartement. Jag delar för min del beredningens uppfattning att grundlagen bör ge garantier för en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna. Av väsentlig betydelse härvidlag är att det slås fast att utrikesledningen skall hållas informerad om alla kontakter av utrikespolitisk betydelse som svenska myndigheter håller med utländska eller internationella organ. Jag förordar därför att det i RF tas in en sådan regel om underrättelseskyldighet som har föreslagits av beredningen. Med hänsyn till att antalet departement inte längre skall vara bestämt i lag och till att fördelningen av ärendena och departementens namn i fortsättningen skall ankomma på regeringen ensam finner jag det däremot mindre lämpligt att i grundlag föreskriva att det skall finnas ett särskilt utrikesdepartement. Jag vill erinra om att samma betraktelsesätt avspeglas i utformningen av bestämmelsen i 7 kap. 3 § andra punkten i departementsförslaget.

I enlighet med det nu sagda föreslår jag att det i förevarande paragraf föreskrivs att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

9 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om befogenheten att sätta in försvarsmakten i strid, befogenheten att avge förklaring att riket är i krig och befogenheten att bemyndiga försvarsmakten att använda våld för att hindra kränkning av rikets territorium. Paragrafen överensstämmer med 9 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

Enligt 13 § i 1809 års RF, vilket stadgande upphävdes i samband med enkammarreformen, ankom det på konungen att börja krig eller sluta fred. Upphävandet av ifrågavarande paragraf motiverades av föredragande departementschefen med att bestämmelsen var obsolet. KU, som tillstyrkte att paragrafen upphävdes, uttalade bl. a. (KU 1968:20 s. 33) att upphävandet innebar att frågan om befogenheten att "börja krig" – dvs. i realiteten att konstatera att riket folkrättsligt befinner sig i krig – kom

att bli oreglerad. Detta utgjorde enligt utskottet en viktig principiell brist i grundlagarna. Eftersom 13 § inte byggde på några överväganden av den numera aktuella problematiken, skulle det emellertid enligt utskottet inte vara bättre att behålla stadgandet.

Vad gäller rätten att disponera över krigsmakten föreskrivs i 80 § andra stycket i nuvarande RF att krigsmakten skall organiseras efter grunder som fastställs genom samfällt stiftad lag. Enligt 28 § värnpliktslagen (1941:967) kan konungen efter statsrådets hörande – alltså inte genom beslut i kommandoväg – till tjänstgöring inkalla samtliga värnpliktiga eller behövligt antal av dem, när rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt kräver det. Utanför rikets gränser får armén tilldelade värnpliktiga användas endast till rikets försvar och, såvida riksdagen inte är samlad eller skall sammanträda inom trettio dagar, endast efter det att riksdagskallelse har utfärdats. Kungl. Maj:t kan vidare med stöd av kungörelsen (1967:18) om svensk beredskapsstyrka för FN-tjänst ställa svensk beredskapsstyrka till FN:s förfogande för att deltaga i fredsbevarande operation. Styrkan kan också biträda vid hjälpverksamhet utomlands i samband med naturkatastrof. Till grund för denna författning ligger ett beslut av 1964 års riksdag (prop. 1964:81, SU 1964:65, rskr 1964:177).

Författningsutredningen

Författningsutredningen ansåg att man vid utformandet av en motsvarighet till stadgandet i 13 § i 1809 års RF inte borde utgå från det formella begreppet krigsförklaring utan från realiteten bakom detta uttryck, nämligen att rikets krigsmakt sattes in i strid. Enligt utredningen borde rätten att besluta om insättande av krigsmakten i princip ligga på regeringen som utövare av riksstyrelsen. För varje annan militär aktion från vårt lands sida mot främmande stat än ett försvarskrig borde emellertid krävas riksdagens samtycke. Utredningen uttalade vidare att även i sådana fall då väpnad styrka enligt överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation upprättades för att fullgöra bevakningsuppgifter eller liknande funktioner av i första hand polisiär natur i varje särskilt fall borde krävas riksdagens medgivande. Undantag härifrån borde emellertid göras för det fall att förpliktelse att sända sådan styrka förelåg på grund av rikets anslutning till mellanfolklig organisation. Utredningen ansåg vidare att regeringen skulle kunna bemyndiga krigsmakten att vid väpnad konflikt mellan främmande stater använda våld till värnande av rikets neutralitet.

På grundval av dessa överväganden föreslog utredningen att det i RF skulle föreskrivas (10 kap. 3 § i utredningens förslag till RF) att rikets krigsmakt eller del därav inte fick sättas in i strid utan riksdagens medgivande annat än för att avvärja angrepp mot riket. Inte heller fick svensk väpnad styrka sändas till annat land utan riksdagens medgivande, om inte förpliktelse därtill förelåg på grund av rikets anslutning till mellanfolklig organisation. Utredningen föreslog vidare att regeringen, för att värna rikets neutralitet under krig mellan främmande stater, skulle

kunna bemyndiga krigsmakten att använda våld i den utsträckning som internationell rätt och sedvänja medgav.

Grundlagberedningen

Vad gäller frågan om insättandet av försvarsmakten i strid förklarar beredningen att den ledande principen måste vara att regeringen skall kunna disponera rikets försvarskrafter till skydd för riket. Om en annan stat börjar krig mot Sverige, skall alltså regeringen kunna sätta in väpnade styrkor mot angreppet. Ett angrepp kan enligt beredningen förmodas komma så snabbt att prövning i riksdagen inte kan avvaktas.

Beredningen nämner att det ofta har förekommit att stater har inlett väpnat angrepp mot främmande territorium utan att själva vilja betrakta angreppet som ett krig. Den svenska regeringens behörighet att sätta in försvarsmakten för att möta ett angrepp kan enligt beredningen givetvis inte få vara beroende av om angriparen uttryckligen förklarar krig eller betraktar angreppet som ett krig. Det måste vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter.

Beredningen erinrar om att nationernas rätt till självförsvar enligt FN-stadgan (art. 51) inträder "i händelse av ett väpnat angrepp". Beredningen anser det principiellt riktigt, att den svenska grundlagen anknyter till denna terminologi och gör regeringens rätt att disponera försvarskrafterna beroende av väpnat angrepp mot riket. Denna formulering utesluter enligt beredningen preventivkrig; ett väpnat angrepp skall kunna konstateras.

Beredningen uttalar att regeringen i enlighet med det sagda skall vara behörig att sätta in svenska väpnade styrkor vid angrepp mot riket och detta oberoende av om angriparen betraktar angreppet som ett krig. Det måste också vara främst regeringens sak att i ett sådant läge avgöra om angreppet statsrättsligt sett innebär att krig råder. Beredningen påpekar att en förklaring härom från Sveriges sida har vissa viktiga rättsverkningar. Enligt beredskapslagarna träder åtskilliga fullmaktsbestämmelser i tillämpning. Krigsartiklarna i 22 kap. brottsbalken träder också i kraft. Vidare kan en förklaring att krig råder ha politiska verkningar. En krigsförklaring har också vissa folkrättsliga effekter. Vilka dessa effekter är torde enligt beredningen vara i någon mån oklart.

Beredningen nämner att det i ett remissyttrande över författningsutredningens förslag påpekades, att en svensk krigsförklaring utan samband med ett väpnat angrepp mot riket kan tänkas orsaka ett läge, där regeringen har formella förutsättningar att föra krig. Man kan enligt beredningen vidare tänka sig att det genom krigsförklaringen uppkomna tillståndet försätter riksdagen i en sådan tvångssituation att dess medverkan kan erhållas lättare än annars. Beredningen anser att grundlagen bör innehålla ett uttryckligt förbud för regeringen att utan riksdagens medgivande utfärda krigsförklaring utom vid väpnat angrepp mot riket.

Beredningen redogör härefter för författningsutredningens ståndpunkt i frågan om förutsättningarna för att sända väpnad styrka till annat land. Beredningen förklarar att den delar utredningens uppfattning, att svensk väpnad styrka aldrig skall kunna sändas till utlandet, bortsett från angreppsfallet, utan att riksdagen har godkänt åtgärden. Beredningen anser att huvudregeln, som författningsutredningen föreslog, bör vara att riksdagen gör sin prövning i varje särskilt fall. Emellertid bör grundlagen enligt beredningen i vissa speciella fall godta ett i förväg lämnat godkännande. Det synes beredningen sålunda nödvändigt att regeringen får möjlighet att sända väpnad styrka till annat land i de av författningsutredningen åsyftade fallen som avses med art. 43 i FN-stadgan, utan en särskild prövning i riksdagen. För detta syfte föreslår beredningen att styrka skall kunna sändas till annat land, om skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse som har godkänts av riksdagen. I och med att grundlagen uttryckligen anger att överenskommelsen skall ha godkänts av riksdagen föreligger enligt beredningens mening ingen anledning att begränsa bestämmelsens räckvidd till FN-fallet. Om en svensk väpnad styrka ställs exempelvis till säkerhetsrådets förfogande, blir det enligt beredningen en nödvändig konsekvens att styrkan i viktiga hänseenden ställs under icke svenskt befäl och icke svenska rättsregler.

Beredningen behandlar vidare de fall som avses i kungörelsen om svensk beredskapsstyrka för FN-tjänst. Enligt beredningen kan dessa tänkas vara så brådskande att det inte är möjligt att avvakta prövning av riksdagen. Beredningen hävdar emellertid att utsändande till annat land av svensk styrka även i dessa fall är av sådan vikt att de allmänna förutsättningarna bör vara godkända av riksdagen. Detta kan enligt beredningen lämpligen ske genom en lag som anger dessa förutsättningar. Enligt beredningens mening bör alltså 1967 års kungörelse kompletteras med en sådan lag (jfr SOU 1972:16 s. 31). Även i de fall som åsyftas här kan det bli nödvändigt att svensk styrka ställs under icke svensk ordning.

I nära anslutning till författningsutredningens förslag föreslår beredningen vidare, att regeringen skall kunna bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

På grundval av det nu sagda föreslår beredningen att det i paragrafens första styckes första punkt skall föreskrivas att regeringen äger insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Svensk väpnad styrka får enligt förslaget i annat fall insättas i strid eller sändas till annat land endast om riksdagen medger det, om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen. I andra stycket föreskrivs att förklaring att riket är i krig, utom vid väpnat angrepp mot riket, inte får ges utan riksdagens medgivande. Enligt tredje stycket äger

regeringen bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Departementschefen

De av beredningen föreslagna bestämmelserna har under remissbehandlingen uttryckligen tillstyrkts av företrädare för försvaret. Viss kritik har framförts av Svea hovrätt som bl. a. menar att föreskriften att regeringen får sätta in försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp mot riket uttrycker en självklarhet och därför kan utgå.

Jag delar författningsutredningens och grundlagberedningens uppfattning att det i princip skall ankomma på regeringen att fatta beslut om att sätta in försvarsmakten i strid. Enligt min mening bör detta komma till klart uttryck i RF.

Författningsutredningens och beredningens förslag präglas av en strävan att ge riksdagen största möjliga inflytande i de här behandlade frågorna. Detta står i samklang med önskemålet att utrikespolitiken i största möjliga utsträckning skall föras in under riksdagen. Beredningens lösningar förefaller mig genomgående vara lämpliga från såväl principiella som praktiska utgångspunkter och jag föreslår därför att förevarande paragraf utformas i enlighet med beredningens förslag. Jag ansluter mig också till beredningens uttalanden om bestämmelsernas närmare innebörd.

En följd av bestämmelserna i första stycket är att föreskrifter om användningen av svensk militär styrka i FN-tjänst etc. i fortsättningen måste finnas i lag. Förslag till sådan lagstiftning bör utarbetas i samband med annan följdlagstiftning.

11 kap. RÄTTSKIPNING OCH FÖRVALTNING

I förevarande kapitel i departementsförslaget har, liksom i motsvarande kapitel – 10 kap. – i grundlagberedningens förslag, tagits in vissa grundläggande regler om domstols- och förvaltningsorganisationen. Reglerna knyter an till 1 kap. 6 § i departementsförslaget, i vilken slås fast att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen förvaltningsmyndigheter. Jag vill här erinra om att jag i anslutning till 1 kap. 6 § i departementsförslaget berörde innebörden i begreppet rättskipning och förvaltning och också vad som innefattas i begreppet förvaltningsmyndighet.

I kapitlet har gjorts vissa omdisponeringar i förhållande till beredningens förslag. De regler som rör rättskipningen och domstolarna har sålunda förts samman i de inledande fem paragraferna. Därefter meddelas i två paragrafer bestämmelser som bara avser förvaltningsmyndigheterna. Därefter följer fyra paragrafer med regler som berör både domstolar och förvaltningsmyndigheter. Kapitlet avslutas med två paragrafer som avser

speciella befogenheter för regeringen.

Departementsförslaget saknar motsvarighet till vissa bestämmelser i beredningens förslag. Detta beror till en del på att vissa bestämmelser har förts över till andra kapitel. Som förut nämnts har sålunda i 1 kap. 1 § tredje stycket och 7 § tagits in motsvarigheter till de bestämmelser om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas bundenhet av rättsordningens regler och om förbud mot diskriminering som återfinns i 10 kap. 5 § första stycket första punkten och andra stycket i beredningens förslag. Vidare har i 2 och 8 kap. i departementsförslaget förts in motsvarigheter till 10 kap. 7–9 §§ i beredningens förslag.

Departementsförslaget saknar vidare motsvarighet till de bestämmelser om riksrätten som finns i 10 kap. 3 § och 12 § andra stycket i beredningens förslag. Jag anser nämligen att behov inte finns av denna specialdomstol. Härtill återkommer jag i det följande i samband med behandlingen av 12 kap. 3 § i förslaget. Förslaget saknar också motsvarighet till bestämmelserna om permutation i 10 kap. 10 § i beredningens förslag. Detta sammanhänger med att det vid tillkomsten av permutationslagen (1972:205) konstaterades att regler i ämnet kunde föras in genom samfällt stiftad lag och inte krävde någon grundlagsändring. Enligt permutationslagen ligger beslutanderätten i permutationsärenden hos vissa underordnade myndigheter med möjlighet för den som saken rör att anföra besvär hos Kungl. Maj:t. Vissa särskilt betydelsefulla ärenden skall enligt lagen överlämnas till Kungl. Maj:t för avgörande. Med hänsyn till den syn på permutationsinstitutet som kom till uttryck vid permutationslagens tillkomst och på grund av den fullständiga lagreglering av ämnet som nu föreligger finns enligt min mening inte någon anledning att i grundlag föra in föreskrifter om permutation.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolsorganisationen, förbud mot inrättande av domstol för redan begången gärning eller för visst mål samt krav på ordinarie domare vid domstol. Bestämmelserna motsvarar 1 § samt 2 § första stycket andra och tredje punkterna och andra stycket i beredningens förslag.

Gällande rätt

I nuvarande RF finns utförliga bestämmelser om högsta domstolen och regeringsrätten.

I 17 § RF föreskrivs att Kungl. Maj:ts domsrätt skall uppdras åt minst tolv av Kungl. Maj:t utnämnda lagkunniga, erfarna och redliga personer som fullgjort vad författningarna föreskriver för dem som får nyttjas i domareämbeten. De kallas justitieråd och utgör Kungl. Maj:ts högsta domstol. Närmare bestämmelser om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring skall meddelas i särskild lag. Enligt 22 § 1 mom. RF kan i högsta domstolen mål prövas och avgöras av fem justitieråd. Flera än sju

domare får inte på en gång deltaga i prövningen av något mål, om inte för vissa fall annat har föreskrivits i lag. I samma ordning bestäms domarnas antal vid behandling av fråga, huruvida talan i mål som fullföljs till högsta domstolen får komma under dess prövning i fall då enligt lag särskilt tillstånd därtill krävs, ävensom vid avgivande av yttrande över nådeansökningar varmed högsta domstolen har att ta befattning.

I 18 § RF föreskrivs att Kungl. Maj:ts rätt att pröva och avgöra besvär i förvaltningsärenden skall i den utsträckning som Kungl. Maj:t och riksdagen bestämmer i lag uppdras åt minst sju av Kungl. Maj:t utnämnda personer som förvaltat civil beställning samt däri ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas regeringsråd och utgör Kungl. Maj:ts regeringsrätt. Minst två tredjedelar av hela antalet regeringsråd skall ha fullgjort vad författningarna föreskriver för dem som får nyttjas i domareämbeten. Närmare bestämmelser om regeringsrättens sammansättning och tjänstgöring skall meddelas i lag. Enligt 22 § 2 mom. RF kan i regeringsrätten mål prövas och avgöras av fem ledamöter ävensom av fyra, om tre av dem är ense om slutet. I lag skall bestämmas antalet regeringsråd som skall deltaga vid behandling av fråga huruvida talan får komma under regeringsrättens prövning i fall då enligt författningarna särskilt tillstånd därtill krävs.

Enligt 23 § RF skall alla högsta domstolens och regeringsrättens beslut utfärdas "i Konungens namn och med Dess höga underskrift eller under Dess sekret". I 34 § RF föreskrivs att justitieråd eller regeringsråd inte tillika får inneha eller utöva annat ämbete.

Beträffande domstolsorganisationen under högsta domstolen och regeringsrätten finns nu ingen annan reglering i RF än att hovrätterna särskilt nämns i den grundlagsföreskrift, 47 § RF, som fastslår domstolarnas självständiga ställning. Nämnas bör vidare i detta sammanhang att i 16 § RF föreskrivs att Kungl. Maj:t skall låta envar bli dömd av den domstol varunder han rätteligen hör och lyder.

De i 17 § RF omnämnda närmare bestämmelserna om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring samt de i 22 § 1 mom. RF förutsatta kompletterande bestämmelserna om högsta domstolens domförhet återfinns i 3 kap. rättegångsbalken. Enligt 4 § nämnda kapitel utgörs högsta domstolen av högst 22 justitieråd. Övergångsvis kan dock antalet justitieråd vara större. De i 18 § och 22 § 2 mom. RF angivna motsvarande bestämmelserna för regeringsrätten finns i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Enligt 3 § nämnda lag består regeringsrätten av högst 18 regeringsråd. Övergångsvis kan dock också antalet regeringsråd vara större.

Rätten att fullfölja mål till högsta domstolen är i vissa fall avskuren. Sålunda får enligt 36 § lagsökningslagen (1946:808) klagan inte föras över hovrätts beslut i mål om lagsökning eller betalningsföreläggande som enligt 34 § samma lag fullföljts till hovrätt. Även i andra lagar, bl. a. i rättegångsbalken och jordabalken, finns bestämmelser som inskränker rätten att fullfölja talan till högsta domstolen. I rättegångsbalken finns vidare regler som visserligen inte inskränker fullföljdsrätten men som har det innehållet att i

mycket stor utsträckning talan prövas av högsta domstolen endast om denna meddelat tillstånd därtill, s. k. prövningstillstånd.

Regeringsrätten prövar enligt lagen om allmänna förvaltningsdomstolar främst besvär över kammarrätts beslut och besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning anförs hos domstolen. Härav följer att inte alla mål som handlagts av förvaltningsdomstol kan fullföljas till regeringsrätten. Sålunda kan exempelvis enligt 1 § lagen (1961:262) om försäkringsdomstol klagan inte föras över försäkringsdomstolens beslut. Liksom beträffande högsta domstolen finns för regeringsrättens del bestämmelser enligt vilka i stor utsträckning fullföljd talan prövas av regeringsrätten bara under förutsättning att regeringsrätten meddelat prövningstillstånd. Föreskrifter härom finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Utöver högsta domstolen och regeringsrätten finns i vårt land ett stort antal domstolar, exempelvis hovrätter, kammarrätter, tingsrätter, skatterätter, länsrätter, krigsrätter, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen. Samtliga domstolar är verksamma med stöd av bestämmelser i lag. De åsyftande lagarna är bl. a. rättegångsbalken, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, lagen (1971:52) om skatterätt och länsrätt, militära rättegångslagen (1948:472), lagen om arbetsdomstol och lagen om försäkringsdomstol.

Författningsutredningen

Författningsutredningen föreslog att grundlagsbestämmelserna rörande högsta domstolen och regeringsrätten skulle väsentligt begränsas. I utredningens förslag till RF föreskrevs beträffande högsta domstolen bara, att högsta domstolen har högsta domsrätten i mål som tillhör allmänna eller särskilda domstolars prövning samt att inskränkning i rätten att fullfölja talan till högsta domstolen får ske bara enligt grunder som anges i lag. Beträffande regeringsrätten, som enligt utredningens förslag skulle benämnas högsta förvaltningsdomstolen, föreskrevs endast att ifrågavarande domstol har högsta domsrätten i förvaltningsmål enligt vad därom föreskrivs i lag. Domstolsorganisationen i övrigt berördes inte i den av utredningen föreslagna regeringsformen. Dock meddelades bestämmelser rörande riksrätten.

Grundlagberedningen

I beredningens förslag till RF förbehålls domstolarna rätten att i vissa hänseenden avgöra rättsliga frågor. Domstolsbegreppet bör därför enligt beredningens mening på något sätt förankras i grundlag. Beredningen har valt metoden att i regeringsformen ta in vissa regler om domstolsväsendets organisation i stort och om kompetensen att besluta normer rörande domstolarnas uppgifter och arbetsformer m. m. samt att därjämte grund-

lagfästa vissa särskilt betydelsefulla drag i domstolarnas organisation och rättsliga ställning.

I 10 kap. 1 § i beredningens förslag till RF anges grunddragen av domstolsväsendets uppbyggnad. Sålunda föreskrivs att högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar samt att regeringsrätten och kammarrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. Därjämte anges att högsta domstolen och regeringsrätten dömer i sista instans. Samtidigt föreskrivs emellertid i 10 kap. 2 § andra stycket att rätten att fullfölja talan till högsta domstolen eller regeringsrätten får begränsas genom lag. Med stöd av denna bestämmelse skall det fortfarande vara tillåtet att ha såväl regler som förbjuder fullföljd av talan till högsta instans som regler vilka innebär att fullföljd talan prövas av högsta domstolen eller regeringsrätten bara om domstolen meddelar prövningstillstånd.

I fråga om domstolsväsendet föreskrivs vidare i 10 kap. 1 § i beredningens förslag att annan domstol än de uppräknade kan inrättas genom lag. I motiven till bestämmelsen uttalar beredningen att det är önskvärt att det i en lag som avser inrättandet av en domstol klart kommer till uttryck att det är fråga om en domstol. Spörsmålet huruvida en myndighet skall anses vara domstol eller ej kan dock enligt beredningen inte avgöras uteslutande på grundval av hur myndigheten betecknas.

Beredningen har i 10 kap. 1 § också infört ett ovillkorligt förbud mot inrättande av domstol för redan begången gärning eller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Det uppställda förbudet omfattar inte bara tillfälliga specialdomstolar, som skulle döma över redan begångna gärningar, utan även domstolar som av helt legitima skäl inrättas för en viss kategori av brottmål. Sådana domstolar kan på grund av det föreslagna förbudet inte handlägga mål som avser gärningar begångna före domstolens inrättande. Olägenheten härav anser beredningen inte vara särskilt betydande. I fråga om andra mål än brottmål innebär den föreslagna bestämmelsen inte något förbud mot att mål av en generellt bestämd kategori, som redan är anhängiga exempelvis vid allmän domstol, överförs till en särskild domstol. Föreskriften förbjuder däremot att individualiserade tvister eller mål överförs till en särskild domstol. Det förekommer ofta att en kommun eller del av kommun förs över från en domkrets till en annan eller att domkretsar slås samman. Den föreslagna bestämmelsen hindrar inte att ett mål om ett brott, som har förövats före omregleringen, efter denna prövas av den domstol där åtalet skall väckas enligt allmänna regler.

I 10 kap. 2 § i beredningens förslag föreskrivs att i högsta domstolen eller regeringsrätten bara den får tjänstgöra som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Vid annan domstol – varmed avses domstolen som organisatorisk enhet och inte domstolen i den sammansättning i vilken den avgör ett visst mål eller mål av visst slag – skall enligt förslaget finnas minst en ordinarie domare. Beredningen framhåller att den sistnämnda bestämmelsen inte utgör något hinder mot att t. ex. den enda ordinarie domartjänsten vid en mindre domstol tillfälligt

uppehålls av en vikarie under den ordinarie innehavarens semester eller tjänstledighet. Med hänsyn till den pågående domsagoregleringen föreslår beredningen en övergångsbestämmelse som gör det möjligt att under en övergångstid vakanssätta den ordinarie domartjänsten vid s. k. enmansdomstolar. Vidare har beredningen för krigsrätternas del tagit in en undantagsbestämmelse i 12 kap. 5 § andra stycket i sitt förslag till RF.

Departementschefen

Domstolarnas rättskipande verksamhet är ett mycket viktigt element i samhället. Garantier bör finnas för att domstolarna i enlighet med nuvarande ordning också i framtiden kommer att intaga en självständig ställning och arbeta i sådana former att största möjliga rättssäkerhet uppnås. Det bör också finnas garantier för att vissa typer av avgöranden alltid träffas av domstol eller kan dras under domstols prövning. De förslag med nu angiven syftning som grundlagberedningen har lagt fram kan jag i allt väsentligt ansluta mig till.

I likhet med beredningen anser jag att det inte kan ifrågakomma att i grundlag räkna upp vilka domstolar som finns i vårt land eller att i grundlag söka uttömmande definiera begreppet domstol. Efter genomförandet av 1971 års förvaltningsrättsreform torde större klarhet än tidigare råda beträffande vilka statsorgan som enligt svensk rätt är att anse som domstolar. När nya myndigheter inrättas, bör för den händelse tveksamhet kan råda klarläggas huruvida myndigheten utgör domstol eller ej.

I förevarande paragraf har i första stycket fastslagits att högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Det av historiska skäl betingade äldre synsättet att högsta domstolen och regeringsrätten utövar en Kungl. Maj:t tillkommande domsrätt och besvärsprövningsrätt kan inte behållas. Under sådana förhållanden kan dessa två domstolars beslut i fortsättningen inte utfärdas i konungens namn och under hans sekret. Högsta domstolens och regeringsrättens beslut bör i likhet med vad som gäller för andra domstolar utfärdas i vederbörande domstols eget namn. I likhet med författningsutredningen och grundlagberedningen anser jag vidare att behov inte föreligger av en så utförlig grundlagsreglering av högsta domstolens och regeringsrättens verksamhet som den nuvarande regeringsformen innehåller. RF bör sålunda enligt min mening inte uppta bestämmelser om antalet ledamöter i högsta domstolen och regeringsrätten, om deras titlar, om behörighetsvillkor för ifrågavarande domstolsledamöter eller om högsta domstolens och regeringsrättens domförhet. Det bör i fråga om ledamotsantal, behörighetsvillkor och domförhet räcka med att bestämmelser finns i lag. Föreskriften om förbud för ledamöterna av högsta domstolen och regeringsrätten att tillika inneha eller utöva annat ämbete är enligt min mening inte heller av beskaffenhet att böra tas upp i grundlag.

Grundlagsbestämmelsen om högsta domstolen och regeringsrätten har i samma stycke kompletterats med en föreskrift om att rätten att få mål

prövat av högsta domstolen eller regeringsrätten kan begränsas genom lag. En sådan bestämmelse är nödvändig för att man skall kunna behålla nuvarande ordning enligt vilken i vissa domstolsmål fullföljd till högsta domstolen eller regeringsrätten inte alls får ske och i övriga mål prövning av dessa domstolar i stor utsträckning kan erhållas endast under förutsättning att prövningstillstånd meddelas. Bestämmelsen, som i sak överensstämmer med vad beredningen har föreslagit, har formulerats så att den täcker både fullföljdsförbuds- och prövningstillståndfallen. I fråga om högsta domstolen och regeringsrätten bör vidare föreskrivas att i dessa domstolar endast den får tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Bestämmelsen, som i sak överensstämmer med beredningens förslag, ingår i första stycket av 1 §.

Att högsta domstolen och regeringsrätten nämns i förevarande paragraf är motiverat både med hänsyn till dessa två domstolars principiella ställning som högsta rättskipande instanser och med hänsyn till att förslaget till RF innehåller flera olika speciella regler som rör dessa domstolar. Motsvarande skäl finns inte att i regeringsformen ange en del av de övriga domstolar som vi har i vårt land. Någon fullständig uppräkning i grundlag av domstolarna kan, som jag förut sagt, i vilket fall som helst inte komma ifråga. Från rättsliga synpunkter saknas anledning att välja ut en del av domstolarna under högsta domstolen och regeringsrätten och särskilt nämna dem i regeringsformen. Jag föreslår således att inga andra domstolar än högsta domstolen och regeringsrätten namnges i RF. Rörande domstolsorganisationen i övrigt bör endast slås fast att annan domstol än högsta domstolen eller regeringsrätten inrättas med stöd av lag. Samtidigt bör emellertid i enlighet med beredningens förslag slås fast att domstol inte får inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Härigenom blir det inte bara generellt förbjudet för regeringen att utan stöd av lag inrätta domstolar. Det blir dessutom förbjudet för riksdagen att besluta om inrättande av domstol för prövning av redan begången gärning eller för visst mål. Dessa bestämmelser är från rättssäkerhetssynpunkt av stor principiell betydelse. De har tagits in i ett andra stycke av förevarande paragraf.

Med domstolarnas självständiga ställning rimmar bäst att domstolarnas dömande befattningshavare i största möjliga utsträckning utgörs av domare som åtnjuter ett sådant anställningsskydd som nu tillkommer ordinarie domare. För högsta domstolens och regeringsrättens del har jag i det föregående förordat en regel av innehåll att endast den får tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Av organisatoriska skäl är det inte möjligt att uppställa en motsvarande regel för övriga domstolars del. Med hänsyn till de skiftande förhållandena vid dessa andra domstolar är det inte möjligt att för dessa domstolars del uppställa en längre gående regel än att vid sådan domstol skall finnas ordinarie domare, vilket innebär att vid den organisatoriska enhet som ifrågavarande domstol utgör måste finnas minst en befattningshavare som har ställningen av ordinarie domare. En bestämmelse av detta innehåll har tagits upp i tredje stycket av förevarande paragraf. Bestämmelsen kan emellertid inte

göras undantagslös. För vissa specialdomstolars del synes det nämligen påkallat att öppna en möjlighet till undantag från nyssnämnda bestämmelse. Sålunda synes arbetsdomsolen och marknadsdomstolen arbeta under så speciella förhållanden att det kan vara motiverat att domarna där även i fortsättningen liksom f. n. är förordnade endast för viss tid. Också för mellankommunala skatterättens del skulle det vara förenat med olägenheter att nu ställa upp ett krav på att ordinarie domare skall finnas vid domstolen. Det är vidare inte otänkbart att i framtiden någon specialdomstol inrättas beträffande vilken särskilda omständigheter kommer att föreligga som motiverar ett undantag från den nyssnämnda bestämmelsen. Jag föreslår därför att tredje stycket av förevarande paragraf byggs ut med en föreskrift av innehåll att i fråga om domstol som har inrättats för handläggning av viss eller vissa bestämda grupper av mål undantag i lag från nyssnämnda bestämmelse får göras.

Under krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden måste vidare undantag från huvudregeln få göras beträffande domstol för avdelning vid försvarsmakten. Bestämmelse om detta har tagits upp i 13 kap. 7 § andra stycket i departementsförslaget. Med hänsyn till den pågående domsagoregleringen har vidare i övergångsbestämmelserna till regeringsformen tagits in en bestämmelse som gör det möjligt att under en övergångstid vakansrätta den ordinarie domartjänsten vid s. k. enmansdomstolar.

I detta sammanhang vill jag slutligen understryka att även om man nu grundlagfäster principen att det räcker med en ordinarie domare per domstol såsom organisatorisk enhet, avsikten är att domstolarna i all den utsträckning som är organisatoriskt möjlig skall utrustas med ordinarie domare.

2 §

I paragrafen ges förbud mot direktiv till domstol om hur den skall avgöra ett enskilt ärende. Föreskriften i paragrafen motsvarar 5 § första stycket andra punkten i beredningens förslag.

Gällande rätt

I första ledet av 47 § i nuvarande RF fastslås domstolarnas självständiga ställning i den dömande verksamheten. Där föreskrivs nämligen att rikets hovrätter och alla andra domstolar skall döma efter lag och laga stadgar. Med lag och laga stadgar avses samtliga gällande rättsregler. Paragrafen inskärper således att domstolarna i sitt dömande bara har att rätta sig efter rättsreglerna och inte får ta emot order och anvisningar om hur de skall döma i det enskilda fallet.

Författningsutredningen

Utredningen ansåg att principen om domstolarnas självständiga ställning i förhållande till andra myndigheter liksom hittills borde vara fastslagen i regeringsformen och förordade en bestämmelse av innehåll att domstolarna skall döma efter vad som föreskrivs i lag och annan författning.

Grundlagberedningen

Sedan i 10 kap. 5 § första stycket första punkten i beredningens förslag till regeringsform slagits fast att såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet är bundna av rättsordningen, föreskrivs i nästföljande punkt att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller i övrigt tillämpa rättsregel. Genom detta förbud mot direktiv i särskilda fall tillförsäkras bl. a. domstolarna självständighet i sin rättstillämpande verksamhet. Beredningen framhåller att förbudet mot direktiv i särskilt fall inte avser den situationen att en domstol efter besvär över en lägre domstols beslut undanröjer detta med den motiveringen att beslutet i visst hänseende var felaktigt och därefter återförvisar målet till den lägre domstolen för förnyad handläggning, varvid denna i visst hänseende skall lägga överrättens beslut till grund för sitt avgörande. Underrättens skyldighet att ställa sig överrättens beslut till efterrättelse följer nämligen inte av någon överrätten tillkommande direktivrätt utan beror på att målet i den del det har prövats av överrätten har kommit att undandras underrättens vidare prövning.

Departementschefen

Domstolarnas självständighet är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten. Vid dömandet och den rättstillämpande verksamheten i övrigt har domstolarna att iaktta gällande rättsregler av olika slag. Skulle någon myndighet utan rättsligt stöd meddela allmänna föreskrifter till ledning för domstolarnas handlande, är domstolarna helt obundna av dessa. Enligt departementsförslaget följer detta redan av bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket att den offentliga makten utövas under lagarna. En särskilt viktig sida av domstolarnas självständighet är att inget annat organ skall kunna gripa in och bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol vid sin rättstillämpning i övrigt skall besluta i särskilt fall. Några direktiv av sådan typ bör inte kunna meddelas vare sig av regeringen eller annan myndighet eller av riksdagen. Från rättssäkerhetssynpunkt är denna sida av domstolarnas självständighet så viktig att en särskild bestämmelse i ämnet bör tas in i grundlag. I förevarande paragraf har därför, i saklig överensstämmelse med grundlagberedningens förslag, föreskrivits att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. I 7 § i departementsförslaget har tagits in en regel av liknande slag avseende förvaltningsmyndigheterna.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som i princip förbehåller domstolarna prövningen av vissa typer av ärenden. Motsvarande bestämmelser finns i 6 § i beredningens förslag.

Grundlagberedningen

I 10 kap. 6 § första stycket i beredningens förslag föreskrivs att annan myndighet än domstol inte får med bindande verkan utan stöd av lag slutligt avgöra rättstvist mellan enskilda. Beredningen framhåller att bestämmelsen inte omöjliggör en överflyttning av den slutliga prövningen av rättstvister mellan enskilda till annan myndighet än domstol, t. ex. en statlig skiljenämnd, under förutsättning att överföringen sker genom lag. Utanför bestämmelsen faller avgöranden som ligger inom området för den s. k. frivilliga rättsvården, t. ex. ärenden om adoption och registrering av boupptecknings, ävensom sådana rättsliga avgöranden som beslut om hemskillnad eller äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan.

Har annan myndighet än domstol berövat någon friheten eller ådömt honom straff eller konfiskation för ett brott eller bestämt annan sådan särskild rättsverkan av en gärning, skall enligt andra stycket av nyssnämnda paragraf den som beslutet rör på begäran få saken prövad av domstol utan dröjsmål. Bestämmelsen innebär till en början att myndighetsutövning av straffrättskipnings natur – varmed avses inte bara ådömandet av brottspåföljder i brottsbalkens mening utan även beslut om sådan särskild rättsverkan av en gärning som förverkande av egendom eller förvisning m. m. – aldrig skall kunna slutligt undandras domstolarna. Som exempel på straffrättskipning som omfattas av bestämmelsen nämner beredningen åklagarmyndigheternas befattning med strafföreläggande och polismyndigheternas befattning med förelägganden om parkerings- och ordningsbot. Bestämmelsen omfattar emellertid inte bara straffdomar och därmed likställda avgöranden utan också beslut om frihetsberövande med anledning av misstanke om brott. I fråga om sådana beslut är enligt beredningens mening kravet på möjlighet till domstolsprövning utan dröjsmål uppfyllt, om det finns en föreskrift av innebörd att beslutet förfaller efter viss kort tid för den händelse det inte har fattats eller fastställts av domstol.

I en andra punkt i andra stycket har beredningen föreskrivit att möjlighet till domstolsprövning utan dröjsmål skall finnas också i sådana fall där en svensk medborgare har blivit omhändertagen tvångsvis av annan anledning än brott. Som exempel på sådana tvångsomhändertaganden kan nämnas intagning på sjukhus enligt lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. Regeln har inte kunnat göras tillämplig på utlänningar, därför att vissa beslut om frihetsberövande enligt utlänningslagstiftningen anses böra vara undantagna från nu ifrågavarande överprövning. Bestämmelsen framtvingar enligt beredningen inte en domstolsprövning i fall där fråga är om ett endast kortvarigt frihetsberövande, t. ex. hämtning enligt 23 kap. 7 § rättegångsbalken eller 13 § 2 mom. andra stycket lagen (1954:579) om nykterhetsvård. När det gäller tvångsomhändertagande av annan anledning än brott är enligt beredningens förslag möjlighet till domstolsprövning inte obligatorisk. I detta fall är det tillåtet att saken i stället prövas av nämnd, under förutsättning att nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden är eller har varit ordinarie domare. Härigenom ges grundlagsstöd åt den överprövning som enligt lagen om beredande av

sluten psykiatrisk vård i vissa fall görs av psykiatriska nämnden.

Bestämmelserna i andra stycket är enligt beredningen inte tillämpliga på beslut om frihetsberövande som fattas av övervakningsnämnd, kriminalvårdsnämnden eller liknande myndighet inom kriminalvården. Ett sådant beslut får nämligen anses utgöra bara ett led i verkställandet av ett av domstol tidigare fattat beslut om frihetsberövande. Motsvarande gäller enligt beredningen i fråga om t. ex. anstaltsstyrelses beslut om återhämtande till anstalt av den som har omhändertagits enligt lagen om nykterhetsvård.

Departementschefen

Enligt svensk rätt handläggs på ett stort antal områden frågor av rättslig karaktär av förvaltningsmyndighet utan att möjlighet finns att dra frågorna under domstols prövning. Senast i samband med 1971 års förvaltningsrättsreform (prop. 1971:30, KU 36, rskr 222) företogs en omfattande översyn av kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t och administrativ domstol. Med det kompetensfördelningssystem som vi har sedan gammalt är det inte möjligt att i grundlag dra någon generell, klar gränslinje mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas kompetensområden. Däremot är det möjligt att i enlighet med grundlagberedningens förslag slå fast i regeringsformen att vissa avgränsade, särskilt betydelsefulla kategorier av ärenden skall i princip eller undantagslöst kunna bli föremål för domstols prövning.

Beredningen anser att rättstvister mellan enskilda i allmänhet skall slutligt avgöras av domstol när de tvistande inte utan medverkan av det allmänna kan komma fram till en lösning. Jag är av samma uppfattning men vill gå ett steg längre. Enligt min mening bör avgörandet av sådana tvister inte bara i sista instans utan även i tidigare instans i princip vara en domstolssak. Det bör dock inte vara uteslutet att genom lag öppna möjlighet för annan myndighet än domstol att handha ifrågavarande rättskipningsuppgifter, om en sådan ordning skulle befinnas ändamålsenlig. I första stycket av förevarande paragraf föreskrivs därför att rättstvist mellan enskilda inte får utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. Med rättstvist mellan enskilda avser jag därvid sådana tvister som rör enskildas inbördes rättigheter, skyldigheter eller rättsliga ställning men däremot inte fall där en enskild motsätter sig en av annan enskild gjord ansökan och där det är offentligrättsliga och inte privaträttsliga synpunkter som skall vara avgörande för utgången.

Beredningen har föreslagit att i grundlag skall skrivas in att om annan myndighet än domstol har berövat någon friheten eller ådömt honom straff eller förverkande för ett brott eller bestämt annan sådan särskild rättsverkan av en gärning, den som beslutet rör skall på begäran få saken prövad av domstol utan dröjsmål. Mot detta förslag kan, som RÅ har gjort, invändas att detsamma inte är förenligt med rättegångsbalkens regler angående strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Sådana förelägganden kan avse såväl bötesstraff som egendomsförverkande eller annan sådan särskild rättsverkan. Sedan föreläggandet har blivit

godkänt, gäller det som dom vilken har vunnit laga kraft och kan således inte genom något ordinärt rättsmedel dras under domstols prövning. Anledning finns inte att i detta sammanhang göra någon ändring i bestämmelserna om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Med hänsyn härtill föreslår jag, såsom förut har nämnts (5.9), att den av beredningen föreslagna bestämmelsen jämkas till att omfatta bara frihetsberövanden på grund av brott eller misstanke om brott. Eftersom en domstolsprövning inte alltid kan komma till stånd omgående utan kan dröja en viss tid, är det vidare lämpligt att i lagrummet anges att den enskilde i ifrågavarande fall skall ha rätt till domstolsprövning utan oskäligt dröjsmål. I enlighet härmed föreskrivs i andra stycket av förevarande paragraf att om annan myndighet än domstol har berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, den beslutet rör skall kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål.

I likhet med beredningen anser jag att i RF bör slås fast att samma rättsskydd skall finnas för de fall då svensk medborgare av annan anledning än brott eller misstanke om brott har blivit omhändertagen tvångsvis. Bestämmelsen har tagits in i andra stycket av förevarande paragraf. Enligt gällande utlänningslagstiftning kan beslut om utlännings omhändertagande bara i vissa fall komma under domstols prövning. Utlänningsutredningen har i betänkandet (Ds In 1972:20) Frihetsberövande enligt utlänningslagen föreslagit en betydande utvidgning av möjligheterna för utlänningar att få ett frihetsberövande enligt utlänningslagstiftningen överprövat av domstol. Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling. Frågan om utlänningslagstiftningens framtida innehåll på nu ifrågavarande punkt står således öppen. Med hänsyn till detta bör bestämmelserna angående rätt till prövning av domstol inte nu utsträckas till att omfatta också frihetsberövanden enligt utlänningslagstiftningen.

När det gäller omhändertaganden tvångsvis av annan anledning än brott eller misstanke om brott bör med prövning av domstol likställas prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare. En bestämmelse härom bör ingå i det nu behandlade lagrummet. Härigenom kommer regeringsformen inte att lägga hinder i vägen för ett bibehållande av den nämndprövning som nu är föreskriven i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall och lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Dock bör för utskrivningsnämndernas och beslutsnämndernas del föreskrivas att ordföranden inte bara bör utan skall uppfylla nyssnämnda krav. Med den utformning, som den föreslagna bestämmelsen i RF får och som f. ö. speciallagstiftningen på området till stor del redan har, finns fullgoda garantier för att den ifrågavarande nämndprövningen blir lika betryggande från rättssäkerhetssynpunkt som en prövning av domstol. I detta sammahang vill jag framhålla att även om en nämnd av nu åsyftat slag enligt svenskt betraktelsesätt inte är att anse som domstol, arten av de uppgifter varmed nämnden tar befattning, dess sammansättning, dess utredningsmöjligheter samt dess helt självständiga ställning i förhållande till regeringen och andra förvaltningsmyndigheter (jfr 7 §) talar för att den inter-

nationellträttsligt sett får betraktas som domstol i den bemärkelse som detta begrepp har i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

4 §

I paragrafen krävs att domstolsväsendet och rättegången i huvudsak skall regleras genom lag. Föreskriften i paragrafen har sin motsvarighet i 2 § första stycket första punkten i beredningens förslag.

Gällande rätt

Enligt nuvarande RF skall bestämmelser om domstolsväsendet och om rättegångsförfarandet i stor utsträckning meddelas i form av lag. Under 1 § har nämnts att i 17, 18 och 22 §§ RF krävs att vissa kompletterande bestämmelser rörande högsta domstolen och regeringsrätten skall ges i lag. I detta sammanhang bör vidare observeras att inom ramen för allmän civil- och kriminallag, som enligt vad förut nämnts stiftas av riksdagen och Kungl. Maj:t gemensamt med stöd av 87 § 1 mom. RF, faller också civil- och kriminalprocesslag. Detaljartade föreskrifter kan emellertid utfärdas av Kungl. Maj:t såsom innehavare av den styrande makten.

Författningsutredningen

Utredningen föreslog att bestämmelser om rättegångsförfarandet inte skulle få meddelas annorledes än i lag. Mindre ingripande bestämmelser skulle dock i annan författning än lag kunna meddelas av regeringen eller, enligt vad därom särskilt föreskrevs, av annan myndighet. Tillämpningsbestämmelser av administrativ natur till lag kunde enligt utredningens förslag beslutas av regeringen eller annan myndighet.

Grundlagberedningen

Enligt 10 kap. 2 § i beredningens förslag skall bestämmelse om domstolarnas uppgifter, om deras organisation, om rättegången och om fullföljd till högre rätt meddelas i lag. Denna föreskrift utgör enligt beredningens mening ett skydd för domstolarnas självständiga ställning. I detta sammanhang kan erinras om att regeringen enligt 7 kap. 6 § i beredningens förslag till RF har möjlighet att genom förordning besluta föreskrifter om verkställighet av lag.

Departementschefen

I likhet med grundlagberedningen anser jag att bestämmelserna om domstolsväsendet och rättegångsförfarandet i huvudsak bör ha karaktären av lag. Föreskrift härom har tagits in i förevarande paragraf.

I fråga om domstolarna gäller att deras verksamhet inte uteslutande utgörs av rättskipning. Domstolarna har även vissa administrativa uppgifter som hänger samman med den dömande verksamheten. Sålunda sysslar domstolarna med personalärenden. De har också rapporteringsskyldighet för statistiska och andra ändamål och skyldighet att medverka vid spridandet av kännedom om de avgöranden som domstolarna träffar.

Det finns även andra administrativa sidor i deras verksamhet. När det gäller de administrativa uppgifterna finns det inte anledning att kräva att domstolarnas uppgifter skall vara föreskrivna i lag. Kravet på lagform bör enligt min mening bara omfatta de bestämmelser som avser domstolarnas rättskipande uppgifter. I detta sammanhang vill jag påpeka att en grundlagsbestämmelse av detta innehåll inte hindrar att i en författning som utfärdas av regeringen föreskrivs att besvär i vissa ärenden skall anföras hos kammarrätt. Lagkravet får nämligen anses vara uppfyllt därigenom att i 8 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar anges att kammarrätt prövar besvär över beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller annan författning anförs hos domstolen.

Huvuddragen av domstolarnas organisation bör vara bestämd i lag. Det kan däremot inte vara ändamålsenligt att kräva att domstolsorganisationen i detalj skall regleras genom lag. Mindre betydelsefulla bestämmelser i ämnet bör kunna meddelas av regeringen. Enligt 8 kap. 13 § i departementsförslaget kan regeringen genom förordning besluta föreskrifter om verkställighet av lagar. Övriga bestämmelser om lagstiftningen i 8 kap. i departementsförslaget har utformats i syfte att åstadkomma att den nämnda föreskriften om regeringens rätt att utfärda bestämmelser som avser verkställighet av lag inte skall få ett alltför brett tillämpningsområde. På förevarande område, där utgångspunkten bör vara att inte belasta de lagar som handlar om domstolarnas organisation med bestämmelser som är mindre betydelsefulla från rättssäkerhetssynpunkt, är det mot den bakgrunden enligt min mening lämpligt att uttryckligen slå fast att lagkravet omfattar bara huvuddragen av domstolarnas organisation och inte organisationen i dess helhet.

Enligt grundlagberedningens mening bör i RF föreskrivas att bestämmelser om rättegången och om fullföljd till högre rätt skall meddelas i lag. Även jag finner att det från rättsskyddssynpunkt är värdefullt att regeringsformen uppställer krav på att dessa ämnen regleras i lag. Med hänsyn till att i begreppet rättegång får anses ingå fullföljd till högre rätt, talas i departementsförslaget emellertid bara om rättegången. Jag vill i detta sammanhang erinra om att bestämmelsen inte utesluter att regeringen meddelar sådana föreskrifter om rättegången som avser rena verkställigheten av de av riksdagen beslutade reglerna i ämnet.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ordinarie domares rättsställning. Bestämmelserna återfinns i beredningens förslag i 15 §.

Gällande rätt

Enligt 36 § första stycket i nuvarande RF får den som har utnämnts till domare, dvs. ordinarie domare, skiljas från tjänsten endast av domstol efter åtal eller genom beslut om entledigande i samband med pensionering. Om det befinns erforderligt av organisatoriska skäl, får han dock förflyttas till annan jämställd domartjänst. Lagrummet fick sin nuvarande lydelse i samband med grundlagsändringarna 1964–1965.

Bestämmelser om ämbets- och tjänstemäns, däribland domares, avsättning med anledning av brott är upptagna i brottsbalken. För vissa s. k. självständiga ämbetsbrott anges avsättning som påföljd direkt i straffbuden. Vid sidan härav gäller att ämbetsman, som genom ett brott har visat sig uppenbarligen inte vara skickad att inneha sin befattning, utöver annan påföljd skall dömas till avsättning.

Bestämmelser om skyldighet för bl. a. domare att avgå i samband med pensionering finns i statstjänstemannalagen (1965:274). Pensionering kan vara ålderspensionering eller förtidspensionering. Avgång med förtidspension kommer i fråga vid förlust eller nedsättning av arbetsförmåga o. d. Beslut om pensionsavgång fattas i administrativ ordning, i vissa fall av Kungl. Maj:t.

Att domare skiljs från tjänsten betyder i 36 § RF att han slutligt förlorar sin anställning. Domare kan emellertid i vissa fall tvingas att temporärt frånträda utövningen av sin tjänst. Så blir fallet om han döms till suspension av domstol i brottmål. I ett par fall kan domare avstängas tills vidare från utövningen av tjänsten. Dels kan han sålunda med stöd av lagen (1955:261) om avstängning av domare avstängas om han på sannolika skäl är misstänkt för brott som kan antas medföra avsättning. Beslut härom fattas av den domstol som är behörig att ta upp brottmålet. Dels kan han enligt bestämmelser i statstjänstemannalagen bli föremål för avstängning i fall då han inte kan fullgöra sin tjänst tillfredsställande, om den bristande tjänstdugligheten beror av sjukdom, lyte e. d. eller om den sannolikt har sådan orsak och vederbörande vägrar att låta sig undersökas av läkare som anvisas honom. Beslut om avstängning av ordinarie domare fattas i nu nämnda fall av Kungl. Maj:t.

Föreligger misstanke om sjukdom eller liknande förhållande som påverkar tjänstdugligheten, kan enligt statstjänstemannalagen beslutas om läkarundersökning av tjänsteman. Gäller det ordinarie domare, är också i detta fall Kungl. Maj:t beslutande myndighet.

Ämbetsansvarskommittén

Kommittén, som i fråga om ämbetsansvaret avgivit dels ett principbetänkande (SOU 1969:20) och dels ett slutbetänkande (SOU 1972:1), anlägger en privaträttslig syn på det offentliga anställningsförhållandet i dess helhet. Kommittén anser i enlighet härmed att samtliga frågor som rör detta anställningsförhållandes bestånd bör lösas på privaträttslig väg.

I konsekvens härmed föreslår kommittén, som tidigare nämnts, att avsättning skall avskaffas som brottspåföljd, likaså suspension. Tjänsteman skall emellertid kunna skiljas från sin tjänst i huvudsak i de fall där avsättning nu kan komma i fråga som brottspåföljd. Avsked kan sålunda enligt vad kommittén föreslår följa dels med anledning av brott, dels till följd av sådan tjänsteförseelse som enligt kommitténs förslag inte längre skall vara kriminaliserad. Men avskedsfrågan skall ses som en tvist mellan arbetsgivare och arbetstagare. Kommittén tänker sig att beslut om avsked i regel skall fattas av den offentlige arbetsgivaren, varefter tjänstemannen kan få tvisten prövad vid allmän domstol eller vid arbetsdomstolen.

Också frågor om avsked i samband med pensionering, om avstängning från tjänsten, om skyldighet att undergå läkarundersökning samt om förflyttning kan tjänsteman enligt förslaget få prövade av domstol i tvistemålsordning. Domstolsprövningen föregås i allmänhet även här av ett särskilt beslut på arbetsgivarsidan.

Grundlagberedningen

I 10 kap. 15 § i beredningens förslag till regeringsform finns bestämmelmelser om ordinarie domares rättsställning. Beredningen påpekar att bestämmelserna i huvudsak överensstämmer med motsvarande föreskrifter i 36 § i nuvarande RF men att beredningen vid utformningen av paragrafen beaktat ämbetsansvarskommitténs förslag.

Enligt beredningens förslag får den som har utnämnts till ordinarie domare avskedas från tjänsten endast om han genom brott eller eljest genom grov eller upprepad försummelse i tjänsten har visat sig inte vara skickad att inneha denna eller om han har uppnått gällande pensionsålder eller eljest enligt lag är skyldig att avgå med pension. Beredningen framhåller att av bestämmelsen följer att om det i samband med utnämningen av en tjänsteman har gjorts förbehåll att denne skall inneha tjänsten endast fram till viss tidpunkt eller tills vidare, den utnämnde aldrig kan anses vara utnämnd till ordinarie domare i grundlagens mening. Av bestämmelsen följer också att föreskrifter om skyldighet för ordinarie domare att avgå med pension före gällande pensionsålder kan ges bara i lag.

Med anknytning till ämbetsansvarskommitténs förslag har beredningen i nyssnämnda paragraf tagit in en bestämmelse som syftar till att i enlighet med tankarna bakom 36 § första stycket i nuvarande RF ge garantier för att beslut om avsked av ordinarie domare alltid skall kunna komma under domstols prövning. Också ett beslut om avstängning av ordinarie domare eller om skyldighet för sådan domare att undergå läkarundersökning innebär enligt beredningen ett så betydande ingrepp i domares ställning att grundlagen även för sådana fall bör föreskriva en rätt för denne att få beslutet prövat av domstol. Föreskrift härom har likaledes av beredningen intagits i paragrafen.

I anslutning till 36 § första stycket nuvarande RF upptar beredningens förslag också en bestämmelse av innehåll att den som har utnämnts till ordinarie domare får förflyttas till annan jämställd domartjänst, om det påkallas av organisatoriska skäl.

Departementschefen

Jag har förut framhållit att domstolarnas självständiga ställning är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten. För stärkande av denna självständighet har jag bl. a. förordat att domstolarna i den utsträckning som är organisatoriskt möjlig skall utrustas med ordinarie domare. I 1 § tredje stycket i förevarande kapitel har tagits in en bestämmelse av innehåll att vid domstol skall finnas ordinarie domare. För att en domares ställning av

ordinarie skall innebära den åsyftade garantin för självständighet i domandet måste bestämmelser meddelas, vilka ger ordinarie domare ett grundlagsskydd mot att skiljas från tjänsten i andra fall än då befogad anledning därtill finns. Bestämmelser av sådant innehåll har tagits in i förevarande paragraf. Ingen annan domare än den som är anställd under sådana former att han åtnjuter det anställningsskydd som paragrafen tillerkänner ordinarie domare kan räknas som ordinarie domare i grundlagens mening. Som beredningen påpekar kan alltså tjänsteman som innehar tjänst fram till viss tidpunkt eller tills vidare inte i grundlagens mening anses vara utnämnd till ordinarie domare.

Bestämmelserna om ordinarie domares anställningsskydd bör bygga på de nuvarande föreskrifterna i ämnet i 36 § första stycket RF. Samtidigt måste beaktas att ämbetsansvarskommittén har föreslagit att en privaträttslig syn skall anläggas på det offentliga anställningsförhållandet och att i anslutning därtill avsättning – och även suspension – skall avskaffas som brottspåföljd. Tjänsteman skall emellertid enligt kommitténs förslag kunna i disciplinär väg avskedas från sin tjänst i huvudsak i de fall där avsättning nu kan komma i fråga som brottspåföljd. Avskedsfrågan skall i egenskap av tvist mellan arbetsgivare och arbetstagare kunna i dessa och andra fall bli föremål för domstols prövning. Över ämbetsansvarskommitténs förslag har yttranden inhämtats från ett stort antal myndigheter och organisationer. Jag har ännu inte tagit slutlig ställning till kommitténs förslag. Det finns dock enligt min mening anledning räkna med att en reform i huvudsaklig linje med kommittéförslaget kommer att genomföras. Vid utformningen av de grundlagsbestämmelser, som berörs av ämbetsansvarskommitténs förslag, synes därför kunna förutsättas att den av kommittén föreslagna reformen i sina huvuddrag kommer till stånd.

Genomförs den av ämbetsansvarskommittén föreslagna ordningen, bör den avse också ordinarie domare. Från rättssäkerhetssynpunkt finns inte anledning att göra något undantag beträffande denna personalkategori. Jag vill dock erinra om att en specialbestämmelse beträffande justitieråd och regeringsråd har införts i 12 kap. 8 § andra stycket i departementsförslaget. Med nyss angivna utgångspunkt har i första stycket av förevarande paragraf föreskrivits att den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från tjänsten endast om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten eller om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. Därjämte har i andra stycket av paragrafen föreskrivits att han skall kunna påkalla domstols prövning, om beslutet fattas av annan myndighet än domstol. Med sistnämnda bestämmelse har jag inte tagit ställning till frågan, huruvida vid ett genomförande av ämbetsansvarskommitténs förslag initiativet till domstolsprövning skall tas av vederbörande myndighet eller av den enskilde tjänstemannen. Grundlagsbestämmelsen bör förstås så att om avskedsfrågan för ordinarie domare inte på annat sätt kommer under domstols prövning, sådan prövning skall kunna påkallas av den enskilde.

Något behov av att i grundlag fixera de fall i vilka ordinarie domare skall vara skyldig att avgå med förtidspension finns inte. Från rättssäkerhetssynpunkt synes det tillräckligt att i grundlagen krävs att dessa fall skall vara angivna i lag.

Den grundlagsskyddade rätten till domstolsprövning av vissa beslut som rör ordinarie domare bör i enlighet med grundlagberedningens förslag omfatta inte bara beslut om skiljande från tjänsten utan också vissa andra beslut av mera ingripande art, nämligen beslut om avstängning från utövning av tjänsten och beslut om skyldighet att undergå läkarundersökning. Bestämmelse härom har upptagits i andra stycket av förevarande paragraf.

I ett tredje stycke har tagits in en bestämmelse som begränsar möjligheterna att förflytta ordinarie domare. I överensstämmelse med grundlagberedningens förslag och vad som nu gäller har föreskrivits att den som har utnämnts till ordinarie domare får förflyttas bara under förutsättning att förflyttningen påkallas av organisatoriska skäl och förflyttningen sker till annan jämställd domartjänst.

6 och 7 §§

I 6 § ges bestämmelser om förvaltningsorganisationen. Därutöver innehåller paragrafen en reglering av förvaltningsmyndigheternas ställning. I sistnämnda hänseende kompletteras paragrafen av vad som föreskrivs i ämnet i 7 §. Bestämmelserna i förevarande paragrafer har i beredningens förslag sina motsvarigheter i 4 § och 5 § första stycket andra punkten andra ledet.

Gällande rätt

Huvudbestämmelsen om förvaltningsorganisationen och om förvaltningsmyndigheternas ställning finns i andra ledet av 47 § i nuvarande RF. Där föreskrivs att "rikets kollegier, lantregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän, skola förvalta dem åliggande sysslor och värv, enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter som redan givna äro eller framdeles kunna givas, lyda Konungens bud och befattningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar". Lantregeringen, som är liktydig med länsstyrelserna, nämns också i 46 § RF, där det sägs att "landet skall förbliva indelat i hövdingdömen under den vanliga lantregeringen". Samtidigt föreskrivs att "ingen generalguvernör" får förordnas inom riket. I 27 § nuvarande RF nämns justitiekanslern och dennes viktigaste arbetsuppgifter. Enligt lagrummet får konungen till justitiekansler utnämna en "lagfaren, skicklig och oväldig person" som varit nyttjad i domarevärv. Denne åligger såsom konungens högste ombudsman framför allt att föra eller låta föra konungens talan i mål som rör kronans rätt samt att på konungens vägnar ha tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel som begås av domare och ämbetsmän.

De statliga förvaltningsmyndigheterna står – i motsats till domstolarna – principiellt i ett lydnadsförhållande till högre myndighet och i sista hand till Kungl. Maj:t. Detta kommer till uttryck i den nyssnämnda bestämmelsen i 47 § RF att de skall lyda Kungl. Maj:ts bud och befallningar. Denna lydnadsplikt skall möjliggöra en effektiv ledning av statsstyrelsen. Lydnadsplikten innebär att de berörda myndigheterna i princip är skyldiga att hörsamma inte bara generella föreskrifter utan också föreskrifter som meddelas för särskilda fall. Trots RF:s generella uttryckssätt är emellertid de statliga förvaltningsmyndigheternas principiella lydnadsförhållande under Kungl. Maj:t underkastat väsentliga begränsningar. Bestämmelsen i 47 § RF avsåg inte att bryta den svenska rättstradition, enligt vilken förvaltningsmyndigheterna på vissa områden skall stå lika självständiga och ha samma rätt och skyldighet att handla efter eget omdöme som domstolarna. Denna grundsats är ett karakteristiskt drag för svensk förvaltning. Den sammanhänger med att varje tjänsteman bär ansvaret för sina beslut, medan regeringens ansvar inte omfattar underordnade myndigheters avgöranden. Det är emellertid förenat med svårigheter att precisera hur långt förvaltningsmyndigheternas självständighet sträcker sig. Förhållandena är skiftande alltefter den art av förvaltningsverksamhet varom fråga är. Om en lag eller annan författning, som har stiftats under riksdagens medverkan, anförtror en viss beslutanderätt åt en under Kungl. Maj:t sorterande förvaltningsmyndighet, är meningen regelmässigt att denna beslutanderätt skall utövas fullt självständigt och utan att högre myndighet eller regeringen blandar sig i handläggningen av konkreta fall. Även i sådana fall där myndighets beslutanderätt grundar sig på föreskrifter som har givits av Kungl. Maj:t anses myndigheten böra fullt självständigt handlägga i allt fall sådana ärenden som berör enskilds rätt. I båda fallen kan högre myndighet och i sista hand Kungl. Maj:t ingripa endast efter anförda besvär eller med stöd av författningsbestämmelse som ger högre myndighet rätt att på annat sätt inskrida i konkreta fall. Stundom uttrycks gällande rätts ståndpunkt på det sättet, att förvaltningsmyndigheterna är helt självständiga såvitt gäller deras rättstillämpande verksamhet. Statsmakterna eller andra myndigheter kan inte med bindande verkan föreskriva hur en förvaltningsmyndighet i ett visst fall skall tillämpa en rättsregel. Även i vissa andra fall saknar förvaltningsmyndighet skyldighet att följa direktiv som gäller särskilda fall. Ingen kan t. ex. med bindande verkan föreskriva vad en myndighet skall uttala i ett yttrande. En ganska hög grad av självständighet anses ibland tillkomma förvaltningsmyndigheter som är i besittning av särskild teknisk eller vetenskaplig sakkunskap. En särskilt långtgående lydnadsplikt föreligger å andra sidan inom försvarsmakten och polisväsendet samt när det gäller verksamhet av kommersiell natur.

I fall då Kungl. Maj:t kan meddela föreskrift till en förvaltningsmyndighet måste föreskriften självfallet ha formen av ett formellt beslut av Kungl. Maj:t. Föreskriften kan inte meddelas av enskilt statsråd.

Författningsutredningen

Bland förvaltningsmyndigheterna nämndes i tre skilda paragrafer i utredningens förslag till regeringsform justitiekanslern, riksåklagaren och överbefälhavaren. Beträffande justitiekanslern angavs att han såsom regeringens högste ombudsman har tillsyn över lagars och andra författningars tillämpning. Enligt utredningens lagförslag var riksåklagaren under regeringen högste åklagare i riket. Överbefälhavaren hade under regeringen ledningen av rikets krigsmakt.

Rörande förvaltningsmyndigheternas ställning föreskrevs i den av utredningen föreslagna regeringsformen att rikets förvaltningsmyndigheter skall fullgöra sina uppgifter efter vad som föreskrivs i lag och annan författning och i enlighet med utfärdade anvisningar. Föreskriften avsåg att ge uttryck för den självständiga ställning som förvaltningsmyndigheterna av hävd intar, med bibehållande av nuvarande möjlighet för överordnad myndighet, i sista hand regeringen, att ge anvisningar rörande underordnad förvaltningsmyndighets handlande. Förvaltningsmyndigheternas skyldighet att tillhandagå varandra med yttranden, upplysningar och annat sådant biträde behövde enligt utredningens mening inte grundlagfästas.

Någon motsvarighet till reglerna i 46 § RF förekom inte i utredningens förslag till regeringsform. Utredningens förslag förutsatte förekomsten av centrala, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter. Något förbud i grundlag mot förening av civil och militär myndighetsutövning ansågs inte påkallat.

Grundlagberedningen

Anledning saknas enligt beredningens uppfattning att i grundlag mera utförligt reglera statsförvaltningens uppbyggnad. Det bör emellertid av regeringsformen framgå att regeringen är överordnad de statliga förvaltningsmyndigheterna. Regeringsformen bör därjämte ange vissa särskilt betydelsefulla delar av den statliga förvaltningen. I enlighet härmed föreslår beredningen att i regeringsformen (10 kap. 4 § första stycket) föreskrivs att under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, polisväsendet, försvarsmakten, centrala myndigheter och ämbetsverk, länsstyrelserna samt andra statliga förvaltningsmyndigheter. Samtidigt ges i lagtexten en erinran om att vissa statliga myndigheter, om vilka regler finns på andra ställen i regeringsformen och i annan lag, lyder under riksdagen och således inte är underställda regeringen. I detta sammanhang erinrar beredningen i lagmotiven om att förvaltningsuppgifter också kan åvila kommunerna. Stöd härför finns i 7 kap. 4 § i beredningens förslag till regeringsform, där det föreskrivs att kommunernas uppgifter samt grunderna för deras organisation och verksamhet bestäms i lag.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt bolag, förening, stiftelse eller annan sådan samfällighet. Som exempel härpå nämner beredningen sådan

verksamhet som utövas av Aktiebolaget Svensk bilprovning och av Sveriges advokatsamfunds styrelse och disciplinnämnd. Enligt beredningens förslag till RF (10 kap. 4 § andra stycket) får sådan överlåtelse av förvaltningsuppgift ske endast genom lag.

Bestämmelsen att statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen innebär enligt beredningen att de är skyldiga att följa av regeringen – däremot ej av enskild minister – meddelade föreskrifter även för enskilda fall, om inte dessa föreskrifter står i strid med lag eller annan författning. Denna konstruktion innebär att omfattningen och utformningen av myndigheternas lydnadsplikt eller, från annan sida sett, självständighet i stor utsträckning kommer att falla utanför grundlagen. Sedan beredningen fastslagit att förvaltningsmyndigheterna är bundna av rättsordningen, uttalar den som sin uppfattning att den kanske viktigaste garantin för att förvaltningsmyndigheterna skall fullfölja sina uppgifter på ett för den enskildes rättstrygghet tillfredsställande sätt ligger i att de i grundlag tillförsäkras självständighet i sin rättstillämpande verksamhet. För det ändamålet har i 10 kap. 5 § beredningens förslag till RF intagits en bestämmelse av innehåll att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall tillämpa rättsregel. Med uttrycket "tillämpa rättsregel" avses tillämpningen av redan gällande normer. Bestämmelsen innebär att t. ex. regeringen inte får bestämma hur en annan myndighet skall avgöra ett visst ärende i relation till en sådan norm. Den hindrar däremot inte att regeringen, inom ramen för sin normgivningskompetens, utfärdar en ny föreskrift, även om denna skulle vara föranledd av det aktuella ärendet. Bestämmelsen hindrar inte heller att överordnad myndighet övertar underordnad myndighets handläggning av visst ärende. Inom rättstillämpningen torde detta enligt beredningen likväl aldrig kunna ske utan stöd av en författningsbestämmelse. Är det fråga om tillämpning av lag torde övertagande av underordnad myndighets handläggning förutsätta bestämmelse i lag.

Departementschefen

Den offentliga förvaltningsorganisationen i vårt land är mycket omfattande. Många av förvaltningsmyndigheterna har hela riket till verksamhetsområde och är självfallet statliga. Därjämte finns i stor utsträckning regionala och lokala statliga förvaltningsmyndigheter. De allra flesta statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under Kungl. Maj:t, men det finns också vissa förvaltningsmyndigheter som sorterar under riksdagen. Vid sidan av de statliga förvaltningsmyndigheterna finns även kommunala förvaltningsmyndigheter, av vilka de flesta är organ åt primärkommunerna men en del är knutna till sekundärkommunerna. De kommunala förvaltningsmyndigheterna utövar till stor del sådan förvaltning som är ett utflöde av den kommunala självstyrelsen. Vissa kommunala organ, som utövar s. k. specialreglerad kommunal förvaltning, har emellertid särskilda förvaltningsuppgifter som av staten har anförtrotts åt kommunala organ. En del förvaltningsmyndigheter har

både statliga och kommunala inslag så att det kan vara svårt att säga om de är statliga eller kommunala myndigheter. Offentliga förvaltningsuppgifter kan handhas inte bara av de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna och av myndigheter av blandad natur. Det förekommer också att bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser får överta verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning.

Det kan inte komma i fråga att i RF ge annat än en antydan om förvaltningsorganisationen i Sverige. Med den snabba utveckling vari samhället befinner sig skulle det nämligen vara opraktiskt att söka närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag. Det torde vara tillfyllest att av regeringsformen framgår att de viktigaste förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, att en del statliga förvaltningsmyndigheter sorterar under riksdagen, att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt kommun samt att offentliga förvaltningsuppgifter också kan överlämnas till privaträttsliga rättssubjekt av typen bolag, förening eller stiftelse.

Den uppräkning av statliga förvaltningsmyndigheter som grundlagberedningen har gjort i sitt förslag till regeringsform har kritiserats i flera remissyttranden. Bl. a. har framhållits att begreppen polisväsendet och försvarsmakten inte passar, därför att de åsyftar verksamhetsområden och inte anger myndigheter. Det har också framhållits att huvuddelen av polisväsendet lyder under de av beredningen särskilt nämnda länsstyrelserna. Jag vill för min del föreslå att i 6 § första stycket av förevarande kapitel anges att under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna samt att därtill fogas föreskriften att annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om det inte är bestämt i regeringsformen eller annan lag att den är myndighet under riksdagen. Anledning saknas att i RF beskriva de uppgifter som tillkommer de särskilt uppräknade myndigheterna. Inte heller torde behov föreligga av någon grundlagsbestämmelse i övrigt rörande dessa myndigheter. Något förbud i grundlag mot förening av civil och militär myndighetsutövning, motsvarande förbudet i 46 § nuvarande RF, synes inte påkallat. Inte heller behöver fastslås i grundlag att förvaltningsmyndigheterna skall biträda och hjälpa varandra.

På grund av den betydelse som de kommunala förvaltningsmyndigheterna har bör, som jag har nämnt i den allmänna motiveringen (5.8), RF:s förvaltningskapitel ge vid handen att förvaltning kan utövas av kommunala myndigheter. Det torde inte behöva nämnas i lagtexten att den kommunala förvaltningen har en dubbel natur och att kommunala förvaltningsmyndigheter därför kan ta befattning både med förvaltning som är ett utflöde av den kommunala självstyrelsen och med specialreglerad kommunal förvaltning. Det är enligt min mening tillräckligt att i andra stycket av den nu behandlade 6 § anges att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun. Ett överlämnande till kommun av förvaltningsuppgift kan ske dels genom de allmänna bemyndiganden som kommunallagarna innehåller och dels genom bestämmelser i andra författningar som tillkommit i den ordning som sägs i 8 kap. i departementsförslaget.

I likhet med grundlagberedningen anser jag, som förut nämnts, att i regeringsformen bör omtalas att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Bestämmelsen i ämnet har tagits in i tredje stycket av 6 § förevarande kapitel. Beredningen kräver för sin del att överlämnandet alltid skall ske genom lag. Detta synes mig vara ett alltför långtgående krav. I flera olika sammanhang, bl. a. i fråga om statlig affärsverksamhet, finns det enligt min mening inte anledning att kräva denna form för ett överlämnande till bolag, förening eller annat liknande privaträttsligt rättssubjekt av förvaltningsuppgift som det allmänna har. Kravet på lag bör begränsas till de fall då förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning. Med myndighetsutövning åsyftar jag härvid, i överensstämmelse med vad jag anförde i samband med tillkomsten av förvaltningslagen (1971:290), utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (jfr 3 § första stycket förvaltningslagen). Beträffande den närmare innebörden av begreppet kan jag här hänvisa till vad jag anförde i propositionen 1971:30 (del 2 s. 330 ff.).

När det i förevarande paragraf sägs att vissa förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen är det ett uttryck för att dessa myndigheter i princip har att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar. Ett enskilt statsråd har däremot inte någon befälsrätt över myndigheterna. Regeringens rätt att meddela direktiv till förvaltningsmyndigheterna är emellertid begränsad. Den främsta begränsningen ligger i den i 1 kap. 1 § i departementsförslaget fastslagna principen att den offentliga makten utövas under lagarna. Där har sålunda slagits fast att alla samhällsorgan är bundna av rättsordningens regler. Detta gäller bl. a. både regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Regeringen får alltså inte till förvaltningsmyndigheterna utfärda direktiv som strider mot gällande rätt. Däremot föreligger inget hinder för regeringen att inom ramen för sin normgivningskompetens utfärda nya bestämmelser som kanske tar sikte just på en aktuell situation.

Enligt grundlagberedningens uppfattning är det inte tillräckligt att slå fast att förvaltningsmyndigheterna skall handla i enlighet med rättsordningen. En viktig garanti för den enskildes rättstrygghet ligger enligt beredningen däri att inte bara domstolarna utan också förvaltningsmyndigheterna tillförsäkras självständighet i den rättstillämpande verksamhet som de utövar. Beredningen föreslår därför att i grundlag skall slås fast att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall tillämpa rättsregel. Jag ansluter mig till den grundtanke som beredningen här har givit uttryck åt. Regeringen och riksdagen samt andra överordnade organ bör inte få ge direktiv om hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett individuellt ärende som innefattar egentlig rättstillämpning.

Det av beredningen använda begreppet rättsregel är ganska obestämt. Enligt mångas uppfattning innefattar begreppet bl. a. administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållanden och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes. Det är vidare

att observera att förvaltningsmyndigheterna inte bara handlägger ärenden utan också utövar faktisk verksamhet av olika slag. Denna faktiska verksamhet kan vara reglerad genom bestämmelser som är att betrakta som rättsregler. Enligt min mening bör i enlighet med vad som uttalats av vissa remissinstanser RF:s förbud mot direktiv till förvaltningsmyndighet för särskilda fall ges en större konkretion och fasthet än vad grundlagberedningens förslag i ämnet har. Förbudet bör begränsas till att omfatta förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden, medan myndigheternas faktiska handlande lämnas utanför. Vidare bör förbudet i första hand ta sikte på sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Med myndighetsutövning mot enskild avser jag härvid, i anslutning till vad jag nyss uttalade rörande det generella begreppet myndighetsutövning, utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Det är framför allt när det är fråga om ärenden av denna typ som det är ett starkt rättssäkerhetsintresse att förvaltningsmyndigheterna är fullt självständiga i förhållande till överordnade organ. Förbudet mot direktiv i särskilda fall torde emellertid böra omfatta också myndighetsutövning mot kommun. För kommunerna är det av betydelse att ingen myndighet och inte heller riksdagen kan bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i ett ärende som rör en mot kommun riktad myndighetsutövning. Förbudet mot direktiv i särskilda fall torde också böra omfatta en del ärenden som har annan karaktär än som förut sagts. Övervägande skäl synes nämligen tala för att förbudet bör omfatta alla ärenden som rör tillämpning av lag. Härvid avses inte bara ärenden i vilka viss av riksdagen beslutad lag tillämpas utan även ärenden i vilka fråga är om tillämpning av verkställighetsföreskrifter till lagen som regeringen kan ha utfärdat med stöd av 8 kap. 13 § i departementsförslaget.

Det av grundlagberedningen föreslagna förbudet mot direktiv till förvaltningsmyndighet i särskilt fall rörande tillämpning av rättsregel riktar sig enligt sin ordalydelse inte till kommunernas beslutande organ. Det förbud i ämnet som jag förordar bör omfatta även dessa organ. Det synes naturligt att i detta hänseende parallellställa riksdagen och kommunernas beslutande organ. I detta sammanhang vill jag framhålla att förbudet inte är avsett att hindra att riksdagen eller kommuns beslutande organ vid beviljande av anslag uppställer villkor som anknyter till konkreta fall. Med stöd av det anförda har i departementsförslaget i 7 § i förevarande kapitel föreskrivits att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

8 §

I denna paragraf meddelas en ytterligare bestämmelse om kompetensfördelningen mellan å ena sidan riksdagen och å andra sidan domstolarna

och övriga myndigheter. Bestämmelsen skall i princip förhindra att riksdagen sysslar med rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter. Föreskriften har i beredningens förslag motsvarigheter i 13 §.

Gällande rätt

Enligt 90 § i nuvarande RF får under riksdagens eller dess utskotts överläggningar och prövning inte i något annat fall eller på något annat sätt än grundlagarna bokstavligen föreskriver komma frågor om ämbets- och tjänstemäns till- och avsättande, regerings- och domaremakternas beslut, resolutioner och utslag, enskilda medborgares och korporationers förhållanden eller verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning. Paragrafen har i sak bibehållits oförändrad alltsedan RF:s tillkomst. Den är ett uttryck för strävan att i enlighet med då gängse konstitutionella teorier skilja den lagstiftande maktens verksamhetsområde från den styrande maktens och domstolarnas. Riksdagen skall inte få ta befattning med rättskipning eller förvaltning på annat sätt än grundlagarna uttryckligen medger. Förbudet gäller såväl beslut som diskussionsinlägg. I fråga om de i grundlagarna föreskrivna undantagen från förbudet skall här blott erinras om bestämmelserna angående statsrådens konstitutionella ansvarighet.

Tolkningen av 90 § RF har vållat svårigheter. Den uppfattning som i paragrafen sett ett förbud mot varje omnämnande vid riksdagens överläggningar av de i bestämmelsen angivna ämnena kan numera anses övergiven. Paragrafen tillämpas inte heller i praxis enligt ordalydelsen. Allmänt synes kunna sägas att bestämmelsen upprätthålls så snart ett konkret myndighetsbeslut tas upp till debatt som självständig fråga, medan däremot en riksdagsman anses oförhindrad att i en annan fråga använda det beslut som han vill kritisera som belysande exempel, t. ex. på så sätt att han kritiserar ett visst beslut i motiven till en motion vari han påyrkar en lagändring.

Grundlagberedningen

Beredningen anser att redan kravet på en lämplig arbetsfördelning leder till att riksdagen i huvudsak endast bör ta befattning med normbeslut och inte med rättstillämpning av olika slag. Det finns särskilda organ, nämligen regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, som skall se till att normbesluten blir följda i tillämpningen. Också behovet av stabilitet i rättsförhållanden mellan enskilda gör det enligt beredningen angeläget att riksdagen inte griper in i handläggningen av enskilda fall. Man kan därför enligt beredningen utgå från att riksdagen som regel kommer att avhålla sig från att ingripa genom lagstiftning i enstaka rättsförhållanden. I vissa undantagsfall kan det dock tänkas bli nödvändigt att lösa konkreta problem genom lag. Därför innehåller, som förut nämnts, beredningens förslag inte något förbud mot lagar som tar sikte på konkreta fall.

Beredningens förslag till RF innehåller regler som har till syfte att förhindra att riksdagen på ett olämpligt sätt blandar sig i regeringens, domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas arbetsuppgifter. Vissa typer av riksdagsbeslut är enligt beredningens förslag absolut förbjudna; inte ens i lagform får riksdagen gripa in i dessa fall. I andra fall uppställs förbud mot riksdagsingripande i andra former än genom lag eller utgiftsanslag.

I 10 kap. 13 § fastslår beredningen som huvudregel att riksdagen inte får upphäva, ändra eller fastställa beslut som regeringen, domstol eller annan myndighet har fattat. Detta förbud mot vissa typer av riksdagsbeslut omfattar också riksdagsbeslut som har formen av lag. Beredningen uttalar i sammanhanget att enligt dess förslag till RF (7 kap. 7 §) riksdagen undantagsvis kan ändra författning som har beslutats av regeringen. Detta innebär enligt beredningen ingen prövning av det beslut varigenom författningen tillkom och hindras därför enligt beredningens mening inte av den föreslagna bestämmelsen.

Från den uppställda huvudregeln gör beredningen vissa undantag för fastställelsebeslut. Beredningen hänvisar till att enligt dess förslag till RF vissa beslut av regeringen skall underställas riksdagen för prövning, nämligen skatteförordning på grundval av riksdagens bemyndigande (8 kap. 1 §) och vissa beslut om internationell överenskommelse eller förpliktelse (9 kap. 2 §). I andra fall öppnar den av beredningen föreslagna grundlagstexten möjlighet för riksdagen att i samband med bemyndigande föreskriva att beslut på grundval av bemyndigandet skall underställas riksdagen för prövning (7 kap. 5 § 8 kap. 14 § och 12 kap. 4 §). Även i övrigt kan behov tänkas föreligga att föreskriva underställning av beslut som regeringen eller förvaltningsmyndighet fattar på grundval av riksdagens bemyndigande. Så kan enligt beredningen vara fallet vid bemyndigande att föreskriva avgifter (8 kap. 2 §) och vid andra bemyndiganden på finansmaktens område (såsom överlåtelse av fast egendom, eftergift av fordran och upptagande av lån, se 8 kap. 10 och 11 §§). För samtliga dessa fall måste enligt beredningen förbehåll göras. Beredningens lagförslag innehåller därför två undantag från den förut nämnda huvudregeln. I den första undantagsregeln sägs att om prövning i riksdagen av förordning eller av internationell överenskommelse eller förpliktelse gäller vad som föreskrivs i 7–9 och 12 kapitlen. I den andra undantagsregeln anges att om riksdagen eljest äger bemyndiga regeringen eller annan myndighet att fatta beslut, den kan föreskriva att beslut som grundas på bemyndigandet skall underställas riksdagen för prövning.

Vill riksdagen på annat sätt än som avses i huvudregeln besluta om angelägenhet som det enligt författning ankommer på regeringen, domstol eller annan myndighet att pröva, är enligt beredningens lagförslag detta tillåtet bara under förutsättning att beslutet har formen av lag eller utgiftsanslag. I övrigt är det förbjudet för riksdagen att besluta om sådan angelägenhet.

I fråga om de föreslagna bestämmelsernas betydelse för omfattningen av yttranderätten i riksdagens kammare hänvisar beredningen till specialmotiveringen till 2 kap. 10 § förslaget till RO.

Departementschefen

I överensstämmelse med nuvarande ordning bör principen vara att riksdagen inte skall vara ett förvaltande eller rättskipande organ utan att förvaltnings- och rättskipningsuppgifterna skall ligga hos regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Redan på grund av sin organisation och sammansättning är riksdagen som regel inte lämpad att handha uppgifter av sistnämnda slag utan bör i huvudsak ägna sig åt de uppgifter som följer med dess innehav av normgivnings- och finansmakten och åt kontrollen av rikets styrelse och förvaltning. Principen kan sägas komma till uttryck redan i de bestämmelser om riksdagen, regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna som finns i 1 kap. av departementsförslaget (2, 4 och 6 §§).

Anledning finns emellertid att i likhet med vad grundlagberedningen föreslår ta in en klarläggande bestämmelse rörande kompetensfördelningen i fråga om rättskipnings- och förvaltningsuppgifter mellan å ena sidan riksdagen och å andra sidan regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i det kapitel av RF som handlar om rättskipning och förvaltning.

Beredningens förslag avser såväl beslut om generella föreskrifter som avgöranden i egentliga rättskipnings- och förvaltningsärenden. Med hänsyn till att syftet med bestämmelsen är att klargöra att riksdagen i princip inte har att ta befattning med det senare slaget av frågor anser jag att bestämmelsen direkt bör ta sikte på riksdagens möjligheter att handha rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. Spörsmålet om riksdagens kompetens att besluta generella föreskrifter i frågor som har avgjorts eller enligt författning skall avgöras av regeringen eller annan myndighet regleras uttömmande i 8 kap. i departementsförslaget till RF.

Beredningen har vid utformningen av förevarande bestämmelse utgått från att det bör vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen avser ett konkret fall. För egen del har jag anslutit mig till uppfattningen att även om en lag är aktualiserad av ett visst konkret problem, den dock alltid måste ges ett sådant innehåll att den blir generellt tillämpbar. Lagstiftningsvägen står således öppen bara för beslut av normkaraktär men inte för det direkta avgörandet av konkreta fall. Bestämmelsen bör därför utformas med utgångspunkt från att ett avgörande i enskilt rättskipnings- eller förvaltningsärende inte kan komma till stånd genom lag.

Vad jag hittills har sagt leder fram till att den nu diskuterade bestämmelsen först och främst bör innebära att riksdagen inte skall kunna besluta i sådan rättskipnings- eller förvaltningsangelägenhet som enligt särskilda föreskrifter ankommer på regeringen, domstol eller annan myndighet. Detta är emellertid enligt min mening inte tillräckligt. Riksdagen bör i princip inte heller kunna genom lag tillägga sig själv förvaltnings- eller rättskipningsuppgift, exempelvis att besluta om näringstillstånd eller expropriation. Också denna grundsats bör komma till tydligt uttryck i RF.

I bestämmelsen bör inte göras något förbehåll för utgiftsbeslut. Det är nämligen enligt min mening tydligt att riksdagen vid beviljande av anslag inte fullgör någon förvaltningsuppgift ens när besluten tar sikte på enskilda fall. Vissa andra bestämmelser i förslagen till RF och RO förutsätter däremot att riksdagen fattar beslut av mer eller mindre utpräglad förvaltningsnatur. Med hänsyn härtill måste bestämmelsen innehålla ett undantag för det fall att förvaltningsuppgift har lagts på riksdagen genom föreskrift i grundlag eller riksdagsordningen. Sålunda möter exempelvis inget hinder för riksdagen att med stöd av 9 kap. 9 § i departementsförslaget till RF besluta om tillstånd i särskilda fall till förvaltnings- eller förfogandeåtgärder avseende statens egendom. Ett annat exempel på att förvaltningsuppgift enligt bestämmelse i grundlag ankommer på riksdagen kan hämtas från bestämmelserna i 4 kap. 8 § i förslaget till RF, enligt vilka riksdagen bl. a. har att besluta om tillstånd till åtal mot riksdagsledamot för brott under utövandet av ledamotsuppdraget. Enligt förslaget till RO skall riksdagen vidare i åtskilliga fall fatta beslut angående riksdagsarbetet vilka har tillämpningskaraktär.

På grundval av dessa överväganden har jag kommit fram till att kompetensfördelningen mellan riksdagen å ena samt domstolar och myndigheter å andra sidan bör komma till uttryck genom en bestämmelse av innehåll att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsättning av statliga tjänster samt föreskrifter om i vilken utsträckning svenskt medborgarskap skall krävas för innehav eller utövande av tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun. Motsvarande bestämmelser återfinns i 14 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

Enligt 28 § andra stycket första punkten i nuvarande RF skall konungen vid alla befordringar fästa avseende "endast å de sökandes förtjänst och skicklighet, men icke på deras börd". Bestämmelsen hänför sig formellt bara till sådana tjänster som tillsätts genom fullmakt men anses analogt tillämplig vid alla statliga tjänstetillsättningar, även om ansökningsförfarande inte förekommer. Bestämmelsen syftar till att garantera befordran efter objektiva grunder. För åtskilliga tjänster specificeras befordringsgrunderna närmare genom bestämmelser i olika specialförfattningar.

I 28 § första stycket första punkten RF föreskrivs att konungen äger att i statsrådet utnämna och befordra svenska medborgare till alla de ämbeten och tjänster på vilka konungen utfärdar fullmakt. Huvudprincipen är således för närvarande att svenskt medborgarskap utgör villkor för

erhållande av statstjänst. Visserligen avser bestämmelsen enligt sin ordalydelse bara ett mindre antal statliga tjänster, nämligen sådana vilkas innehavare tillsätts av Kungl. Maj:t genom fullmakt. I praxis har emellertid bestämmelsen fått en betydligt mera vidsträckt tillämpning. Den anses sålunda omfatta samtliga av Kungl. Maj:t tillsatta ordinarie tjänster, oavsett anställningsformen. Även vad beträffar extra ordinarie tjänster, som tillsätts av Kungl. Maj:t, anses gälla att de i princip är förbehållna svenska medborgare. I fråga om sådana fall däremot, då det ankommer på underordnad myndighet att tillsätta tjänsten, har praxis utvecklat sig i den riktningen att tjänster som inte är ordinarie anses kunna, i vart fall efter tillstånd av Kungl. Maj:t, besättas med annan än svensk medborgare. Bestämmelsen har inte ansetts utgöra hinder mot att förordna utlänning att på kortare tid som vikarie uppehålla viss tjänst, även om han inte kunnat komma i fråga som ordinarie innehavare av tjänsten.

Från huvudregeln om svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst görs i 28 § första stycket andra och tredje punkterna RF undantag för vissa grupper av tjänster. Dessa är lärarbefattningar vid universiteten – med undantag för de teologiska lärartjänsterna – lärar- och andra beställningar vid andra inrättningar för vetenskap, slöjd eller skön konst samt i övrigt befattningar av vilkas innehavare krävs naturvetenskaplig, medicinsk eller teknisk utbildning ävensom befattningar som olönad konsul. I fråga om möjlighet att erhålla sådana tjänster är utlänningar i princip jämställda med svenska medborgare.

Författningsutredningen

Beträffande befordringsgrunderna vid statliga tjänstetillsättningar föreslog utredningen en grundlagsbestämmelse, enligt vilken vid tjänstetillsättning avseende skulle fästas bara vid förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen skulle äga tillämpning på alla slags statliga tjänstetillsättningar, oavsett vilken anställningsform som begagnades och även om ansökningsförfarande inte tillämpades.

Frågan om ändring av reglerna rörande svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst har varit föremål för behandling av särskilt tillkallad utredningsman, som år 1963 avgav sitt slutbetänkande (SOU 1963:7). Författningsutredningen har vid utformningen av sitt förslag till RF samrått med denne. Författningsutredningen föreslog att huvudprincipen skulle vara att utlänning var oförhindrad att erhålla statstjänst här i landet. Detta borde gälla oavsett huruvida tjänsten var ordinarie eller ej och utan hänsyn till om befattningen tillsattes av regeringen eller av underordnad myndighet. Det låg emellertid i sakens natur, framhöll utredningen, att den angivna principen inte kunde upprätthållas utan betydelsefulla inskränkningar. Ett inte obetydligt antal statstjänster var nämligen uppenbarligen av sådan beskaffenhet att svenskt medborgarskap måste vara ovillkorligt kompetenskrav. Utredningen föreslog att i RF skulle anges vissa särskilda kategorier av tjänster, vilka grundlagsenligt skulle förbehållas svenska medborgare. Detta skulle

gälla tjänster med vilka var förenad myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. Den närmare preciseringen av vilka tjänster de olika kategorierna omfattade avsågs i första hand skola ske genom särskild lag. Enligt utredningens förslag skulle i RF vidare anges att för innehav eller utövande av annan tjänst, som innefattade myndighetsutövning, fick som villkor uppställas krav på svenskt medborgarskap. Föreskrifter härom skulle meddelas i form av lag. Vid sidan av den allmänna grundlagsbestämmelsen i ämnet föreslog utredningen några specialbestämmelser som innefattade krav på svenskt medborgarskap. Bl. a. föreslogs att endast den som var svensk medborgare skulle få inneha eller utöva domartjänst.

Grundlagberedningen

I 10 kap. 14 § första stycket i beredningens förslag till RF föreskrivs att tjänst vid domstol eller statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av annan myndighet som bestäms i författning. I andra stycket av samma paragraf föreskrivs att vid tillsättning av sådan tjänst avseende skall fästas bara vid förtjänst och skicklighet. Med tanke på de s. k. transportspärrarna görs dock det förbehållet att beträffande inskränkning i rätten för den som innehar tjänst att erhålla annan likartad tjänst gäller vad som föreskrivs särskilt.

I tredje stycket av samma paragraf behandlar beredningen frågan i vad mån svenskt medborgarskap skall krävas för erhållande av offentliga tjänster och uppdrag. I anslutning till uttalanden, som gjordes i samband med att 28 § RF genom beslut åren 1960 och 1961 fick sin nuvarande lydelse, samt författningsutredningens och den särskilt tillkallade utredningsmannens förslag i ämnet föreslår beredningen att den nya RF skall ge uttryck för grundsatsen att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun. Från denna grundsats måste emellertid ett stort antal undantag göras. Dessa motiveras av beredningen med bl. a. hänsyn till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare. De viktigaste av de tjänster och uppdrag som skall vara förbehållna svenska medborgare bör enligt beredningens uppfattning anges direkt i RF. Denna bör vidare göra det möjligt för riksdagen att genom lag antingen direkt utestänga utlänningar från andra tjänster och uppdrag eller bemyndiga exempelvis regeringen att göra detta efter av riksdagen fastställda riktlinjer. I enlighet härmed föreslår beredningen att i RF föreskrivs att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under minister eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får enligt beredningens förslag till RF endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag som tillsätts genom val av

riksdagen. I övrigt får enligt den föreslagna lagtexten krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Med ämbete som lyder omedelbart under regeringen åsyftar beredningen sådana enmansmyndigheter som justitiekanslern och riksåklagaren. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna faller också under denna bestämning. Såsom ämbete eller myndighet som lyder omedelbart under regeringen räknar beredningen också en myndighet som normalt har att följa direktiv, vilka utfärdas av en annan förvaltningsmyndighet, men som i vissa fall har att vända sig direkt till regeringen för att inhämta direktiv eller rapportera om sin verksamhet.

Föreskrifter som uppställer krav på svenskt medborgarskap för innehav av vissa tjänster och uppdrag återfinns också på några andra håll i beredningens förslag till RF. Beredningens förslag till RO innehåller likaledes en bestämmelse i ämnet. I övrigt har beredningen tänkt sig att bestämmelser i ifrågavarande hänseende skall intagas i stats- och kommunaltjänstemannalagarna.

Departementschefen

I huvudsaklig överensstämmelse med grundlagberedningens förslag förordar jag att i första stycket av förevarande paragraf föreskrivs att tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Någon anledning finns enligt min mening inte att kräva att annan tillsättningsmyndighet än regeringen skall vara utpekad i författning. Om så befinns ändamålsenligt bör det vara tillåtet för regeringen att genom beslut, som inte har författningens form, överlämna tillsättandet av vissa tjänster åt annan myndighet.

I några remissyttranden har förordats att ordinarie domartjänster inte skulle få tillsättas av annan myndighet än regeringen. Tankar har också framförts om ett särskilt tillsättningsförfarande för domartjänster i syfte att säkerställa domstolarnas oavhängighet. All hittillsvarande erfarenhet talar emellertid för att något behov av ett speciellt tillsättningsförfarande för domartjänster inte finns. Vad angår förslaget att ordinarie domartjänster alltid skall tillsättas av regeringen finner jag det olämpligt att binda administrationen av domstolsväsendet genom en grundlagsbestämmelse av denna innebörd.

Bestämmelsen i nu gällande regeringsform att vid statliga tjänstetillsättningar avseende skall fästas bara vid de sökandes förtjänst och skicklighet men inte vid deras börd riktade sig ursprungligen mot det tidigare rådande bruket att i många fall låta börden spela en väsentlig roll vid tillsättning av statliga tjänster. Numera är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster skall tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med "förtjänst" avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring.

Med "skicklighet" brukar förstås lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. I beredningens förslag har regeln om att avseende skall fästas bara vid förtjänst och skicklighet behållits. I ett remissyttrande har satts i fråga, om inte bl. a. arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska skäl kommer att göra det erforderligt med undantag från principen om förtjänst och skicklighet som enda tillsättningsgrunder. Riksdagens ombudsmän ifrågasätter huruvida specialregeln om objektivitet vid tjänstetillsättning fortfarande behövs för den händelse kravet på objektivitet i den offentliga verksamheten fastslås i annat sammanhang. Så som regeln föreslås lyda kan den enligt ombudsmännens mening leda till en bundenhet i prövningen som kan bli till nackdel för statsnyttan utan att innebära någon sakligt befogad fördel i trygghetshänseende för tjänstemännen.

Även om vissa skäl talar för den av riksdagens ombudsmän intagna ståndpunkten att en särskild bestämmelse om de grunder vid vilka avseende skall fästas vid tillsättning av statliga tjänster är onödig, om i enlighet med vad jag föreslår principen om saklighet och opartiskhet kommer till uttryck i 1 kap. 7 § RF, anser jag dock att kravet på saklighet vid tjänstetillsättningar är så viktigt att det bör få en speciell plats i RF. Vid utformningen av lagbestämmelsen i ämnet synes hänsyn böra tas till att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kan göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar ta hänsyn inte bara till de faktorer som i första hand brukar läggas in i begreppen förtjänst och skicklighet. Regeln i ämnet bör utformas så att den klart ger vid handen att även andra sakliga grunder kan få vägas in vid bedömningen. I enlighet härmed har i andra stycket av förevarande paragraf föreskrivits att vid tillsättning av statlig tjänst avseende skall fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Ges grundlagsbestämmelsen detta innehåll, blir det onödigt att i lagtexten göra förbehåll för de s. k. transportspärrarna.

Grundlagberedningens förslag att utlänningar i allmänhet skall vara likställda med svenska medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun samt att endast de viktigaste av de tjänster och uppdrag som måste förbehållas svenska medborgare skall anges i RF och att i övrigt krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun skall få uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag, har inte mött några invändningar från remissinstansernas sida. Inte heller beredningens förslag rörande den närmare utformningen av grundlagsbestämmelserna i ämnet har i allmänhet föranlett någon kritik. Jag har därför i tredje stycket av förevarande paragraf intagit bestämmelser som i sak överensstämmer med grundlagberedningens ifrågavarande förslag. Härigenom tillgodoses såväl intresset av att erhålla så kvalificerade innehavare som möjligt av allmänna tjänster som önskemålet om en intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet.

Vissa specialbestämmelser innefattande krav på svenskt medborgarskap har jag berört i samband med behandlingen av 3, 5 och 6 kap. i

departementsförslaget (jfr. 3 kap. 10 §, 5 kap. 2 § och 6 kap. 9 §). En motsvarande specialbestämmelse beträffande huvudsekreterare hos riksdagsutskott tas upp i förslaget till RO (jfr. 9 kap. 2 §). I övrigt torde frågan om komplettering av den allmänna grundlagsbestämmelsen med bestämmelser i andra lagar få anmälas i ett senare sammanhang.

10 §

I paragrafen meddelas viss föreskrift om statstjänstemännens rättsställning. Motsvarande bestämmelse finns i 16 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

I 36 § första stycket i nuvarande RF finns, som förut har nämnts, bestämmelser om domares skiljande från tjänsten. I andra stycket av samma paragraf föreskrivs att grundläggande bestämmelser i övrigt om statstjänstemännens rättsställning ges i lag. Stycket fick sin nuvarande lydelse vid ändringar i RF åren 1964–1965.

Grundlagberedningen

Beredningen har i 10 kap. 16 § förslaget till regeringsform intagit en bestämmelse av innehåll att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i de hänseenden, som inte berörs i 14 eller 15 § i beredningens förslag eller eljest i grundlag, meddelas i lag.

Departementschefen

Jag har i det föregående föreslagit att regler om ordinarie domares rättsställning i vissa avseenden skall meddelas i 5 § av detta kapitel. I närmast föregående paragraf har intagits vissa bestämmelser om anställning av statstjänstemän och om krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av vissa tjänster. På annat håll i regeringsformen meddelas vissa särbestämmelser rörande några speciella kategorier befattningshavare. I övrigt bör – i likhet med vad som nu gäller – i grundlag bara föreskrivas att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsliga ställning i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen meddelas i lag. En föreskrift av detta innehåll har intagits i förevarande paragraf.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om de särskilda rättsmedlen resning och återställande av försutten tid. Bestämmelserna har sina motsvarigheter i 12 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

Enligt 19 § i nuvarande RF tillkommer det regeringsrätten att i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrätts slutliga prövning upptaga och avgöra ansökningar om resning eller återställande av försutten tid. Alla övriga sådana ansökningar skall enligt samma paragraf avgöras av högsta domstolen. På rättegångsbalkens område finns närmare föreskrifter om högsta domstolens befogenhet i dessa hänseenden i 58 kap. nämnda balk. Högsta domstolen kan emellertid bevilja resning och återställa försutten tid även utanför rättegångsbalkens tillämpningsområde. Sålunda har högsta domstolen ansett sig behörig pröva fråga om resning i besvärsmål som avgjorts av Kungl. Maj:t (jfr. NJA 1966 s. 401). I fråga om regeringsrättens befogenhet att bevilja resning och återställa försutten tid finns inte någon annan författningsreglering än föreskriften i 19 § RF.

Författningsutredningen

Enligt författningsutredningens uppfattning var högsta domstolens och regeringsrättens ("högsta förvaltningsdomstolens") befogenhet i fråga om de särskilda rättsmedlen resning och återställande av försutten tid inte av beskaffenhet att böra tas upp i grundlag. I fråga om högsta domstolen hänvisades till bestämmelser i ämnet i 58 kap. rättegångsbalken. För regeringsrättens del kunde enligt utredningen bestämmelser väntas flyta in i den lag om förvaltningsförfarandet, vartill förslag utarbetades av besvärssakkunniga.

Under remissbehandlingen av författningsutredningens förslag förordades från flera håll att bestämmelser om resning och återställande av försutten tid skulle behållas i regeringsformen. Bl. a. framhölls att 19 § RF utgjorde det enda lagstödet för att använda dessa rättsmedel utanför rättegångsbalkens område.

Grundlagberedningen

Beredningen understryker att högsta domstolens och regeringsrättens befogenhet att avgöra ärenden om resning och återställande av försutten tid i stor utsträckning grundas uteslutande på bestämmelserna i 19 § RF. Under hänvisning härtill och till ifrågavarande rättsmedels karaktär av extraordinära ingripanden i de vanliga rättegångs- och förvaltningsförfarandena föreslår beredningen att i den nya RF tas in en motsvarighet till bestämmelserna i 19 § i nuvarande RF. Enligt beredningens förslag (10 kap. 12 §) skall resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid få beviljas i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller annars gäller. Ansökan därom skall handläggas av högsta domstolen eller, om ansökan avser ärende för vilket regeringsrätten är högsta instans, av regeringsrätten. Beredningen framhåller att de föreslagna bestämmelserna utformats på sådant sätt att de inte utgör något hinder mot att högsta domstolen och regeringsrätten även i fortsättningen avgör ansökningar om resning eller återställande av försutten tid i enlighet med vad som för närvarande gäller, samtidigt som de emeller-

tid ger riksdagen full frihet att i lag ge bestämmelser om de två högsta domstolarnas handhavande av dessa rättsmedel.

Departementschefen

Som grundlagberedningen har framhållit talar starka skäl för att bestämmelserna om resning och återställande av försutten tid tas upp i en ny RF. Högsta domstolens och regeringsrättens befogenheter med avseende på dessa extraordinära rättsmedel är av sådan grundläggande betydelse att bestämmelser i ämnet väl försvarar sin plats i grundlag. För bestämmelser i detta ämne talar också det förhållandet att de nämnda domstolarnas befogenheter i det aktuella hänseendet till stor del bygger uteslutande på 19 § i nuvarande RF.

I remissyttrandena över grundlagberedningens förslag har bl. a. från regeringsrättens sida förordats en viss omfördelning mellan regeringsrätten och högsta domstolen av handhavandet av de extraordinära rättsmedlen. Även jag anser att det lämpligen bör ankomma på regeringsrätten att bevilja resning och återställande av försutten tid inte bara när fråga är om ärenden för vilka regeringsrätten är högsta instans utan såvitt gäller alla ärenden där regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I övriga fall bör beslutanderätten liksom hittills ligga hos högsta domstolen.

En bestämmelse av nu angivet innehåll har tagits in i förevarande paragraf. Där föreskrivs också att närmare bestämmelser i ämnet kan meddelas genom lag.

12 §

I paragrafen behandlas frågan om regeringens dispensmakt. Paragrafen saknar motsvarighet i beredningens förslag.

Gällande rätt

Enligt en i svensk rätt allmänt erkänd grundsats kan Kungl. Maj:t regelmässigt bevilja dispens – dvs. undantag i gynnande riktning i det särskilda fallet – från föreskrifter i författningar som har beslutats av Kungl. Maj:t eller från föreskrifter som har utfärdats med stöd av en av Kungl. Maj:t beslutad författning. Från föreskrifter i lagar och från föreskrifter i författningar som grundar sig på riksdagens beskattande eller anslagsbeviljande makt kan Kungl. Maj:t bevilja dispens endast om och i den mån medgivande därtill finns i lagen eller författningen i fråga. När det gäller författningar som Kungl. Maj:t har beslutat med stöd av bemyndigande i lag, torde läget vara det att Kungl. Maj:t har en självständig dispensrätt i den mån författningen kan anses falla inom ramen för Kungl. Maj:ts administrativa och ekonomiska lagstiftningsmakt. Genom föreskrifter i skilda författningar ges befogenhet att besluta dispens åt olika förvaltningsmyndigheter.

I fråga om dispensinstitutets rättsliga grund föreligger olika uppfattningar. Enligt ett betraktelsesätt skulle varje normgivningskompetens innefatta en dispensmakt. Detta innebär bl. a. att ett bemyndigande i lag för Kungl. Maj:t att meddela dispens skall betraktas som en delegering till Kungl. Maj:t av lagstiftningskompetens. Enligt en annan uppfattning skulle Kungl. Maj:ts dispensmakt ha sin grund i föreskriften i 1809 års regeringsform (1 §) om konungens allmänna styrelsemakt. Denna makt uppfattas då på sådant sätt att den kan utövas såväl genom normbeslut som genom beslut i särskilda fall. Kravet på uttryckligt bemyndigande för dispens från lagar och från författningar som grundar sig på riksdagens beskattande eller anslagsbeviljande makt motiveras enligt detta synsätt av hänsynen till riksdagens beslutanderätt i lagstiftningsfrågor och finansiella frågor.

Departementschefen

Liksom hittills kommer det i fortsättningen att finnas behov av att i särskilda fall kunna göra undantag från föreskrifterna i olika författningar. Sådana undantag bör enligt min mening kunna beslutas på ungefär samma sätt som för närvarande. Författningsutredningens och grundlagberedningens förslag till regeringsform innehåller inga bestämmelser om dispensmakten.

Ett dispensinstitut av det slag som nu föreligger i praxis kan knappast ses som ett utflöde av normgivningskompetensen så som detta begrepp uppfattas i föreliggande förslag till RF. Enligt min mening leder principerna bakom förslagets reglering av normgivningsmakten till att dispensinstitutet i fortsättningen i stället bör betraktas som en form av rättstillämpning. En konsekvens av nu angivna synsätt blir att regeringens behörighet att bevilja dispens från en författning i fortsättningen bör grundas på en uttrycklig föreskrift i författningen. Dispensbehörigheten för regeringen bör dessutom kunna grundas på föreskrift i annan författning under förutsättning att denna är av minst samma valör som den författning som dispensen gäller. Det nu sagda bör gälla även såvitt fråga är om regeringens behörighet att dispensera från sina egna förordningar samt från bestämmelser som har utfärdats av förvaltningsmyndighet med stöd av beslut av regeringen. I förenklingssyfte bör i RF tas in en bestämmelse som anger att regeringen får medge undantag från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om ej annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag. När här talas om förordning åsyftas både förordning som regeringen kan utfärda utan medverkan av riksdagen och förordning som förutsätter bemyndigande av riksdagen.

Sammanfattningsvis innebär den nu föreslagna ordningen beträffande regeringens dispensmakt att regeringen kan dispensera från bestämmelser i lag endast om bemyndigande därtill lämnats i lagen eller annan lag. Från föreskrifter i förordning eller i bestämmelser som meddelats med stöd av beslut av regeringen kan regeringen dispensera utan särskilt förbehåll

därom i författningen i fråga. Härvid förutsätts dock att regeringens dispensbeslut inte kommer i konflikt med vad riksdagen beslutat genom lag eller beslut om utgiftsanlag.

13 §

I paragrafen ges regler om nåd och abolition. Paragrafen motsvaras i beredningens förslag av 11 §.

Gällande rätt

Enligt 26 § i nuvarande RF får konungen i brottmål bevilja nåd, mildra livsstraff samt återge ära och till kronan förverkat gods. I praxis har nådeinstitutet kommit att tillämpas även beträffande sådan särskild rättsverkan av en gärning som förvisning, straffskatt och genom disciplinär bestraffning tilldelad varning eller beslutat löneavdrag. Det har vidare ansetts möjligt att i viss utsträckning bevilja nåd även beträffande annat än följder av gärning. En inskränkning i benådningsrätten är föreskriven i 102 § sista punkten RF. Enligt denna bestämmelse får inte konungen genom nåd återinsätta i rikets tjänst statsråd, justitieråd eller regeringsråd som av riksrätten dömts till avsättning.

Över ansökningar om nåd skall Kungl. Maj:t, om inte skäl till bifall uppenbarligen saknas, höra regeringsrätten när fråga är om mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrätts slutliga prövning samt i andra fall högsta domstolen. Den benådade har rätt att välja mellan att mottaga den erbjudna nåden eller att undergå det straff till vilket han har blivit dömd.

Bestämmelserna i 26 § RF förutsätter en individuell benådning i konkreta fall. I praxis har emellertid hinder inte ansetts föreligga mot att förordna om generell benådning av en viss grupp av dömda, s. k. amnesti. Den rättsliga grunden för sådana beslut är omtvistad. Enligt en uppfattning kan amnestiinstitutet härledas ur 26 § RF. Enligt en annan uppfattning grundar sig amnestibeslut på konstitutionell sedvanerätt.

Kungl. Maj:t anses vidare ha rätt att besluta om befrielse från åtal för någon som är misstänkt för brott, s. k. abolition. Abolition kan vara individuell eller kollektiv. Liksom beträffande amnestiinstitutet föreligger delade meningar i frågan huruvida rätten att meddela abolition kan härledas ur 26 § RF.

Författningsutredningen

Författningsutredningen föreslog att i RF skulle föreskrivas att regeringen får genom nåd mildra eller efterge straff eller annan påföljd för brott samt återge egendom som på grund av brott förverkats till staten. Utredningen föreslog inte någon motsvarighet till regeln i 26 § RF om valfrihet för den benådade att mottaga nåden eller undergå det utdömda straffet. En sådan regel skulle enligt utredningen inte stämma väl överens med benådningens karaktär av ensidig statsakt. Föreskrifter om den

förberedande behandlingen av nådeärenden hade enligt utredningens mening inte sin plats i RF. Uttryckliga grundlagsbestämmelser om rätten att bevilja amnesti och meddela abolition ansågs obehövliga.

Grundlagberedningen

Enligt beredningen bör regeringens befogenhet att bevilja nåd behållas i den nya grundlagen. Nådeområdet bör därvid bestämmas i huvudsaklig överensstämmelse med nuvarande praxis.

I beredningens förslag till RF (10 kap. 11 §) fastslås inledningsvis att regeringen får genom nåd undanröja eller mildra straff eller annan brottspåföljd, konfiskation eller annan sådan rättsverkan av gärning. Därjämte föreskrivs att regeringen får efterge annat liknande av myndighet beslutat ingrepp i enskilds rörelsefrihet eller egendom. Genom bestämningen "liknande" säger sig beredningen ange att ett ingripande för att falla inom bestämmelsens tillämpningsområde måste dels väsentligen ha karaktär av skydd för ett allmänt intresse, dels innehålla ett visst repressivt moment.

Beredningens lagförslag innehåller inte någon motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen att den som har erhållit nåd skall ha frihet att bestämma om han vill mottaga nåden eller ej. Beredningen säger sig dela författningsutredningens uppfattning att en sådan frihet inte står i överensstämmelse med nådens karaktär av ensidig statsakt.

Beredningen förklarar att de föreslagna bestämmelserna om nådeinstitutet avser även amnesti.

Enligt beredningens lagförslag kan regeringen förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning inte skall äga rum. Härigenom ger beredningen grundlagsstöd för regeringens befogenhet att besluta om abolition. Bestämmelsens avfattning medger beslut om såväl individuell som kollektiv abolition. Beredningen påpekar att beslut om abolition kan innebära att enskild person utpekas som skyldig till brottslig gärning utan att domstol har tagit ställning i frågan. Bl. a. på grund härav bör institutet handhas med största försiktighet. Beredningen föreslår därför att regeringen skall få besluta om abolition endast om det föreligger synnerliga skäl för åtgärden.

Beredningen har tagit in vissa bestämmelser om handläggningen av nådeärenden i en särskild lag som utgör en påbyggnad av regeringsformen. Dessa bestämmelser överensstämmer i stort med motsvarande föreskrifter i 26 § i nuvarande RF.

Departementschefen

Nådeinstitutet utgör i främsta rummet ett komplement till straffrättskipningen. Det möjliggör ett efterskänkande eller mildrande av straff genom särskild statsakt i fall där exempelvis på grund av omständigheter som inträffat efter domen det utdömda straffet framstår som obilligt.

Enligt ordalagen i 26 § RF kan nådeinstitutet tillämpas inte bara i

fråga om straff och andra brottspåföljder i egentlig mening utan också i fråga om förverkande av egendom på grund av brott. I praxis har institutet tillämpats också beträffande sådan särskild rättsverkan av en gärning som förvisning, straffskatt och genom disciplinär bestraffning tilldelad varning eller beslutat löneavdrag. Det har vidare ansetts möjligt att i viss utsträckning bevilja nåd även beträffande annat än följder av gärning, såsom i fråga om utdömt vite samt varning eller tvångsarbete enligt äldre lösdriverilagstiftning. Gemensamt för de myndighetsingripanden mot enskilda, som ansetts kunna vara föremål för nåd, har varit att bakom dem ligger samhällets intresse av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att de i högre eller lägre grad har en repressiv prägel.

Ett behov av att behålla nådeinstitutet föreligger uppenbarligen. Någon anledning att föreskriva ändringar i institutets tillämpningsområde sådant detta utbildats genom praxis torde inte finnas. I enlighet härmed och i nära överensstämmelse med grundlagberedningens lagförslag förordar jag att i första stycket av förevarande paragraf föreskrivs att regeringen får genom nåd efterge eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt efterge eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom. Genom den valda formuleringen har jag velat ange att nåd kan komma i fråga inte bara när det gäller straff och andra egentliga brottspåföljder utan också beträffande andra offentligrättsliga rättsverkningar av brott och närbesläktade ingrepp mot enskilds person eller egendom. Utanför det föreslagna lagrummets tillämpningsområde faller liksom hittills ingripanden som i första hand är föranledda av en persons behov av vård och ingripanden som huvudsakligen är föranledda av hänsyn till ett enskilt intresse, t. ex. åläggande att utge skadestånd. Genomförs ämbetsansvarskommitténs förslag rörande utformningen av de offentliga funktionärernas disciplinansvar, torde avsked och disciplinpåföljd enligt den av kommittén föreslagna lagen om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. komma att falla utanför det här angivna området för nåd, därför att de ifrågavarande sanktionerna enligt förslaget har en privaträttslig karaktär. I samband med en reformering av disciplinansvaret får övervägas huruvida regeringen bör tillerkännas en mot benådningsbefogenheten svarande rätt att dispensera från myndighets beslut enligt nyssnämnda disciplinlag. Sådana disciplinåtgärder som exempelvis varning enligt kungörelsen (1964:428) om medicinalpersonal under socialstyrelsens inseende kommer, om ämbetsansvarskommitténs förslag genomförs, fortfarande att ha en offentligrättslig karaktär och kan därför enligt det här framlagda förslaget bli föremål för nåd.

Bestämmelserna i första stycket av förevarande paragraf avser, liksom beredningens motsvarande bestämmelser, både individuell nåd och amnesti.

Den nuvarande bestämmelsen om att en benådad har rätt att välja mellan att ta emot nåden eller att undergå straffet bör i enlighet med författningsutredningens och grundlagberedningens förslag utgå.

Regeringsformens föreskrifter angående nådeinstitutet bör på sätt

författningsutredningen och grundlagberedningen föreslagit begränsas till de från statsrättslig synpunkt grundläggande bestämmelserna. Några särskilda regler om beredningen av nådeärenden har därför inte tagits in i förslaget till regeringsform. Bestämmelser i detta hänseende får övervägas i samband med följdlagstiftningen (jfr SOU 1972:16 s. 40).

Genomförs ämbetsansvarskommitténs förslag rörande avskaffande av ämbetsstraffet avsättning, blir den begränsning i benådningsrätten, som med avseende på statsråd, justitieråd och regeringsråd nu är föreskriven i 102 § sista punkten RF, inaktuell. Även om kommittéförslaget inte skulle genomföras, saknas anledning att behålla en motsvarighet till bestämmelsen i fråga.

Jag vill slutligen i detta sammanhang framhålla att den föreslagna nådebestämmelsen i RF inte hindrar att ärenden som nu brukar tas upp nådevägen genom lag överförs till handläggning i annan ordning. En sådan åtgärd, som kan vara motiverad av önskan att minska regeringens arbete med mindre betydelsefulla ärenden, begränsar emellertid inte den behörighet att besluta om nåd som den föreslagna grundlagbestämmelsen ger regeringen.

I enlighet med grundlagberedningens förslag bör i regeringsformen tas in en bestämmelse som uttryckligen ger regeringen befogenhet att besluta om såväl individuell som kollektiv abolition. Därför föreskrivs i andra stycket av förevarande paragraf att när synnerliga skäl föreligger regeringen får förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning inte skall äga rum.

12 kap. KONTROLLMAKTEN

I ett statsskick som står på parlamentarismens grund är det naturligt att riksdagen som en huvuduppgift har att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik. På riksdagen bör också ankomma en övervakning av regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet. Det ligger vidare i riksdagens intresse att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har givits i lagar och andra beslut. En insyn på olika förvaltningsområden kan också ge riksdagen underlag för nya beslut.

Ett visst moment av kontroll för nu angivna syften kan sägas ligga i riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kan sålunda anses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse. När man talar om riksdagens kontrollmakt, menar man emellertid vanligtvis särskilda rättsliga institut, där kontrollfunktionen är den dominerande. Även med denna snävare avgränsning kan man ha skilda meningar om vilka kontrollerande funktioner som bör innefattas i kontrollmakten. Grundlagberedningen har i sitt förslag till

RF i ett särskilt kapitel, 11 kap., med rubriken Kontrollmakten fört samman de institut som enligt beredningen bör ingå i kontrollsystemet.

Beredningen föreslår regler om riksdagens kontrollfunktion i förhållande till regeringen i 1–5 §§ i det nämnda kapitlet. Av dessa är de bestämmelser om misstroendeförklaring, som togs in i RF genom reformen 1968–1969 och som beredningen nu har tagit in i sitt förslag, av störst principiellt intresse. Av stor betydelse är emellertid också föreskrifterna om konstitutionsutskottets granskning av regeringsverksamheten. Viss anknytning till denna granskning har de bestämmelser om statsrådens juridiska ansvar som finns i förslaget. En inom riksdagen ofta utnyttjad kanal för upplysningar om regeringens politik och åtgärder är det s. k. spörsmålsinstitutet. En bestämmelse om detta ingår också i förslaget.

Den granskning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning som konstitutionsutskottet utövar enligt gällande författning är numera inriktad på en rättskontroll. Närbesläktad med denna granskning är den rätts- och förvaltningskontroll som sedan länge utövas genom riksdagens ombudsmanna- och revisorsinstitutioner. Beredningen föreslår bestämmelser om dessa organ i 6 och 7 §§ i sitt kapitel om kontrollmakten. Slutligen har beredningen i 8 § i kapitlet tagit upp regler om juridiskt ansvar för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter samt för JO och JK. Reglerna i dessa avseenden har viss beröring med bestämmelserna om tillsyn genom riksdagens ombudsman.

Av vad jag nu har sagt framgår att beredningen i sitt förslag nära har anknutit till de kontrollformer som redan nu har sin plats i vår författning. Detta förefaller naturligt med tanke på att vårt kontrollsystem efter hand har anpassats till nya konstitutionella tänkesätt och till vår tids samhällsförhållanden. De sakliga nyheterna i kapitlet är också ganska få. De gäller i huvudsak frågan om juridiskt ansvar för statsråden och de högsta domarna, där f. n. äldre, till nuvarande betraktelsesätt mindre väl anslutande regler alltjämt kvarstår.

Jag delar beredningens uppfattning om vilka institut som bör innefattas i kontrollmakten. Också enligt min mening bör dessa institut regleras i ett särskilt kapitel i en ny RF. Förevarande kapitel i departementsförslaget, 12 kap., ansluter därför till beredningens förslag i fråga om dispositionen. Också innehållsmässigt står det i nära överensstämmelse med beredningsförslaget.

1 och 2 §§

Dessa paragrafer behandlar, liksom i beredningsförslaget, konstitutionsutskottets granskningsverksamhet.

Gällande rätt

Genom den partiella grundlagsreformen 1968–1969 intogs på initiativ av konstitutionsutskottet i 105 § i nuvarande RF nya regler om utskot-

tets granskningsverksamhet. Reformen hade samband med att misstroendeförklaringsinstitutet samtidigt infördes. Den nya lydelsen ansluter nära till vad författningsutredningen föreslog på denna punkt. Grundtanken bakom ändringen är att utskottets granskning skall vara administrativt och inte politiskt inriktad (jfr KU 1968:20 s. 40).

Enligt 105 § RF skall konstitutionsutskottet granska statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning. För detta ändamål skall utskottet begära att utfå statsrådsprotokollen. Särskilt protokoll i utrikesärenden enligt 9 § RF får dock begäras bara i fråga om särskilt angivet ärende. Kungl. Maj:t skall i så fall pröva om hinder möter mot att lämna ut protokollet med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl. Regeringen får inte vägra att lämna ut protokollet utan att utrikesnämnden har blivit hörd. Protokoll i kommandomål kan fordras endast i fråga om sådant som gäller allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser. Riksdagens ledamöter och övriga utskott kan genom skriftlig anmälan till konstitutionsutskottet påkalla granskning i uppgivna hänseenden. Det åligger konstitutionsutskottet att årligen och när skäl till det annars föreligger meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet. Riksdagen kan i anledning därav göra framställning till Kungl. Maj:t.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar att den inte har haft anledning att till ny prövning ta upp de frågor som har samband med statsrådens politiska ansvar och som behandlades vid enkammarreformen. Beredningen har därför bara gjort en teknisk genomgång av de bestämmelser som nu finns upptagna i 105 § i nuvarande RF. I förhållande till dessa bestämmelser innebär beredningens förslag endast de ändringarna att texten delas på två paragrafer, att inskränkningarna i rätten att erhålla protokoll i vissa utrikesärenden och i kommandomål upphävs och att utskottet berättigas att utfå, förutom protokollen, också de övriga handlingar som hör till besluten i regeringsärenden.

Beredningen anmärker att konstitutionsutskottet vid sin granskning av regeringsärendenas handläggning bör kunna anlägga också förvaltningsekonomiska synpunkter.

Departementschefen

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ i beredningens förslag har i allmänhet lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Svea hovrätt har dock i sitt remissyttrande hävdat att en mera ändamålsenlig ordning för kontroll över regeringen och regeringskansliet hade bort övervägas.

Formerna för riksdagens särskilda granskning av regeringens verksamhet fick sin nuvarande gestaltning så sent som 1968–1969. Jag anser det inte påkallat att redan nu överväga ett annat system. Liksom beredningen

anser jag därför att bestämmelserna i 105 § RF i det väsentliga bör flyttas över till en ny RF. Jag delar vidare beredningens uppfattning att konstitutionsutskottet genom en bestämmelse i RF skall berättigas att utan begränsning få del av protokoll och övriga handlingar rörande beslut i regeringsärenden.

Jag biträder alltså vad beredningen har föreslagit om utformningen av 1 och 2 §§. I departementsförslaget har emellertid gjorts vissa rent redaktionella jämkningar i den av beredningen föreslagna lagtexten.

3 §

Paragraren innehåller, liksom i beredningens förslag, bestämmelser om statsrådens juridiska ansvar.

Gällande rätt

De former för utkrävande av ansvar för statsråden som infördes i 1809 års RF var ett uttryck för maktdelningsprincipen. Konungen skulle själv vara juridiskt oansvarig medan hans rådgivare skulle vara underkastade ständernas kontroll. Ständerna skulle under vissa förutsättningar kunna väcka fråga om att rådgivare skulle skiljas från sin befattning, antingen på rent politisk väg eller också på rättslig väg, efter åtal vid en särskild domstol, riksrätten.

De ursprungliga ansvarsformerna har fått ringa tillämpning. Genom misstroendeförklaringsinstitutet, som infördes 1968–1969, skapades en för det parlamentariska systemet inrättad metod att utkräva politiskt ansvar. Reglerna om juridiskt ansvar har emellertid i det väsentliga stått kvar oförändrade sedan 1809.

Om konstitutionsutskottet vid sin granskning av statsrådsprotokollen finner att något statsråd uppenbarligen har handlat emot rikets grundlag eller allmän lag eller tillstyrkt överträdelse därav eller vållat eller befrämjat sådan överträdelse genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning, skall utskottet enligt 106 § RF ställa det felande statsrådet under åtal inför riksrätten genom en av riksdagens ombudsmän. Riksrätten skall döma efter allmän lag och efter en särskild ansvarighetsförfattning, 1810 års ansvarighetslag för statsrådets ledamöter, föredragande och konungens rådgivare i kommandomål.

Ansvarighetslagen straffbelägger endast vissa mycket grova ämbetsförbrytelser av statsråd. I vissa fall hänvisar lagen till det på motsvarande gärning tillämpliga lagrummet i allmän strafflag. I andra fall anges som påföljd avsättning.

Meningarna är delade rörande den närmare omfattningen av statsrådens nuvarande juridiska ansvar. Det är sålunda oklart om riksrätten kan med tillämpning av 20 kap. brottsbalken döma statsråd för ämbetsbrott som inte är kriminaliserat i ansvarighetslagen och vidare om konstitutionsutskottet kan åtala för sådan i ämbetet begången gärning vars lagstridighet inte omedelbart framgår av statsrådsprotokollet. Om så inte

kan ske, uppkommer dessutom fråga om statsråd för gärning som inte omfattas av ansvarighetslagen eller för gärning som han har begått i exempelvis egenskap av departementschef kan avkrävas ämbetsansvar vid allmän domstol efter åtalsprövning av allmän åklagare. Däremot torde det vara klart att statsråd av allmän domstol kan dömas för sådant brott som exempelvis misshandel av annan tjänsteman och vidare att han för allmänt brott över huvud kan dömas av allmän domstol och med tillämpning av brottsbalken avsättas från statsrådsämbetet.

Riksrätten har enligt RF att pröva inte bara åtal mot statsråd utan också åtal mot justitieråd eller regeringsråd för brott i ämbetet. Bestämmelser om riksrättens sammansättning ges i 102 och 106 §§ RF. Riksrätten består av höga domare, ämbetsmän och militära befälhavare under ordförandeskap av presidenten i Svea hovrätt. Den är domför med tolv personer. Riksrättens domar kan inte överklagas. Riksrättsåtal har förekommit endast fem gånger, senast 1854.

Författningsutredningen

Utredningen ansåg att åtal mot statsråd för allmänt brott – vare sig brottet innebar ett åsidosättande av tjänsteplikt eller inte – borde väckas i vanlig ordning vid allmän domstol. Rätten att besluta om åtal mot statsråd för s. k. självständigt ämbetsbrott borde däremot tillkomma enbart konstitutionsutskottet, och målet borde avgöras av riksrätten. Brottsbalkens allmänna bestämmelser om ämbetsbrott skulle enligt förslaget gälla också statsråd. Någon särskild ansvarighetslag för statsråd skulle alltså inte finnas. Det undantaget gjordes dock att ämbetsbrott av statsråd för att kunna föranleda riksrättsåtal skulle innefatta ett så grovt åsidosättande av statsrådets tjänsteplikt att för brottet enligt lag kunde dömas till avsättning. I de fall då statsråd hade åsidosatt sin tjänsteplikt utan att förutsättningarna för riksrättsåtal var för handen, skulle konstitutionsutskottet enligt författningsutredningen göra anmälan till riksdagen. Sådan anmälan kunde leda till ett politiskt ansvarsutkrävande.

Riksrätten skulle enligt författningsutredningens förslag pröva mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av statsråd eller av ledamot av någon av landets båda högsta domstolar. Riksrätten skulle bestå av fjorton ledamöter, varav hälften valda av riksdagen och hälften yrkesdomare.

Grundlagberedningen

Beredningen anser i fråga om statsrådens juridiska ansvar att det å ena sidan skulle vara omöjligt att utan vidare föra över de gällande reglerna om rättegång inför riksrätten till en ny grundlag. Å andra sidan vore det knappast lämpligt att göra allmänna straff- och processrättsliga regler direkt tillämpliga på statsrådens handlande i ämbetet, eftersom statsråden i sin tjänsteutövning ofta ställs i situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande. Intressekollisioner kan oftare

tänkas tala för straffrihet än i andra fall av ämbetsansvar. Detta anser beredningen tala för att i varje fall uppgiften att pröva frågor om allmänt åtal mot statsråd för hans ämbetsutövning läggs på organ utanför det allmänna åklagarväsendet. Uppgiften bör enligt beredningen som hittills ligga på konstitutionsutskottet.

Beredningen anser vidare att särskilda krav bör ställas på den domstol som skall pröva åtal mot statsråd för brott i tjänsten. Beredningen föreslår därför att åtalen skall väckas hos en särskild domstol, vilken föreslås få överta den nuvarande beteckningen riksrätten.

Beredningen diskuterar härefter hur den krets av brott närmare skall avgränsas beträffande vilken den särskilda åtals- och domstolsproceduren skall tillämpas. Förutom brott som saknar allt samband med tjänsteutövningen bör även en del brott som har sådant samband falla utanför kretsen. De särskilda reglerna bör först och främst gälla statsråds ämbetsutövning vid regeringssammanträdena. Men också hans handlande i tjänsten utanför regeringssammanträdena bör i stor utsträckning omfattas av dessa regler. Beredningen kommer till slutsatsen att statsrådens handlande i de lägen där de uppträder med den auktoritet som följer av att de är ledamöter i regeringen, men också endast detta deras handlande, bör undandras prövning av de ordinära rättsvårdande organen och i stället prövas i den särskilda ordningen. Den här åsyftade begränsningen har beredningen i lagtexten uttryckt genom orden "beslut eller annan åtgärd som tillhör hans ämbetsutövning".

Ett stort antal av de gärningstyper som är straffbelagda genom brottsbalken kan tänkas bli förövade genom ett handlande som ligger inom ramen för ett statsråds ämbetsutövning så som den nu har beskrivits, framhåller beredningen. Å andra sidan faller de självständiga ämbetsbrotten i viss omfattning utanför de särskilda reglerna, t. ex. tagande av muta och som regel också brott mot tystnadsplikt.

En ytterligare förutsättning för tillämpning av de särskilda reglerna om statsrådsansvar anges vara att den påtalade åtgärden står i strid med annan grundlagsbestämmelse eller med annan lag. Beredningen understryker att bestämmelsen i lagrummet inte är någon självständig straffbestämmelse. Åtal kan väckas endast om statsrådets handlande är straffbelagt på annat ställe.

Proceduren inför riksrätten är av beredningen avsedd främst för grova uppsåtliga brott. I förevarande paragraf i beredningens förslag anges uttryckligen att konstitutionsutskottet skall kunna besluta om åtal inför riksrätten bara i fall då statsrådet genom sin åtgärd grovt har åsidosatt sin ämbetsplikt. Åtgärder som väl faller inom ramen för ett statsråds ämbetsutövning i den mening som beredningen åsyftar men som enligt konstitutionsutskottets åsikt inte innefattar grovt åsidosättande av tjänsteplikt skall inte heller kunna åtalas enligt allmänna regler. Endast politiskt ansvar kommer alltså i fråga för ett åsidosättande av tjänsteplikt som inte är grovt.

Beredningen förklarar att konstitutionsutskottets granskning av protokollen och övriga handlingar i regeringsärenden utgör ett underlag för

prövning av åtalsfrågor. Åtal skall emellertid kunna väckas också för gärningar som inte kommer till synes i dessa handlingar. Utskottet skall kunna uppdra åt någon av riksdagens ombudsmän att fullständiga utredningen. Åt ombudsman skall också kunna uppdras att utföra åtalet. Bestämmelser i dessa hänseenden kan enligt beredningen meddelas i instruktionen för ombudsmännen.

Beredningen påpekar att riksrätten med brottsbalkens nuvarande påföljdsregler kan komma att döma ett statsråd till avsättning. Avskaffas – som ämbetsansvarskommittén föreslår – avsättning som brottspåföljd, finns det enligt beredningens mening ingen anledning att behålla ett särskilt avsättningsinstitut för statsrådens vidkommande. En tillräcklig möjlighet att skilja statsråd, som har övertygats om brott, från hans ämbete, för den händelse han inte självmant avgår, erbjuder enligt beredningen misstroendeförklaringsinstitutet.

Beredningens förslag innebär att någon särskild ansvarighetslag för statsrådens del inte behövs.

Beredningen föreslår i RF särskilda regler om straffrättsligt ansvar för gärningar i ämbetet, förutom beträffande statsråden, också i fråga om domarna i högsta domstolen och i regeringsrätten samt riksdagens ombudsmän och justitiekanslern (jfr 11 kap. 8 § i beredningens förslag). Beredningen anser att den ställning som dessa befattningshavare intar i det konstitutionella systemet gör det mindre lämpligt att låta åtal för sådana gärningar prövas av allmän domstol och föreslår därför att också dessa åtal skall handläggas av riksrätten.

Beredningen anger vissa krav som bör ställas på riksrätten. Den bör besitta hög juridisk kompetens, den bör innehålla företrädare för ett allmänt medborgaromdöme med erfarenhet från samhällelig verksamhet, dess avgöranden bör kunna träffas utan tidsutdräkt, och de bör bli slutgiltiga. Kraven i fråga uppfylls enligt beredningen om riksrätten får bestå av tre framstående yrkesdomare och lika många av riksdagens valda ledamöter och det vidare föreskrivs att rättens avgöranden inte får överklagas. En fördel med den föreslagna sammansättningen, som kommer till uttryck i 10 kap. 3 § i beredningens förslag, är enligt beredningen att varken yrkesdomarna eller lekmännen ensamma kan bestämma fällande dom, förutsatt att vanliga omröstningsregler tillämpas.

Beredningen anser det olämpligt att i riksrätten får ingå domare från högsta domstolen eller regeringsrätten, detta med tanke på att riksrätten skall pröva talan mot sådan domare. Presidenten i Svea hovrätt föreslås bli riksrättens ordförande. I övrigt bör domstolens yrkesdomare vara presidenter i hovrätt eller kammarrätt och ingå i domstolen efter tjänsteålder.

Enligt 11 kap. 8 § andra stycket i beredningens förslag till RF skall riksrätten pröva, förutom ansvarsfrågor, vissa andra mål som gäller de högsta domarnas ställning. Det bör härutöver enligt beredningen vara möjligt att genom lag ge riksrätten ytterligare uppgifter (jfr SOU 1972:16 s. 32).

Tilläggas kan att beredningen har rådgjort med ämbetsansvarskommit-

tén angående frågorna om statsrådens juridiska ansvar och om riksrätten. Kommitténs förslag (SOU 1972:1 s. 157 f.) har också i det väsentliga samma innebörd som grundlagberedningens.

Departementschefen

Nuvarande regler om statsrådens juridiska ansvar är ålderdomliga och oklara och i stort behov av översyn. Det förslag till lösning som beredningen i samråd med ämbetsansvarskommittén presenterar har i det väsentliga lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Endast en instans, JK, för fram kritik som riktar sig mot den grundläggande konstruktionen av reglerna. JK hävdar att statsråd i princip skall vara underkastade samma straffrättsliga ansvar som andra medborgare och säger sig därför inte kunna biträda beredningens förslag att straffrihet skall inträda för statsråd som genom brott har åsidosatt sin tjänsteplikt.

Givetvis bör inte utan starka skäl införas bestämmelser som ger en särställning åt en viss personkategori i straffrättsligt hänseende. Enligt min mening går det emellertid inte att bortse från att ledamöterna i ett lands regering stundtals måste handla under betingelser åt vilka det ordinära straffrättsliga regelsystemet inte skänker tillräckligt beaktande. Beredningen framhåller med rätta att s. k. intressekollisioner oftare kan tänkas tala för straffrihet för regeringsledamöternas del än i andra fall av ämbetsansvar. Jag anser därför liksom beredningen att statsråds handlande i tjänsten i viss utsträckning bör undantas från straffrättsligt ansvar.

Den metod som beredningen förordar för att få till stånd den önskvärda begränsningen av statsrådens straffrättsliga ämbetsansvar innebär att ett riksdagens organ, konstitutionsutskottet, skall pröva om åtal skall väckas mot ett statsråd för brott i tjänsten och att utskottet därvid skall underlåta att beivra brott varigenom ämbetsplikten inte har åsidosatts grovt. Mot denna lösning har jag inte något att erinra. Den innebär att mindre allvarliga tjänsteförseelser efter delvis skönsmässiga överväganden lämnas straffria och endast kan föranleda ett politiskt ansvar. Det är enligt min mening helt i sin ordning att gränsdragningen mellan straffvärt och straffritt i första hand får göras av ett organ som kan tillföra prövningen ett moment av politisk bedömning.

Det är emellertid inte bara beträffande omfattningen av det straffrättsliga ansvaret och ordningen för prövning av åtalsfrågan som beredningen föreslår särskilda regler avseende statsråds brott i tjänsten. Särregleringen gäller också behörig domstol. Beredningen föreslår att åtal mot statsråd som beslutas av konstitutionsutskottet skall väckas vid en särskild domstol, riksrätten. Riksrätten föreslås få också vissa andra uppgifter, främst att pröva åtal mot justitieråd och regeringsråd samt JO och JK för brott i ämbetet. Enligt min mening finns det emellertid skäl att ifrågasätta behovet av den föreslagna specialdomstolen.

En allmän princip bör vara att specialdomstolar inrättas bara om tungt vägande skäl föreligger. Den nuvarande riksrätten har, som jag förut har nämnt, inte fungerat sedan 1854. Det finns anledning att anta att dess

arvtagare i en ny RF endast mycket sällan eller kanske aldrig skulle komma att träda i funktion. Under sådana förhållanden har man enligt min mening anledning att överväga om skälen är tillräckligt starka för att behålla en ordning med en särskild riksrätt och om inte de uppgifter som är tänkta för riksrätten skulle kunna anförtros domstol inom det allmänna domstolsväsendet. Det är i första hand högsta domstolen som därvid kommer i åtanke.

Såvitt gäller åtal mot statsråd för ämbetsbrott kan jag inte se något hinder mot att förlägga prövningen till högsta domstolen. Denna domstol har en sammansättning som tillgodoser de särskilda krav som måste ställas när det gäller prövningen av åtal mot statsråd. Önskemålet om ett slutligt avgörande inom kort tid tillgodoses också genom att åtal väcks direkt i högsta domstolen.

Inte heller när det gäller åtal mot regeringsråd för brott i tjänsteutövningar föranleder enligt min mening en prövning förlagd till högsta domstolen betänkligheter. Invändningar skulle däremot kunna riktas mot att högsta domstolen får handlägga mål mot någon av domstolens egna ledamöter angående brott i tjänsten. Jag vill emellertid i det avseendet erinra om att gällande lagstiftning i andra sammanhang godtar att högsta domstolen ingår i prövning av sina egna avgöranden. Så kan bli fallet till följd av reglerna om resning och besvär över domvilla. Vidare gäller enligt 3 kap. 10 § skadeståndslagen (1972:207) att talan om ersättning mot staten för skada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, skall väckas vid högsta domstolen, när talan är föranledd av beslut av samma domstol. För egen del anser jag det därför godtagbart att högsta domstolen blir forum också för det fallet att åtal skulle väckas mot någon av domstolens ledamöter för ämbetsbrott.

Inte heller i övrigt kan jag finna tillräckligt behov av att behålla riksrättsinstitutet. Jag föreslår därför att bestämmelserna om detta får utgå ur RF. För statsrådens del blir följden av detta att av konstitutionsutskottet beslutat åtal för ämbetsbrott skall prövas av högsta domstolen i stället för av riksrätten.

Ett par remissinstanser har kritiska synpunkter på beredningens förslag till närmare avgränsning av den brottskategori för vilken särskilda åtals- och forumregler för statsråd skall gälla. JK vänder sig i sitt remissyttrande mot åtskillnaden mellan ämbetsbrott, som har begåtts genom själva tjänsteutövningen, och andra brott, varigenom tjänsteplikten har blivit åsidosatt. Högsta domstolens ledamöter anmärker att den av beredningen valda beskrivningen av det område där de särskilda reglerna om statsrådsansvar skall gälla, dvs. "beslut eller annan åtgärd som tillhör (statsrådets) ämbetsutövning", inte alltid täcker underlåtenhetsbrott. Två instanser påpekar att sådant som tagande av muta och brott mot tystnadsplikt faller utanför reglerna och framhåller att det kan leda till olägenheter om åtal för ämbetsbrott, som har nära samband med varandra, t. ex. åtal för tagande av muta och för ett därav föranlett felaktigt beslut, skall handläggas av skilda domstolar.

Enligt min mening är den av beredningen föreslagna avgränsningen

av området för det särskilda statsrådsansvaret i princip riktig och i full överensstämmelse med syftet med särregleringen. Denna bör inte omfatta andra gärningar än sådana där de tidigare nämnda intressekollisionerna kan tänkas spela in. Med denna utgångspunkt saknas anledning att särställa ett handlande som ligger utanför utövningen av statsrådstjänsten. Det bör därvid inte göra någon skillnad om ett statsråd genom sitt handlande skulle ha åsidosatt en skyldighet som följer av hans tjänst, t. ex. genom att – i privatlivet – röja en hemlig uppgift. Men inte heller alla brott som kan begås under tjänsteutövningen bör höra till området för konstitutionsutskottets åtalsprövning. Utanför bör falla gärningar som inte är typiskt förbundna med de befogenheter och uppgifter som tillkommer en regeringsledamot. De gärningar som bör bli föremål för en särskild prövning är endast sådana som ingår som led i själva utövningen av statsrådstjänsten och som alltså kan tänkas vara styrda av politiska motiv och värderingar. Huruvida brottet, med hittillsvarande terminologi, är ett självständigt eller osjälvständigt ämbetsbrott är däremot utan betydelse i sammanhanget.

Jag kan emellertid instämma i anmärkningen att de av beredningen föreslagna ordalagen inte alltid täcker underlåtenhetsbrott som bör omfattas av paragrafen. En annan formulering bör därför väljas. Jag föreslår att de särskilda reglerna om ansvar för statsråd får gälla "brott i utövningen av statsrådstjänsten". Någon ändring i sak i förhållande till vad beredningen avsåg är inte åsyftad genom det ändrade uttryckssättet.

Om, som jag har föreslagit, högsta domstolen i stället för riksrätten blir den instans som skall pröva ett av konstitutionsutskottet beslutat åtal mot ett statsråd, föreligger inte något problem med avseende på handläggningen av annat åtal, vilket står i nära samband med det som utskottet har beslutat. Högsta domstolen blir nämligen med tillämpning av 19 kap. 6 § rättegångsbalken behörig att uppta åtal för samtliga brott.

Sammanfattningsvis gäller sålunda att jag i sak biträder beredningens förslag till reglering av statsrådens juridiska ansvar med den modifikationen att åtal som har beslutats av konstitutionsutskottet bör väckas hos högsta domstolen och inte vid en särskild riksrätt. Jag föreslår emellertid att föreskrifterna i förevarande paragraf ges en annan avfattning än i beredningens förslag. Jag har redan förordat att den kategori av brott som avses med lagrummet beskrivs i andra ordalag än beredningens. Mot beredningens utformning av lagtexten kan också riktas ett par andra invändningar. Det bör enligt min mening framgå att inte bara konstitutionsutskottet utan också, om åtal väcks, domstolen har att iaktta att endast brott varigenom tjänsteplikten har blivit grovt åsidosatt får leda till ansvar. Bestämmelsen i paragrafen är, som beredningen också framhåller, inte någon självständig straffbestämmelse. Det bör därför av lagtexten kunna utläsas att ett statsråds handlande kan medföra straffansvar endast om det är straffbelagt enligt allmänna regler. Jag anser vidare att det bör komma till klart uttryck att bestämmelsen omfattar också åtal för brott som statsråd, som har avgått, har begått under sin tjänstetid. I enlighet med det sagda har lagrummet i departementsförsla-

get fått innehållet att den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt samt att åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av högsta domstolen.

Föreskrifterna i förevarande paragraf innebär att konstitutionsutskottet tilläggs exklusiv rätt att pröva åtalsfrågan så snart ett statsråd är misstänkt för brott begånget genom själva utövningen av statsrådstjänsten. Beslutar utskottet om åtal, bör det ankomma på någon riksdagens ombudsman att väcka och utföra åtalet. Utskottet bör också kunna uppdra åt ombudsman att fullständiga den utredning som skall ligga till grund för utskottets åtalsprövning. Bestämmelser om ombudsmans skyldigheter i dessa hänseenden bör meddelas i instruktionen för JO. Ombudsman bör givetvis inte åläggas att själv göra något uttalande i åtalsfrågan.

Tidigare har föreslagits (se 7 kap. 3 och 6 §§) att regeringsärenden i allmänhet skall avgöras kollektivt vid regeringssammanträde och att närvarande statsråd som inte reserverar sig till protokollet skall stå ansvar för fattade beslut. Detta hindrar inte att konstitutionsutskottet vid sitt ställningstagande till frågan om åtal med anledning av ett felaktigt regeringsbeslut beaktar den större eller mindre befattning som olika regeringsledamöter har tagit med ett ärende. En sådan bedömning får anses falla inom ramen för prövningen av om tjänsteförseelsen i det enskilda fallet är att anse som grov eller inte.

Liksom beredningens förslag innebär departementsförslaget att brott som faller utanför det område som anges i förevarande paragraf skall handläggas i vanlig ordning av de ordinära rättsvårdande organen.

Jag vill framhålla att de regler som föreslås i den här aktuella paragrafen låter sig förena också med ett nytt saktionssystem för offentliga funktionärer i allmänhet i enlighet med ämbetsansvarskommitténs förslag. Ett genomförande av detta förslag får emellertid verkningar i två hänseenden av intresse i detta sammanhang. För det första medför en sådan allmän begränsning av kriminaliseringen av tjänsteförseelser som förslaget innebär en motsvarande minskning av behovet av åtalsprövning enligt förevarande paragraf. För det andra kommer statsråd inte längre att kunna med anledning av brott dömas till avsättning såsom enligt nu gällande påföljdsregler. Detta aktualiserar frågan om någon ersättning för avsättningsinstitutet bör införas för statsrådens vidkommande. Liksom beredningen och ämbetsansvarskommittén vill jag besvara frågan nekande. Regeringen vilar på riksdagens förtroende, och det är tillfyllest att riksdagen genom misstroendeförklaring kan skilja en försumlig regeringsledamot från hans tjänst. I praktiken kan man räkna med att ett statsråd frivilligt eller efter ingripande från statsministern avgår om han döms för ett allvarligare brott.

Talan mot statsråd om enskilt anspråk på grund av brott som avses i förevarande paragraf bör få föras endast om åtal väcks för brottet eller om konstitutionsutskottet medger att talan får väckas. Också sådan talan bör prövas av högsta domstolen. Jag vill erinra om att enligt 3 kap.

10 § skadeståndslagen talan mot staten om skadestånd med anledning av beslut av regeringen skall föras i högsta domstolen. Bestämmelser i nu berörda hänseenden får tas in i rättegångsbalken. Frågan härom får tas upp i samband med följdlagstiftningen.

4 §

I denna paragraf ges, liksom i beredningens förslag, regler om misstroendeförklaringsinstitutet.

Som jag har nämnt förut införlivades misstroendeförklaringsinstitutet med svensk rätt genom den partiella författningsreformen 1968–1969. I 107 § i nuvarande RF föreskrivs att riksdagen äger avge förklaring att ledamot av statsrådet inte åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter vid omröstning förenar sig därom. Yrkande om misstroendeförklaring tas upp till prövning endast om det väcks av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Yrkande om misstroendeförklaring får inte tas upp till prövning under tiden från det ordinarie val har ägt rum eller förordnande om nyval har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen sammanträder. I 57 § i nuvarande RO föreskrivs bl. a. att yrkande om misstroendeförklaring inte skall beredas i utskott.

Beredningens förslag angående misstroendeförklaring stämmer i allt väsentligt överens med de regler i gällande rätt, som jag nyss har återgivit. Beredningen har tillagt en mening som säger att yrkande om misstroendeförklaring inte kan tas upp till prövning, om det statsråd det gäller redan har entledigats. Bestämmelsen syftar enligt beredningen främst på det fallet att regeringen efter det att statsministern har avgått sitter kvar som expeditionsministär. En misstroendeförklaring i ett sådant läge skulle enligt beredningen vara en meningslös demonstration.

Vad beredningen har föreslagit har inte föranlett någon erinran under remissbehandlingen. Inte heller jag finner skäl att frångå beredningens förslag. I departementsförslaget har endast gjorts en ändring i förtydligande syfte, avseende förbudet att rikta yrkande om misstroendeförklaring mot statsråd som kvarstår i tjänsten tills vidare efter beslut om entledigande.

5 §

I paragrafen behandlas det s. k. spörsmålsinstitutet.

Gällande rätt

I 52 § tredje stycket i nuvarande RO stadgas att riksdagsledamot på sätt riksdagen föreskriver till statsråd får framställa spörsmål i ämne utanför föredragningslistan och att sådana spörsmål är antingen interpellationer eller enkla frågor för upplysningars inhämtande. Sista punkten i stycket reglerar riksdagens möjlighet att inskränka yttranderätten i kammaren i fråga om spörsmål.

Närmare bestämmelser om spörsmålsformerna återfinns i riksdagsstadgan. Angående dessa bestämmelser skall här endast nämnas följande. Både interpellation och enkel fråga skall vara skriftliga och av bestämt innehåll. Interpellation skall vara försedd med motivering, enkel fråga däremot inte. Riksdagens tillstånd erfordras för att interpellation skall få framställas. När enkel fråga besvaras, råder särskilda inskränkningar i debattfriheten. Yttranderätten är däremot i princip fri vid besvarandet av interpellation.

En saklig begränsning i fråga om vad spörsmål får avse innefattas i stadgandet i 90 § i nuvarande RF, som dock inte är begränsat till spörsmål utan gäller generellt. Enligt detta får frågor om till- eller avsättande av ämbets- och tjänstemän, beslut av regerings- och förvaltningsmyndigheter, domstolsavgöranden, enskilda medborgares och korporationers förhållanden samt verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning inte komma under riksdagens överläggning och prövning i annat fall än som uttryckligen anges i grundlag. Förbudet i 90 § RF tillämpas i praktiken så att spörsmål eller överläggning inte tillåts beträffande ett konkret fall i och för sig medan samma fall kan åberopas som exempel vid diskussion om en allmän princip som berörs av fallet.

Författningsutredningen

Utredningen ansåg att spörsmålsinstitutets karaktär av politiskt kontrollmedel borde medföra att en allmän bestämmelse om institutet togs in i RF.

Utredningen föreslog inte någon direkt motsvarighet till bestämmelsen i 90 § i nuvarande RF. Den ansåg det emellertid erforderligt med en särskild avgränsning av de ämnen som interpellation och spörsmål – utredningens beteckning för den enkla frågan – fick avse. Utredningen förordade en uppmjukning av gränserna för den parlamentariska frågerätten. Det låg enligt utredningen i sakens natur att frågeinstitutet skulle få avse regeringsmaktens åtgärder och underlåtenhet att vidta åtgärder. Den enda begränsning som syntes böra uppställas var att interpellation eller spörsmål inte fick avse riksstyrelseärenden som "omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning". Därmed åsyftades konkreta beslut i exempelvis besvärs-, utnämnings-, dispens- och nådeärenden. Det var här enligt utredningen fråga om sådana ärenden där någon inblandning i konkreta fall från riksdagens sida inte borde få förekomma i annan ordning än i samband med konstitutionsutskottets granskning av statsrådens tjänsteutövning. Enskilda personers och sammanslutningars förhållanden borde i princip inte få göras till föremål för någon debatt i riksdagen.

Grundlagberedningen

Också beredningen anser att RF bör innehålla en bestämmelse om spörsmålsinstitutet. Beredningen förordar att bestämmelsen utformas så

allmänt att den inte lägger hinder i vägen för eventuella reformer av riksdagsarbetet. Enligt förevarande paragraf i beredningens förslag äger ledamot av riksdagen enligt regler i riksdagsordningen framställa interpellation eller fråga till minister angående dennes ämbetsutövning. Med "fråga" avses vad som nu betecknas "enkel fråga".

De närmare bestämmelserna om spörsmålsformerna har beredningen tagit upp i 6 kap. i sitt förslag till RO. Här kan hänvisas till beredningens motivering till bestämmelserna (se bilaga 1 till detta protokoll). I detta sammanhang bör emellertid nämnas att beredningen har strävat efter att reservera interpellationsformen för viktigare politiska frågor. I 6 kap. 1 § RO föreslår beredningen därför en föreskrift om att interpellation bör väckas endast i angelägenhet av större allmänt intresse.

Beredningen avvisar tanken på att några begränsningar skall gälla i rätten att rikta spörsmål till statsråd angående angelägenhet som hör till dennes tjänsteutövning. Det bör enligt beredningens mening inte föreligga något hinder att ta upp enskilda regeringsärenden till granskning genom interpellation eller fråga. I motsatt fall kunde man enligt beredningen befara att den föreliggande strävan, att låta konstitutionsutskottets granskning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning få en tekniskt-administrativ snarare än en politisk inriktning, skulle motverkas.

Åtgärder och avgöranden i särskilda ärenden av andra myndigheter än regeringen får enligt beredningen inte göras till föremål för interpellation eller fråga. Sådan får gälla endast den befattning som ett statsråd har tagit eller borde ha tagit med ärendena eller med de föreskrifter som reglerar handläggningen av dem. Beträffande domstolars och andra rättstillämpande myndigheters avgöranden innebär detta enligt beredningen att ingenting annat kan tas upp i en interpellation eller fråga än statrådets åtgärder med och inställning till de föreskrifter som reglerar handläggningen eller avgörandet av ärendena.

Beredningen framhåller vidare att en interpellation aldrig kan mynna ut i ett ställningstagande från riksdagens sida. Riksdagen är generellt hindrad att ompröva regeringens beslut i särskilda ärenden, yttrar beredningen och hänvisar till den bestämmelse som i dess förslag är intagen i 10 kap. 13 § RF.

Beredningen föreslår inte någon bestämmelse som direkt förbjuder överläggning i de hänseenden som anges i 90 § i nuvarande RF. Detta innebär emellertid enligt beredningen inte att frihet råder att i kammaren diskutera vilket ämne som helst. Beredningen redogör för vad dess förslag innebär beträffande yttrandefriheten i kammaren, bl. a. vid spörsmålsdebatter, i motiven till 2 kap. 10 § i sitt förslag till RO (se bilaga 1 till detta protokoll).

Departementschefen

Spörsmålsinstitutet fyller inom det parlamentariska systemet en viktig funktion genom de möjligheter som det ger riksdagen till information

och debatt. Liksom beredningen anser jag därför att en allmän bestämmelse om institutet bör tas in i detta kapitel. Jag delar också beredningens uppfattning att i RF bör anges de två spörsmålsformerna – interpellation och fråga – medan regleringen av deras användning bör vara ett ämne för RO.

Beredningen föreslår att spörsmål till statsråd, till skillnad från vad som nu är fallet, skall kunna avse även hans befattning med regeringsärenden som gäller konkreta fall, och det även om enskild person eller sammanslutning är omedelbart berörd. Förslaget har inte gett upphov till någon kritik under remissbehandlingen. Också jag finner det principiellt riktigt att regeringsledamöternas hela ämbetsutövning kan bli föremål för granskning och meningsutbyte i riksdagen via interpellationer och frågor. Jag vill emellertid samtidigt understryka den begränsning av spörsmålsinstitutets användningsområde som följer av att spörsmål skall avse statsråds ämbetsutövning. Endast regeringens eller enskilt statsråds beslut och åtgärder eller underlåtenhet att vidta åtgärd som faller under regeringens behörighet får bli föremål för interpellation eller fråga. Andra myndigheters agerande får inte göras till en huvudsak vare sig i själva spörsmålet eller i den efterföljande debatten. Jag instämmer i de synpunkter som beredningen har anlagt härvidlag. Jag vill tillägga att hindret att i interpellation eller fråga direkt till behandling ta upp avgörande av domstol eller annan rättstillämpande myndighet naturligtvis inte får kringgås på det sättet att ett statsråd tillfrågas om han anser ett visst avgörande lämpligt eller i överensstämmelse med gällande rätt. En annan sak är att ett myndighetsbeslut kan få bilda utgångspunkt för en diskussion om behovet av ändring i lag eller annan författning.

Det är inte uteslutet att rätten att rikta spörsmål till statsråd också beträffande partsärenden kan leda till att enskilda personer blir föremål för en uppmärksamhet som upplevs som kränkande. Också i detta avseende vill jag framhålla att diskussionen i riksdagen skall vara inriktad på regeringens agerande. Direkt kritik mot eller direkta omdömen om enskilda bör inte få förekomma. Jag vill också erinra om bestämmelserna i 2 kap. 12 § i förslaget till RO som innebär att ingen vid sammanträde med kammaren får uttala sig otillbörligt om annan eller begagna personligen förolämpande uttryck eller annars i ord eller handling uppträda på sätt som strider mot god ordning samt att den som har ordet skall begränsa sitt anförande till det ämne som behandlas. Brottsbalkens regler om yttrandefrihetens gränser är också tillämpliga.

Förslaget att vidga det område inom vilket spörsmål får ställas kan tänkas leda till en ökad frågefrekvens. En inte önskvärd förskjutning i riksdagsarbetets inriktning skulle kunna bli följden. Beredningen har uppmärksammat detta och föreslår i anslutning till 6 kap. RO vissa reformer i syfte bl. a. att hålla inom rimliga gränser den tid som i riksdagen sammanlagt åtgår för spörsmålens besvarande. Det kan förutsättas att behövliga initiativ till ändringar i reglerna om spörsmålsinstitutets utformning kommer att tas inom riksdagen, om utvecklingen påkallar det.

Vad jag nu har sagt ger vid handen att jag biträder vad beredningen har föreslagit om spörsmålsinstitutet. I departementsförslaget har endast gjorts vissa redaktionella jämkningar i lagtexten.

6 §

I paragrafen ges, liksom i beredningens förslag, bestämmelser om ombudsmannainstitutionen.

Gällande rätt

Enligt 96 § i nuvarande RF skall riksdagen förordna minst två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare att i egenskap av riksdagens ombudsmän, enligt instruktion som riksdagen utfärdar, ha tillsyn över lagars och författningars efterlevnad till den del dessa skall tillämpas av dem som är underkastade ämbetsansvar. Ombudsmännen har att åtala dem som i sina ämbeten av våld, mannamån eller annan orsak har begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. I 99 § RF föreskrivs att ombudsman kan övervara alla domstolars och myndigheters överläggningar och beslut, dock utan rätt att därvid yttra sin mening, samt att ombudsman äger tillgång till alla domstolars och myndigheters protokoll och handlingar. Konungens ämbetsmän i allmänhet är skyldiga att lämna "ombudsmännen laglig handräckning samt alla fiskaler, att medelst aktioners utförande en var av dem biträda, då han det äskar". I 96–98 och 100 §§ RF finns därjämte bestämmelser om ställföreträdare för ombudsmännen, om val och entledigande av ombudsmän och ställföreträdare, om ställföreträdares tjänstgöring när ämbete har blivit ledigt och om årlig ämbetsberättelse. 68 § i nuvarande RO innehåller regler om val av ombudsman och ställföreträdare m. m.

För riksdagens ombudsmän gäller en av riksdagen utfärdad instruktion (SFS 1967:928).

Grundlagberedningen

Beredningen anmärker att, efter det att författningsutredningen år 1963 lade fram sitt förslag till RF, grundlagsreglerna om riksdagens ombudsmän har ändrats vid två tillfällen, åren 1965 och 1969, och ny instruktion utfärdats år 1967. Genom dessa ändringar har enligt beredningen institutet i stora drag kommit att få den utformning som utredningen föreslog. Beredningens förslag innebär i förhållande till gällande rätt endast en ändring i lagtextens disposition och utformning.

I förevarande paragrafs första stycke föreslår sålunda beredningen bestämmelser om att riksdagen väljer minst två ombudsmän att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och författningar enligt instruktion. I andra stycket har beredningen samlat föreskrifter om ombudsmännens

befogenheter. Ombudsman äger närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar och har tillgång till deras protokoll och handlingar. Stats- och kommunaltjänstemän skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden som han begär. Ombudsman äger väcka åtal i de fall som anges i instruktionen. Allmän åklagare skall på begäran biträda honom.

Vad som i övrigt är föreskrivet i 96–100 §§ i 1809 års RF bör enligt beredningen föras över till RO (se 8 kap. 11 §) eller till instruktionen för ombudsmännen.

Ämbetsansvarskommittén

Enligt kommitténs förslag (SOU 1972:1 s. 186) skall JO fortfarande ha tillsyn över offentliga funktionärer. Tillsynen skall omfatta främst alla utövare av offentlig myndighet, vare sig de är offentligt anställda eller inte, och därutöver även de personkategorier som omfattas av den av kommittén föreslagna disciplinlagen. Härigenom förs till tillsynsområdet exempelvis arbetstagare i sådana samhällsägda företag som utövar mera väsentliga offentliga funktioner eller som har monopolställning.

1972 års JO-utredning

Riksdagen beslöt 1972 (KU 1972:19) att låta tillsätta en utredning med uppgift att överväga frågor om riksdagens ombudsmäns uppgifter och arbetsformer m. m. Beslutet har sin bakgrund i en fortsatt ökning av ombudsmännens arbetsbörda. Utredningen är inte närmare bunden i sitt uppdrag utan kan förutsättningslöst pröva såväl principiella frågor om ombudsmännens uppgifter och arbetsformer som praktiska och organisatoriska spörsmål.

Departementschefen

Riksdagens ombudsmannainstitution intar en stark ställning i vårt land som en garanti av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet. Det kan inte råda någon tvekan om att RF också i fortsättningen skall innehålla grundläggande bestämmelser om institutionen.

Med tanke på JO:s ställning som ett riksdagens kontrollorgan bör det ankomma på riksdagen själv att förbereda reformer angående ombudsmannaämbetet. Som jag nämnde nyss har riksdagen också nyligen tillsatt en utredning med uppgift att göra en översyn av JO-institutionen. Jag begränsar mig därför till att behandla frågor som direkt gäller utformningen av grundlagstexten angående ombudsmannainstitutionen. Ett riktmärke bör vara att grundlagsföreskrifterna om JO inte skall hindra de ändringar beträffande institutionen som kan bli resultatet av de nu pågående övervägandena inom riksdagen.

I det väsentliga är jag ense med beredningen angående avfattningen av reglerna i RF om ombudsmannainstitutionen. Jag vill emellertid med

anledning av påpekanden under remissbehandlingen föreslå några ändringar.

Riksdagens ombudsmän påpekar i sitt remissyttrande att det är möjligt att den sittande JO-utredningen kommer in på frågan om ombudsmännens antal och ställföreträdarnas ställning. Det är enligt ombudsmännen inte otänkbart att utredningen kommer fram till att t. ex. en organisation med *en* JO och en eller flera biträdande ombudsmän skulle vara den lämpligaste. Ombudsmännen förordar därför att i paragrafens första mening utsägs att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän. Jag instämmer i vad ombudsmännen sålunda har anfört.

Flera remissinstanser anser att beredningens förslag är alltför allmänt hållet såvitt gäller JO:s tillsynsområde. Jag delar denna uppfattning. Att i RF nu precisera den personkrets som skall vara underkastad JO:s tillsyn låter sig emellertid inte göra. En särskild fråga som måste övervägas är återverkningarna för JO:s del av ett genomförande av ämbetsansvarskommitténs förslag till regler om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst. Frågan om JO:s tillsynsområde torde höra till dem som JO-utredningen kommer att behandla. Att märka är emellertid att JO:s tillsyn inte gärna kan komma att avse annat än rättstillämpningen inom offentlig verksamhet. Åt detta bör RF alltså kunna ge uttryck. Samtidigt bör emellertid klargöras att tillsynsområdet inom den angivna ramen skall preciseras i JO:s instruktion, varvid det kan ges en större eller mindre omfattning. Jag föreslår därför att det i paragrafen föreskrivs att JO i enlighet med instruktion som riksdagen utfärdar skall utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.

Riksdagens ombudsmän förordar vidare i sitt remissyttrande att skyldighet att tillhandagå JO med upplysningar och yttranden bör åvila inte bara, som beredningen föreslår, stats- och kommunaltjänstemän utan också myndighet som sådan samt enskilda förtroendemän och andra befattningshavare som inte är stats- eller kommunaltjänstemän. Jag är i sak ense med ombudsmännen. Skyldigheten att tillhandagå JO med upplysningar och yttranden bör först och främst vidgas till att gälla domstolar och förvaltningsmyndigheter. Men den bör också gälla – förutom tjänstemän hos staten och hos kommun – andra personer som, i enlighet med vad som bestäms i JO-instruktionen, skall stå under JO:s tillsyn. I sammanhanget vill jag framhålla att ingenting hindrar att en längre gående skyldighet att tillhandagå JO än som följer förevarande paragraf föreskrivs i JO-instruktionen eller i annan lag, t. ex. i fråga om arten av det bistånd som skall lämnas.

Från ett par håll har framställts önskemål om att krav på lagkunskap för kompetens som JO skall föras in i RF. Jag anser emellertid att det är en självklarhet som inte behöver utsägas i lagtexten att endast den som har juridisk utbildning kan utöva ombudsmannaämbetet.

Utöver de ändringar i förhållande till beredningens förslag som jag nyss nämnde har i departementsförslaget gjorts vissa justeringar av redaktionell natur. Bl. a. har föreskriften om rätt att föra talan flyttats från andra till första stycket.

En sammanställning av 1 och 3 §§ i förevarande kapitel å ena sidan och den här aktuella paragrafen å den andra ger vid handen att statsrådens tjänsteutövning liksom hittills inte faller under JO:s tillsynsbefogenhet. Under 3 § har jag emellertid nämnt att det enligt bestämmelser i JO-instruktionen bör ankomma på JO att tillhandagå konstitutionsutskottet med utredning som grund för prövning huruvida åtal mot statsråd skall väckas och att, om åtal beslutas, utföra detta.

Jag vill erinra om att i 8 § i detta kapitel finns föreskriven befogenhet för JO att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten och att föra talan mot sådan ledamot i vissa frågor angående tjänsteinnehavet. Bestämmelser om val av JO, om hans entledigande, om ställföreträdare m. m. finns i 8 kap. 10 § och bestämmelse om prövning av fråga om åtal mot JO i 9 kap. 8 § i förslaget till RO.

7 §

Paragrafen upptar, liksom motsvarande paragraf i beredningens förslag, bestämmelser om riksdagens revisorer.

Gällande rätt

Gällande grundlagsregler om riksdagens revisorer återfinns främst i 72 § i nuvarande RO. Enligt paragrafens första stycke skall riksdagen utse tolv revisorer att enligt särskild instruktion granska statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning. I praxis har hinder inte ansetts föreligga för riksdagen att utsträcka revisorernas granskningsområde härutöver. 72 § RO innehåller vidare bestämmelser om val av revisorer och om suppleanter m. m.

Riksdagen har utfärdat instruktion (1967:936) för riksdagens revisorer. Av betydelse för revisorernas verksamhet är vidare bl. a. kungörelsen (1949:357) angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m.

1970 års revisionsutredning

Riksdagens revisorer och deras verksamhet har under senare år varit föremål för flera utredningar. Dessa har lett till vissa reformer i syfte att öka revisorernas effektivitet (KU 1967:60, BaU 1967:63, BaU 1969:49, KU 1971:37). Senast har 1970 års revisionsutredning gjort en översyn av revisorsinstitutionens ställning och uppgifter (se KU 1971:37). Utredningens betänkande överlämnades i sin huvuddel till grundlagberedningen för övervägande.

Revisionsutredningen har inte funnit skäl att avvika från principerna i 1967 och 1969 års riksdagsbeslut angående revisorerna. Utredningen konstaterar att en förstärkning av riksdagsrevisionen ligger väl i linje med det allmänna konstitutionella reformarbetet och att någon begränsning av granskningsrätten inte har satts i fråga. Utredningen har ägnat ingående

uppmärksamhet åt frågan om granskningsverksamhetens omfattning och inriktning, särskilt de principer som skall ligga till grund för urvalet av granskningsobjekt.

Utredningen förklarar att dess förslag föga påverkar bestämmelserna i nuvarande RO om revisorerna. Vissa ändringar anses dock önskvärda. I ett utkast till grundlagsändring föreslår utredningen att första meningen i 72 § RO får följande lydelse: "Riksdagen granskar den statliga och statsunderstödda verksamheten genom en särskild statsrevision, vilken står under ledning av tolv statsrevisorer."

Grundlagberedningen

Enligt beredningens mening finns det inte anledning att göra några större ändringar i fråga om riksdagens revisorer. Deras ställning bör vara densamma som nu. Omvandling till utskott bör inte ske. Man bör enligt beredningen inte heller befordra en utveckling i den riktningen, att den under riksdagen lydande revisionen alltmer får karaktären av ett verk, för vilket riksdagens revisorer utgör styrelse med ett kanske bara översiktligt grepp om verksamheten. Tvärtom bör enligt beredningen revisorerna och deras suppleanter så mycket som möjligt ta personlig del i granskningen. Detta sägs innebära att någon sänkning av revisorernas antal inte aktualiseras.

Beredningen föreslår att det i förevarande paragrafs första stycke föreskrivs att riksdagen väljer revisorer att granska de statliga myndigheternas förvaltning samt, i en andra punkt, att riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta även annan verksamhet. Det tilläggs att riksdagen fastställer instruktion för revisorerna.

Med hänsyftning på dessa bestämmelser förklarar beredningen att revisorernas granskningsområde bör vara i huvudsak oförändrat. Tyngdpunkten bör alltjämt ligga på granskningen av den förvaltningssektor som lyder under regeringen. Regeringens administrativa praxis bör emellertid enligt beredningen i fortsättningen granskas enbart av konstitutionsutskottet. Det avsedda undantaget bör framgå av revisorernas instruktion.

Beredningen anser att riksdagen i enlighet med vad som redan nu gäller bör kunna utsträcka revisorernas granskningsområde till att avse annat än de statliga myndigheternas förvaltning. I första hand kommer den statsunderstödda verksamheten i betraktande. Numera gäller generella regler om rätt för revisorerna att granska sådan verksamhet (se den tidigare nämnda kungörelsen angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m.). Beredningen anser att nuvarande ordning angående granskning av den statsunderstödda verksamheten bör bestå, sådan den har utvecklats i praxis. Reglerna om denna granskning bör dock tas upp i lag. Beredningen lägger fram förslag till en sådan lag (SOU 1972:16 s. 29).

Beredningen behandlar särskilt frågan huruvida revisorerna bör ha rätt att granska de statliga bolagen och konstaterar att frågan länge har varit omstridd. För närvarande har revisorerna i regel inte någon sådan rätt.

Den av beredningen föreslagna grundlagstexten sägs emellertid inte hindra att riksdagen ger revisorerna granskningsrätt med avseende på de statliga bolagen. Beredningen anger härefter de motstående intressen som inverkar på ett ställningstagande till frågan huruvida granskningsrätt bör föreligga eller inte. Beredningen fastslår att dess förslag inte innebär någon ändring i sak jämfört med vad som gäller nu.

I paragrafens andra stycke föreslår beredningen föreskrifter om att revisorerna enligt bestämmelser i lag äger infordra handlingar, upplysningar och yttranden som de behöver för sin granskning.

I anslutning till andra stycket förklarar beredningen att revisorernas granskningsrätt i första hand innebär en rätt att få tillgång till det granskningsunderlag som de behöver, alltså en skyldighet för i första hand dem som granskas att ge revisorerna sådant underlag. Revisorernas rätt att infordra handlingar, upplysningar och yttranden som de behöver för sin granskning bör enligt beredningen regleras närmare i den tidigare nämnda lagen.

Beredningen understryker i fråga om inriktningen av revisorernas granskning angelägenheten av att den tendens till koncentration till generella och principiella frågor, som har framträtt under senare år, förstärks.

När det gäller förhållandet mellan riksdagens revisorers samt riksrevisionsverkets och statskontorets verksamhet får man enligt beredningen liksom hittills sträva efter en samordning i praktiken i lämplig omfattning. Beredningen påpekar att 1970 års revisionsutredning föreslog att statligt revisionsorgan skulle vara skyldigt att verkställa de undersökningar som "statsrevisionen" särskilt begär. Detta förslag anser sig beredningen inte kunna biträda. Man bör enligt beredningen inte skapa något slags dubbelt huvudmannaskap för dessa revisionsorgan.

Beredningen finner inte någon institutionell åtgärd påkallad såvitt gäller kontakten mellan riksdagens revisorer och det löpande riksdagsarbetet. Riksdagen kan på förslag av t. ex. utskott ge revisorerna särskilda utredningsuppdrag. Beredningen rekommenderar emellertid återhållsamhet härvidlag.

Riksdagen kan, yttrar beredningen vidare, göra framställning till regeringen med anledning av vad revisorerna har iakttagit. Någon grundlagsbestämmelse om detta finner beredningen inte behövlig. Revisorerna bör enligt beredningen alltjämt kunna hänvända sig direkt till regeringen med framställningar, något som kan utsägas i revisorernas instruktion.

De frågor som direkt sammanhänger med riksdagens val av revisorer, suppleanter, ordförande, m. m. har beredningen reglerat i RO, främst i 8 kap. 12 §. Beredningen föreslår där den nyheten att endast den får vara revisor som är ledamot av riksdagen.

Departementschefen

I den allmänna motiveringen har jag berört riksdagsrevisionens ställning i stort som kontrollorgan. Liksom beredningen anser jag att RF bör

innehålla de grundläggande reglerna om riksdagens revisorer. Den närmare utformningen av riksdagsrevisorernas uppgifter, organisation och arbetssätt är emellertid enligt min mening en angelägenhet för riksdagen själv. Liksom i fråga om riksdagens ombudsmän ser jag alltså ingen anledning att nu gå in på andra frågor än dem som omedelbart gäller avfattningen av grundlagstexten angående revisorerna. Jag tar alltså inte upp till behandling de spörsmål angående granskningsarbetets bedrivande och granskningsverksamhetens uppläggning som riksdagens revisorer har aktualiserat i sitt mycket utförliga remissyttrande. Det kan förutsättas att dessa frågor uppmärksammas under riksdagsbehandlingen av förslaget till ny RF.

Riksdagens revisorer är i sitt remissyttrande kritiska mot det sätt på vilket beredningen har angivit revisorernas grundläggande granskningsuppgift, dvs. granskning av "de statliga myndigheternas förvaltning". De ordalag som beredningen har valt leder enligt revisorerna tankarna till en vertikalt inriktad förvaltningsrevision av varje myndighet för sig. Enligt en samstämmig uppfattning skall emellertid revisorerna, framhålls det i yttrandet, vid sin granskning lägga tyngdpunkten på frågor av generell och principiell innebörd inom ramen för en helhetssyn på statsverksamheten. Också från andra synpunkter anser revisorerna att det av beredningen föreslagna uttryckssättet är mindre väl valt. Enligt riksdagsuttalanden skall sålunda revisorerna uppmärksamma frågan huruvida samhällsutvecklingen har gjort vissa statliga åtaganden mindre angelägna. De skall vidare kunna redovisa utfallet av olika reformer. En annan uppgift är en revisionell prövning av statsbudgetens inkomstsida och därmed av formerna för statsverksamhetens finansiering. Nu nämnda granskningsuppgifter kan enligt revisorerna knappast utläsas ur beskrivningen "de statliga myndigheternas förvaltning". Revisorerna hyser för egen del den uppfattningen att i stället uttrycket "den statliga verksamheten" väl fyller kravet på en klar och koncentrerad beskrivning av det principiella granskningsområdet och därför är att föredra.

Jag kan instämma i vad revisorerna sålunda har anfört. Jag förordar alltså att revisorernas primära granskningsområde i paragrafen anges med orden "den statliga verksamheten". Samma uttryck upptog, som nämnts förut, 1970 års revisionsutredning i sitt förslag till ändring av 72 § i nuvarande RO.

Revisorerna har vidare föreslagit att den statsunderstödda verksamheten uttryckligen skall nämnas i paragrafen som granskningsobjekt vid sidan om den statliga verksamheten. Andra punkten i den föreslagna paragrafen, enligt vilken riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet, skulle i så fall kunna utgå. I detta hänseende finner jag emellertid inte skäl föreligga att frångå vad beredningen har föreslagit. Andra punkten i beredningens förslag bör alltså enligt min mening behållas. Den är tillämplig, förutom på den statsunderstödda verksamheten, också på den verksamhet som bedrivs av statliga bolag. Denna verksamhet kan nämligen inte anses falla under uttrycket "den statliga verksamheten".

Riksdagens revisorer har i sitt remissyttrande föreslagit att revisorerna i fortsättningen skall benämnas "statsrevisorerna". Inte heller i denna namnfråga är jag emellertid beredd att frångå beredningens förslag.

Efter ett påpekande från riksdagens revisorer vill jag föreslå att ordet upplysningar i andra stycket i beredningens förslag byts ut mot ordet uppgifter.

Beredningen har föreslagit att för framtiden endast den som är riksdagsledamot skall kunna vara riksdagsrevisor. Jag förordar att detta behörighetsvillkor får framgå redan av föreliggande paragraf.

Utöver vad nu har sagts har jag i sak ingen erinran mot den av beredningen föreslagna lagtexten. Jag föreslår dock att det i paragrafen erinras om att närmare bestämmelser om revisorerna finns i riksdagsordningen. I departementsförslaget har denna erinran tagits in i ett tredje stycke.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser angående juridiskt ansvar m. m. för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. Bestämmelserna motsvaras i beredningens förslag av föreskrifterna i 8 § första stycket första och tredje punkterna samt andra stycket.

Gällande rätt

Enligt 101 § i nuvarande RF svarar *högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter* inför riksrätten för grövre fel vid utövningen av själva domarämbetet. Dessa beskrivs så att ledamot "av egennytta, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära och egendom". Behöriga åklagare är justitiekanslern och riksdagens ombudsmän. Ansvaret utkrävs med tillämpning av 20 kap. brottsbalken, varvid avsättning kan ådömas.

Regeln i 101 § RF avses utesluta åtal vid allmän domstol mot justitieråd och regeringsråd för alla egentliga ämbetsbrott. Deras ämbetsansvar är alltså begränsat. Däremot kan de åtalas vid allmän domstol för allmänna brott. Också här kan avsättning ifrågakomma.

Vid sidan om det juridiska ansvaret har justitie- och regeringsråden ett ansvar inför ett politiskt forum. Ansvaret utkrävs av en av riksdagen tillsatt nämnd, den s. k. opinionsnämnden. Denna nämnd kan enligt 103 § RF besluta att ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten skall anses vara utesluten från riksdagens förtroende. I så fall skall Kungl. Maj:t efter anmälan av riksdagen skilja domaren i fråga från tjänsten. Opinionsnämnden har inte någon gång begagnat sin möjlighet att besluta om misstroende.

Under 11 kap. 5 § i departementsförslaget har nämnts att ordinarie domare enligt statstjänstemannalagen kan skiljas från tjänsten i samband med förtidspensionering på grund av sjukdom eller annan liknande

omständighet, vidare att han av sådan orsak kan avstängas från tjänsten samt att beslut kan fattas om att han skall undergå läkarundersökning, när misstanke föreligger om sjukdom e. d. som påverkar tjänstedugligheten. Dessa regler gäller också domarna i de högsta domstolarna. Beslut i de angivna frågorna fattas beträffande dessa domare av Kungl. Maj:t. I sammanhanget nämndes också att ordinarie domare kan avstängas från tjänstgöring genom domstolsbeslut när misstanke om brott föreligger.

JK är underkastad brottsbalkens bestämmelser om ämbetsbrott. Åtal mot honom för självständigt ämbetsbrott skall enligt rättsgångsbalken väckas vid högsta domstolen. För osjälvständigt ämbetsbrott och för annat allmänt brott svarar han vid allmän underrätt. Åtal mot JK för självständigt ämbetsbrott kan inte väckas av riksdagens ombudsmän. Efter en ändring (1972:417) i 3 § åklagarinstruktionen (1964:739) torde riksåklagaren fr. o. m. den 1 juli 1972 vara behörig att föra åtal mot JK inför högsta domstolen.

Också *JO* får antagas i princip lyda under allmänt åtal för sina åtgärder i ämbetet. Bortser man från rekonventionstalan, varom finns en bestämmelse i 96 § RF, är emellertid åtalsfrågan oklar. JK äger inte väcka åtal mot JO. Vidare saknas bestämmelser om forum för prövning av ett åtal mot JO.

JK kan som andra tjänstemän dömas till avsättning med anledning av brott. I proposition (1970:72 s. 51) med förslag angående bl. a. JK:s arbetsrättsliga ställning framhölls att det med hänsyn till JK:s särskilda förtroendeställning borde vara möjligt att tillsätta tjänsten med förordnande tills vidare och att det borde vara möjligt att skilja JK från tjänsten under de förutsättningar som anges i statstjänstemannalagen, om han inte längre åtnjuter Kungl. Maj:ts förtroende. Med hänvisningen till statstjänstemannalagen åsyftades 30 §, enligt vilken uppsägning av tjänsteman som är förordnad tills vidare kan ske, förutom i två särskilt angivna fall, om uppsägningen av annat skäl är påkallad från allmän synpunkt.

JO är en riksdagens förtroendeämbetsman. Med stöd av 97 § RF kan riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet entlediga honom före mandattidens utgång, om han inte åtnjuter riksdagens förtroende.

Författningsutredningen

Utredningen föreslog såvitt gäller *ledamöterna i de två högsta domstolsinstanserna* ingen motsvarighet till 103 § RF. Den kontroll som opinionsnämnden skulle utöva stod enligt utredningens mening inte i överensstämmelse med principen om domstolarnas självständighet. Beträffande det juridiska ansvaret fann utredningen inte någon anledning till en begränsning till ämbetsbrott av den art som anges i 101 § RF, i synnerhet som någon "politisk ansvarighet" inför opinionsnämnden inte längre skulle komma i fråga. Den naturligaste lösningen var enligt utredningen att ämbetsbrott av justitie- eller regeringsråd bedömdes på samma sätt som ämbetsbrott, begånget av annan tjänsteman. För självständigt ämbetsbrott borde sådan domare åtalas inför riksrätten. I övrigt

borde åtal väckas inför allmän domstol.

Utredningen föreslog en bestämmelse i RO, enligt vilken rätten att besluta om åtal mot bl. a. *riksdagens ombudsmän* och deras ställföreträdare för fel eller försummelse i tjänsten var förbehållen den s. k. lagnämnden, ett utskottsliknande organ. Någon inskränkning i ämbetsansvaret för ombudsmännens del ansåg utredningen inte påkallad. Utredningen hänvisade frågorna om regler om forum och behörig åklagare till arbetet med följdförfattningar.

Grundlagberedningen

Vad först gäller *högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter* tar beredningen inte upp någon motsvarighet till opinionsnämnden. Beredningen hänvisar till författningsutredningens uttalande i frågan och till ett uttalade med samma innebörd i den förut nämnda prop. 1970:72 (s. 46) med förslag angående justitieråds och regeringsråds arbetsrättsliga ställning.

De högsta domarna bör enligt beredningen kunna åtalas och dömas för alla straffbara gärningar med anknytning till ämbetet. I vissa fall bör åtal prövas av riksrätten. Gränsen mellan riksrättens och allmän domstols kompetens drar beredningen på ett sätt liknande det som förordats för fall av åtal mot statsråd. Bara sådana ämbetsbrott som har ett omedelbart samband med dömandet bör komma under riksrättens prövning. Beredningen gör i lagtexten avgränsningen med orden "brott vid handläggningen eller avgörandet av mål eller ärende i domstolen". Ämbetsbrott – självständiga eller osjälvständiga – som förövas utan omedelbart samband med domarfunktionen kommer med denna formulering att bedömas enligt allmänna regler, likaså allmänna brott som inte har anknytning till tjänsten. För de fall då ett brottmål skall prövas av riksrätten föreslår beredningen att åtal mot domaren skall kunna väckas endast av justitiekanslern eller envar av riksdagens ombudsmän.

Beredningen behandlar frågor om avsked från de högsta domarämbetena med utgångspunkt i ämbetsansvarskommitténs förslag (se härom redogörelsen under 4 kap. 7 och 8 §§ samt 11 kap. 5 §). Beredningen säger sig vara ense med ämbetsansvarskommittén om att fråga om avsked på grund av brott från sådant ämbete skall bedömas av riksrätten. I brottmål som handläggas av riksrätten bör enligt beredningen frågan om avsked prövas i omedelbart samband med åtalet utan att yrkande om avsked behöver framställas av den som utför åtalet. Fälls justitie- eller regeringsråd till ansvar av annan domstol, får justitiekanslern eller någon riksdagens ombudsman föra särskild talan om avsked vid riksrätten, om så anses påkallat. Beredningen anser liksom ämbetsansvarskommittén att möjlighet bör finnas att skilja justitie- eller regeringsråd, lika väl som andra ordinarie domare, från ämbetet också med anledning av tjänsteförseelse som med kommitténs förslag inte längre kommer att vara straffbar. Även en sådan avskedsfråga bör emellertid enligt beredningen prövas av riksrätten. Justitiekanslern och envar av riksdagens ombudsmän bör kunna väcka talan. Beredningen instämmer med kommittén i att reglerna

om disciplinära påföljder med anledning av tjänsteförseelse däremot inte bör tillämpas på ledamöterna av högsta domstolen och regeringsrätten.

I 10 kap. 15 § i sitt förslag till RF föreslår beredningen att bl. a. frågor om pensionsavgång, om avstängning från tjänsten och om skyldighet att undergå läkarundersökning såvitt gäller ordinarie domare alltid skall kunna dras under domstols prövning. Enligt vad beredningen föreslår i förevarande paragrafs andra stycke skall prövningen i fråga om justitie- eller regeringsråd ankomma på riksrätten. Självfallet, säger beredningen, bör det inte finnas något hinder mot att hithörande frågor som rör tillämpning av statstjänstemannalagen först prövas i administrativ ordning. Ett beslut, fattat i administrativ ordning, bör emellertid inte kunna gå i verkställighet, om inte den domare som det gäller samtycker till det. Justitiekanslern och riksdagens ombudsman är enligt beredningens förslag taleberättigade inför riksrätten också i dessa fall.

Den av beredningen föreslagna bestämmelsen förutsätter uttryckligen att avsked, avstängning och läkarundersökning av justitie- eller regeringsråd kan beslutas endast med stöd av föreskrift som är upptagen i lag.

Enligt beredningen är det en brist att det praktiskt sett inte finns någon möjlighet att göra gällande ett rättsligt ansvar för *riksdagens ombudsmän*. Bl. a. med tanke på JO:s praxis att göra uttalanden med betydelse för myndigheternas rättstillämpning är det enligt beredningens mening naturligt, om rättsordningen ställer till förfogande medel att vinna en domstolsprövning av JO:s ämbetsutövning. Beredningen anser det lämpligt att åtal för ämbetsbrott av JO och av *justitiekanslern* prövas av riksrätten. Enligt beredningen skulle det nämligen inte vara tillfredsställande att JO och JK, som enligt förslaget skall vara behöriga att väcka åtal mot justitieråd, själva svarade inför högsta domstolen. Endast brott vid handläggningen eller avgörandet av mål eller ärende bör emellertid lagföras vid riksrätten. Andra ämbetsbrott bör, i likhet med vad som föreslås för de högsta domarnas del, prövas i vanlig rättegång. Fråga om åtal mot JK för brott som hör under riksrättens kompetens bör enligt beredningen prövas av regeringen, fråga om åtal mot JO av konstitutionsutskottet. Förordnar regeringen om åtal mot JK kan den också, uttalar beredningen, förordna åklagare att utföra åtalet, exempelvis riksåklagaren. Gäller det JO, bör konstitutionsutskottet antingen förordna någon att utföra åtalet eller också begära att regeringen förordnar åklagare för uppgiften. En bestämmelse med detta innehåll föreslår beredningen i den särskilda lagen om riksrätten (jfr SOU 1972:16 s. 33).

Beredningen anser att det från konstitutionell synpunkt inte föreligger något hinder mot att de av ämbetsansvarskommittén i allmänhet föreslagna reglerna om avsked från tjänsten fullt ut blir tillämpliga på JK. Beträffande JO torde enligt beredningen inga regler om avsked i civilrättslig ordning behövas. Beredningen behåller nämligen den ordningen att riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet kan skilja ombudsman från hans ämbete, om han har förlorat riksdagens förtroende (8 kap. 11 § i förslaget till RO). Dessa regler är enligt beredningen tillräckliga även för fall då JO har blivit dömd för brott.

Ämbetsansvarskommittén

Som redan delvis har framgått stämmer kommitténs förslag till ansvarsregler för justitieråd, regeringsråd, justitiekanslern och riksdagens ombudsmän nära överens med grundlagberedningens (SOU 1972:1 s. 159). I utkast till ändringar i nuvarande RF har emellertid kommittén gett ifrågavarande grundlagsregler en något annorlunda utformning än beredningen. Kommitténs förslag har den innebörden att i varje fall fråga om avsked på grund av brott eller icke straffbar tjänsteförseelse samt frågor om avstängning från tjänsten och om skyldighet att undergå läkarundersökning skall upptagas direkt av riksrätten utan att föregås av beslut i administrativ ordning. Kommittén förutsätter, till skillnad från beredningen, att yrkande om avsked med anledning av brott alltid, alltså även när själva brottmålet handläggs av riksrätten, måste framställas inför riksrätten för att avskedsfrågan skall komma under rättens prövning. De båda utredningskommittéernas förslag skiljer sig också däri att ämbetsansvarskommittén inte räknar med att konstitutionsutskottet självt kan förordna åklagare att föra talan mot JO.

Departementschefen

I 11 kap. 5 § i departementsförslaget har, i överensstämmelse med vad beredningen har förordat, tagits upp bestämmelser som är avsedda att trygga de ordinarie domarnas självständiga rättsställning. I förevarande paragraf har beredningen föreslagit särskilda regler för justitierådens och regeringsrådens vidkommande. Med tanke på dessa domares mycket betydelsefulla uppgifter finner jag en sådan specialreglering i RF motiverad. Särreglerna har som sitt främsta syfte att ge garantier för en prövning i kvalificerad ordning av frågor som gäller ansvar för de högsta domarna beträffande deras sätt att fullgöra domargärningen eller som angår deras ställning i domstolen. Ett andra syfte är att tillse att också de högsta domarna i sin ämbetsutövning är underkastade en rättslig kontroll. Huvudpunkterna i beredningens förslag till reglering av justitierådens och regeringsrådens rättsliga ställning har godtagits eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen.

Liksom beredningen anser jag att det inte bör komma ifråga att underkasta domarna i de högsta domstolarna ett politiskt ansvar genom ett institut av samma eller liknande slag som den nuvarande opinionsnämnden. Deras ansvar bör vara enbart juridiskt. Å andra sidan finns det inte någon anledning att göra de högsta domarnas ansvarighet för brott i tjänsten snävare än för domare och offentliga funktionärer i allmänhet. Också på denna punkt är jag alltså ense med beredningen.

Jag vill påpeka att ett genomförande av ämbetsansvarskommitténs förslag medför att det straffrättsliga ansvaret för lindrigare förseelser i tjänsten faller bort.

Redan i specialmotiveringen till 3 § i förevarande kapitel har jag behandlat frågan huruvida riksrätten bör behållas i en ny RF. Jag kom till

den slutsatsen att något behov av en sådan specialdomstol inte kan anses föreligga. Detta innebär emellertid inte att jag är beredd att förorda att åtal mot justitieråd eller regeringsråd för brott i tjänsten skall handläggas i samma processuella ordning som andra brott. En sådan handläggningsgång är, så vitt gäller justitieråden, inte godtagbar med hänsyn till instansordningen och får även för regeringsrådens del anses mindre lämplig. Som jag antydde i anslutning till 3 § bör högsta domstolen göras till forum för prövning av åtal mot justitieråd och regeringsråd för brott i ämbetet.

Åtal mot de högsta domarna för brott i ämbetet – jag återkommer strax till den närmare avgränsningen av brottskategorin – bör, som beredningen har föreslagit, enligt föreskrift i RF få väckas enbart av JO och JK. Jag finner alltså inte skäl att biträda ett förslag från RÅ under remissbehandlingen om att denne skulle få samma åtalsbefogenhet i fråga om justitieråd och regeringsråd som JO och JK.

I huvudsak kan jag ansluta mig till beredningens förslag till avgränsning av de gärningar, för vilka de särskilda åtals- och forumreglerna skall gälla.

Samma princip som ligger till grund för motsvarande gränsdragning i 3 § för statsrådens del bör alltså vara vägledande. Då emellertid enligt vad jag föreslår högsta domstolen och inte riksrätten blir behörig domstol, anser jag, till skillnad från beredningen, att till det särskilda ansvarsområdet bör föras alla brott, begångna i själva tjänsteutövningen, även sådana som har förövats vid fullgörandet av administrativa uppgifter som kan ankomma på domstolsledamot. Ett påpekande under remissbehandlingen om att underlåtenhetsbrott inte alltid ryms under den av beredningen föreslagna formuleringen bör också beaktas. Jag föreslår därför att den särskilda brottskategorin anges i samma ordalag som jag för motsvarande fall har föreslagit i 3 §.

Den gjorda avgränsningen innebär bl. a. att sådana ämbetsbrott som tagande av muta och överträdelse av tystnadsplikt i allmänhet faller utanför tillämpningsområdet för första stycket av förevarande paragraf. Åtal för nämnda brott skall alltså väckas i underrätt enligt vanliga regler. Detta förhållande kan inte undgå att få konsekvenser för rättegångsbalkens regler om s. k. forum privilegiatum för andra domare och vissa andra högre tjänstemän. Dessa regler torde under alla omständigheter få ses över, om ämbetsansvarskommitténs förslag till reglering av ämbetsansvaret genomförs. Denna fråga får tas upp i samband med följdlagstiftningen.

I enlighet med det anförda har i första stycket i förevarande paragraf i departementsförslaget föreskrivits att åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väcks i högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

I 11 kap. 5 § i departementsförslaget har tagits upp bestämmelser som innebär att frågor om avsked av ordinarie domare, om avstängning av sådan domare från tjänsten och om skyldighet för honom att undergå läkarundersökning alltid skall kunna dras inför domstol. Jag nämnde att jag vid utformningen av dessa bestämmelser ansåg mig kunna förutsätta att ämbetsansvarskommitténs förslag till nytt sanktions-

system för offentliga funktionärer i sina huvuddrag kommer till stånd.

De regler som har tagits upp i 11 kap. 5 § och som i sak överensstämmer med de av beredningen föreslagna är tillämpliga också på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. I förevarande paragrafs andra stycke har emellertid beredningen föreslagit särskilda regler för de högsta domarnas del. Beredningen har därvid byggt på principerna i ämbetsansvarskommitténs förslag. Beredningen föreslår att domstolsprövningen i fråga om avsked, avstängning och läkarundersökning skall förläggas till riksrätten. Däremot föreslår beredningen inte några särskilda regler för justitieråds och regeringsråds del såvitt gäller villkoren för de ifrågavarande ingripandena. Beredningen räknar sålunda med att, förutom brott, även sådana lindrigare förseelser i tjänsten, som med kommitténs förslag inte längre skall vara kriminaliserade, i exceptionella fall kan leda till avsked också av ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten.

De regler som beredningen har föreslagit i andra stycket av förevarande paragraf har i allmänhet godtagits i sak under remissbehandlingen. Kritik har dock förts fram från regeringsrättens ledamöter. Dessa finner det inte tilltalande att, när fråga uppkommer om tvångsvis förtidspensionering eller läkarundersökning av justitie- eller regeringsråd, ärendet skall väckas av JK eller JO och prövas av riksrätten. Ledamöterna anser att den nuvarande ordningen, enligt vilken prövningen ankommer på regeringen och sker i samråd med vederbörande domstol, är att föredra.

Att låta frågor om tvångspensionering m. m. slutligt avgöras av regeringen skulle stå i strid både med de regler om domstolsprövning som jag i 11 kap. 5 § har föreslagit för alla ordinarie domares del och med den av ämbetsansvarskommittén föreslagna grundsatsen att alla frågor om det offentligrättsliga anställningsförhållandets bestånd skall kunna prövas i tvistemålsordning av domstol. Jag är inte beredd att härvidlag förorda något undantag för ledamöterna i högsta domstolen och regeringsrätten.

I sak har jag för min del inte något annat att invända mot vad beredningen har föreslagit i andra stycket av förevarande paragraf än att prövningen av frågorna om avsked, avstängning och skyldighet att undergå läkarundersökning bör åvila högsta domstolen i stället för riksrätten. Jag föreslår dock en i formellt hänseende annan, mera koncentrerad utformning av andra stycket än den som beredningen har förordat.

Föreskrifterna i andra stycket är inte avsedda att hindra att bestämmelser införs i vanlig lag om prövning i administrativ ordning av frågorna om avsked, avstängning och läkarundersökning. Ett administrativt beslut kan emellertid inte gå i verkställighet utan samtycke från den domare beslutet gäller. Lämnas inte samtycke, blir det en sak för JO eller JK att i högsta domstolen väcka talan mot domaren i fråga. Om och i vilken utsträckning en ordning med administrativ prövning bör införas får övervägas i annat sammanhang. Såvitt gäller avsked på grund av brott eller tjänsteförseelse som inte längre är straffbar synes det emellertid ligga närmast till hands att talan väcks direkt i högsta domstolen utan

föregående administrativt beslut. Det framgår av bestämmelserna i andra stycket att högsta domstolen vid handläggning av brottmål enligt paragrafens första stycke kan pröva frågan om avsked med anledning av brottet endast om yrkande därom har framställts av JO eller JK.

Vad beredningen har föreslagit om JO:s och JK:s juridiska ansvar m. m. har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Också jag ansluter mig till huvudpunkterna i den föreslagna ordningen. Av vad jag tidigare har anfört framgår emellertid att prövningen av åtal mot JK och JO för brott i ämbetet enligt min mening inte bör göras av riksrätten. Också denna prövning bör i stället ankomma på högsta domstolen.

I det väsentliga saknas för närvarande grundlagsbestämmelser om JK:s och JO:s juridiska ansvar. Beredningen har i första stycket av förevarande paragraf föreslagit bestämmelser om behörigheten att besluta om åtal mot JK och JO för brott i ämbetet och om prövning av sådant åtal av riksrätten. Placeringen av dessa bestämmelser i RF torde i huvudsak ha betingats av en önskan att trygga att riksrätten och inte allmän domstol blir behörigt forum, detta med tanke på JO:s och JK:s rätt att åtala högsta domstolens ledamöter för ämbetsbrott. Om emellertid riksrätten i enlighet med vad jag har föreslagit får utgå, bortfaller nämnda skäl för grundlagsreglering.

För min del anser jag det knappast behövligt att uppta föreskrifter om JK:s och JO:s juridiska ansvar i RF. I fråga om JO bör en bestämmelse om att åtal för brott i utövningen av ämbetet beslutas av konstitutionsutskottet enligt min mening tas in bland övriga åtalsregler avseende befattningshavare knutna till riksdagen, dvs. i 9 kap. 8 § RO. En bestämmelse om att riksdagen på förslag av det utskott som granskar ombudsmännens verksamhet kan entlediga ombudsman och ställföreträdare, som inte åtnjuter riksdagens förtroende, har i enlighet med beredningens förslag förts in i 8 kap. 10 § förslaget till RO. JO:s och JK:s juridiska ansvar m. m. bör i övrigt kunna regleras i annan lag eller författning. Frågan om utformningen av denna reglering får tas upp i samband med följdlagstiftningen.

13 kap. KRIG OCH KRIGSFARA

För närvarande finns i våra grundlagar endast några få spridda bestämmelser som tar sikte på förhållandena under krig och krigsfara. 50 § i nuvarande RF innehåller regler om riksdagens sammanträdesort bl. a. under krig, om riksdagens krigsdelegation samt om hur det skall förfaras när rikets styrelse till följd av krig, vari riket befinner sig, inte kan föras enligt RF:s bestämmelser eller när av samma skäl varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter. I 63 § RF föreskrivs att riksdagen årligen skall anta beredskapsstat för försvarsväsendet och i 74 § RF finns föreskrifter om rekvisition för krigsmaktens behov när denna har ställts på krigsfot. Enligt 30 § i nuvarande RO kan konungen och riksdagen gemensamt besluta att uppskjuta riksdagsval när

riket är i krig eller krigsfara.

Författningsutredningen samlade i sitt förslag till RF bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden i ett särskilt kapitel (10 kap.). Förutom motsvarigheter till de nämnda, nu gällande bestämmelserna innehöll det föreslagna kapitlet bl. a. föreskrifter om "ramlag", om insättande av krigsmakten i strid, om inkallande av riksdagen vid krig eller krigsfara och om överflyttning av uppgifter under krig från en myndighet till en annan.

Grundlagberedningen diskuterar ingående frågan om behovet av särskilda regler för krissituationer. Beredningen utgår härvid från att en stat kan komma i lägen då det inte är möjligt att iaktta annars gällande konstitutionella regler. Den nämner som exempel, att regeringen eller något annat i grundlagen föreskrivet organ kan bli drabbat av krigshändelse, så att det inte kan arbeta på vanligt sätt, eller att beslut under krig kan behöva fattas så skyndsamt att den vanliga proceduren måste sättas åt sidan. Enligt beredningen kan olika utvägar beträdas för att tillgodose behovet av att i krissituationer kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen. En är att helt lita till den s. k. konstitutionella nödrätten. En annan sägs vara att göra grundlagsändring möjlig under enklare former än de annars gällande, exempelvis genom ett enda riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet. Som en tredje utväg anger beredningen att man i görligaste mån förutser de situationer som kan uppkomma och redan i fredstid utformar grundlagen så att den kan följas även i krissituationer. Beredningen avvisar båda de först nämnda utvägarna. Den konstitutionella nödrätten finner beredningen vara en alltför osäker grund för statsmakternas handlande under orostider. En möjlighet att snabbt genomföra grundlagsändring skulle enligt beredningen innebära risker för eftergifter för påtryckningar från utlandet.

Beredningen förordar således att RF får innehålla särskilda bestämmelser för krissituationer. I likhet med författningsutredningen föreslår beredningen att dessa samlas i ett särskilt kapitel sist i RF (12 kap. i beredningens förslag). Beredningens förslag skiljer sig emellertid från författningsutredningens bl. a. därigenom att kapitlets tillämpningsområde enligt beredningen bör begränsas till att avse endast krig, krigsfara och därav föranledda utomordentliga förhållanden. Det behov av snabbhet i beslutsprocessen som kan föreligga under andra utomordentliga förhållanden bör enligt beredningen tillgodoses inom ramen för den vanliga kompetensregleringen.

De grundläggande tankegångarna bakom beredningens förslag har inte blivit föremål för någon kritik under remissbehandlingen. Från flera håll har understrukits vikten av att man så mycket som möjligt begränsar området för den konstitutionella nödrätten. För egen del kan jag helt ansluta mig till beredningens ståndpunkt. Det är enligt min uppfattning av synnerligen stor betydelse att man redan i fredstid tillskapar konstitutionella regler som i största möjliga utsträckning gör det möjligt för statsmakterna och andra offentliga organ att agera inom grundlagens ram även i krissituationer. Härigenom reduceras riskerna för tvister om det

konstitutionellt riktiga i de offentliga organens handlande samtidigt som det blir svårare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen.

Eftersom det här är fråga om en undantagsreglering för särskilda förhållanden anser jag i likhet med författningsutredningen och beredningen att ifrågavarande bestämmelser bör samlas i ett särskilt kapitel sist i RF. De i kapitlet intagna reglerna gör det möjligt att i mycket betydande utsträckning bryta igenom det konstitutionella regelsystemet i övrigt. Det är därför enligt min uppfattning angeläget att deras tillämpningsområde begränsas så mycket som möjligt. Jag förordar av denna anledning i fråga om huvuddelen av bestämmelserna i förevarande kapitel att dessa skall vara tillämpliga endast när riket befinner sig i krig eller krigsfara. I några fall är det emellertid nödvändigt att låta en föreskrift avse även sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Jag vill i sammanhanget erinra om att regler som gör det möjligt att fatta beslut med nödvändig snabbhet under andra utomordentliga förhållanden än som nu har nämnts finns i 8 kap.

Det av beredningen föreslagna kapitlet om krig och krigsfara ansluter sig i fråga om sitt innehåll ganska nära till författningsutredningens förslag. Beredningen föreslår i 1 och 2 §§ bestämmelser om inkallande av riksdagen och om riksdagsval under krig och krigsfara. 3 § innehåller en bestämmelse om statschefen under krig. I 4 § har beredningen tagit in en regel som ger riksdagen eller krigsdelegationen möjlighet att bemyndiga regeringen att under vissa förhållanden genom förordning ge föreskrifter som annars skulle ha givits genom lag. Under 5 § föreslår beredningen en bestämmelse om överflyttning av befogenheter från regeringen till andra myndigheter. I 6 § finns regler om krigsdelegationen.

Genom 7 § ger beredningen riksdagen eller krigsdelegationen befogenhet att förordna om regeringens sammansättning och arbetsformer. I 8 § har beredningen fört in bestämmelser om att regeringen under krig kan utöva riksdagens befogenheter. I 9 § återfinns en regel om formerna för avtal om vapenstillestånd. Slutligen föreslår beredningen i 10 § regler om skydd för statsskicket under ockupation. Beredningen påpekar att bestämmelsen om beredskapsbudgeter saknar motsvarighet i förslaget och hänvisar till att riksdagen redan enligt de allmänna bestämmelserna om utgiftsregleringen (8 kap. 3 § tredje stycket i beredningens förslag till RF), skall besluta om vad som behövs för beredskapen. I fråga om rätten för regeringen att sätta in rikets försvarsmakt i strid och vissa närliggande ämnen hänvisar beredningen till 9 kap. i sitt förslag till RF.

I fråga om omfattningen av den av beredningen föreslagna regleringen har kritik under remissbehandlingen förts fram i endast ett remissvar. Det hävdas i detta att regelsystemet är alltför detaljerat. I övrigt har förslaget i detta hänseende tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Jag kan för min del inte finna annat än att regleringen i allt väsentligt är ändamålsenlig. Jag förordar därför att kapitlet i huvudsak får det innehåll som har föreslagits av beredningen. Jag anser emellertid att en viss omdisponering av reglerna i kapitlet bör göras.

På flera ställen i det föreslagna kapitlet nämner beredningen krigsdelegationen vid sidan av riksdagen (jfr 2, 4, 5, 7 och 10 §§). Beredningen förklarar att dess avsikt med detta är att markera att sådana bestämmelser om riksdagens kompetens i kapitlet som inte innehåller något omnämnande av krigsdelegationen skall gälla endast riksdagen. (Jfr 2 § första, andra och fjärde styckena i beredningens förslag.) Den teknik som beredningen har valt såvitt avser reglerna i detta kapitel står emellertid i mindre god överensstämmelse med den generella regeln i beredningens förslag (12 kap. 6 §) att krigsdelegationen under vissa omständigheter träder i riksdagens ställe vilken innebär att alla bestämmelser i RF om riksdagens kompetens därvid automatiskt blir tillämpliga även i fråga om krigsdelegationen. Enligt min uppfattning är det en klar fördel om man använder en enhetlig teknik för hela RF. Enklast åstadkommer man detta genom att flytta fram de grundläggande bestämmelserna om krigsdelegationen (6 § i beredningens förslag) som 2 § i detta kapitel och omedelbart därefter som 3 § föra in en ny paragraf i vilken sägs att krigsdelegationen, medan den är i riksdagens ställe, med vissa angivna undantag utövar de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Krigsdelegationen behöver med en sådan disposition inte särskilt anges i de kompetensreglerande paragraferna i kapitlet.

Ett framflyttande av bestämmelserna om krigsdelegationen i enlighet med vad jag nu har förordat för med sig vissa följdändringar. Först och främst kan 1 § andra stycket i beredningens förslag utgå. Vidare bör föreskrifterna i 7 och 8 §§ i beredningens förslag, vilka hör organiskt samman med bestämmelserna om krigsdelegationen, flyttas fram som 4 och 5 §§. Härefter kan lämpligen följa de paragrafer som gäller överförande av kompetens nedåt från riksdagen till regeringen (4 och 5 §§ i beredningens förslag). Den del av kapitlet som rör kompetensfrågor kommer då att avslutas med paragraferna om ingående av vapenstillestånd (8 §) och om befogenhetsinskränkningar för organ som arbetar på ockuperat område (9 §). Sist i kapitlet kommer bestämmelserna om statschefen i krig (10 §) och om riksdagsval under och efter krig och krigsfara (11 §).

Tolkningen av uttrycket krig är uppenbarligen av grundläggande betydelse för hur man skall uppfatta regelsystemet i förevarande kapitel. Beredningen behandlar krigsbegreppet ganska utförligt och förklarar därvid inledningsvis att det ofta är svårt att avgöra om en stat internationellrättsligt befinner sig i krig. Beredningen menar att svårigheter i detta hänseende kan komma att möta även de inhemska organ som har att avgöra om Sverige befinner sig i krig. Enligt beredningen åvilar uppgiften att träffa ett sådant avgörande i första hand regeringen. Beredningen hänvisar i detta sammanhang till 9 kap. 9 § och 12 kap. 1, 4, 5 och 8 §§ i sitt förslag till RF samt till 15 § beredskapskungörelsen (1960:515). Beredningen förklarar vidare att det av vissa bestämmelser i 12 kap. i dess förslag till RF (1, 6 och 7 §§) följer att även riksdagen, talmannen och utrikesnämndens ledamöter kan komma att få självständigt ta ställning till frågan om Sverige är i krig. Beredningen påpekar i

sammanhanget, att bl. a. krigsartiklarna i 22 kap. brottsbalken och de föreskrifter i de s. k. fullmaktslagarna, som för sin tillämpning fordrar att riket är i krig, torde träda i kraft vid ett krigsutbrott, oberoende av om något av de nyss angivna organen har förklarat att krigstillstånd råder. I praktiken kan emellertid de myndigheter som har att tillämpa författningar av detta slag enligt beredningen förväntas komma att avvakta en sådan förklaring från regeringen. Om stridshandlingar inleds mot svenskt territorium och förbindelserna med den högsta ledningen inte fungerar, har civilbefälhavaren och länsstyrelsen möjlighet att, utan att konstatera krigstillstånd, meddela beslut som ger myndigheter och allmänhet erforderlig ledning för handlandet (3 § lagen (1960:513) om beredskapstillstånd).

Det är enligt beredningens uppfattning inte möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som skall anses innebära att krigstillstånd inträder. Beredningen förutsätter emellertid att RF:s bestämmelser om krig alltid skall vara tillämpliga, om riket är helt eller delvis ockuperat. Det i förslaget till RF använda krigsbegreppet sägs i detta hänseende skilja sig från det begrepp som begagnas i brottsbalken (22 kap. 16 §). Beredningen förklarar emellertid att utformningen av 22 kap. 16 § andra stycket brottsbalken innebär, att detta förhållande inte kommer att medföra några praktiska olägenheter.

Jag kan för min del instämma i de uttalanden av beredningen i anslutning till krigsbegreppet som jag nu har återgivit. Detta innebär bl. a. att jag delar beredningens uppfattning att krig i RF:s mening alltid skall anses föreligga vid ockupation.

1 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om inkallande av riksdagen på grund av krig eller krigsfara samt om möjligheten att under sådana förhållanden bestämma annan sammanträdesort för riksdagen än Stockholm. Paragrafen motsvaras i beredningens förslag av 1 § första stycket.

Gällande rätt

En förutsättning för att den i 74 § i nuvarande RF föreskrivna rätten till rekvisition för krigsmaktens behov skall få utnyttjas är att riksdagen inkallas. I övrigt saknas i gällande grundlagar bestämmelser om inkallande av riksdagen med anledning av krig eller krigsfara. I sammanhanget kan emellertid erinras om den bestämmelse i 28 § värnpliktslagen (1941:967) som innebär att armén tilldelade värnpliktiga kan användas utom rikets gränser endast efter det att riksdagskallelse har utfärdats, såvida riksdagen inte redan är samlad eller skall sammanträda inom trettio dagar.

Av 50 § första stycket RF framgår att konungen efter samråd med riksbanks- och riksgäldsfullmäktige kan förordna om annan sammanträdesort för riksdagen än rikets huvudstad, bl. a. när fiendens framträngan-

de gör sammanträde där omöjligt eller farligt för riksdagens frihet och säkerhet.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar att den i likhet med författningsutredningen anser att RF bör ge garantier för att riksdagen såvitt möjligt finns samlad, när riket befinner sig i krig eller krigsfara. Enligt beredningen bör det, om riksdagen i en sådan situation inte är samlad, åligga regeringen och talmannen var för sig att kalla till riksmöte.

Beredningen föreslår att den nya RF i likhet med den nuvarande skall innehålla bestämmelser om flyttning av riksdagens sammanträdesort i fall då riket befinner sig i krig eller krigsfara. Enligt förslaget kan den som med stöd av förevarande paragraf utfärdar kallelse till riksmöte besluta att riksdagen skall sammanträda på annan ort än Stockholm. Pågår riksmöte när riket kommer i krig eller krigsfara kan riksdagen eller talmannen besluta om sammanträde på annan ort än Stockholm.

Departementschefen

I likhet med beredningen anser jag att det är av största vikt att riksdagen finns samlad i de kritiska situationer som avses i paragrafen. Genom att skyldighet att sammankalla riksdagen läggs på regeringen och talmannen var för sig minskas, som beredningen har framhållit, riskerna för att krigshandlingar får till följd att kallelse inte utfärdas.

Jag delar också beredningens uppfattning i fråga om behovet av bestämmelser om flyttning av riksdagens sammanträdesort. De bestämmelser i detta avseende som skall tas in i förevarande kapitel bör, i enlighet med vad jag har anfört i det föregående, ta sikte endast på krig och krigsfara. Regler som gör det möjligt för riksdagen att sammanträda utanför Stockholm under andra utomordentliga förhållanden finns i 4 kap. 1 § i departementsförslaget.

Liksom beredningen finner jag det naturligt att den som sammankallar riksdagen med stöd av bestämmelserna i denna paragraf också beslutar om riksdagens sammanträdesort. Om riksmöte skulle pågå när riket kommer i krig eller krigsfara, bör det självfallet i första hand ankomma på riksdagen själv att besluta om sin sammanträdesort. Det kan emellertid tänkas möta svårigheter att få fram ett riksdagsbeslut; riksdagsledamöterna kan t. ex. befinna sig på sina hemorter med anledning av jul- eller påskuppehåll. Det bör i sådant fall vara möjligt för talmannen att besluta om sammanträdesort. Jag delar beredningens uppfattning att det även utan särskilt stadgande får anses vara självklart att talmannen eller regeringen skall kunna fatta beslut om annan sammanträdesort än Stockholm utan samband med riksdagskallelse, om en sådan skulle vara överflödig av den anledningen att riksdagen ändå skall samlas på grund av bestämmelserna om lagtima riksmöte.

Det sagda ger vid handen att jag ansluter mig till beredningens förslag

till bestämmelser om inkallande av riksdagen på grund av krig eller krigsfara och i fråga om möjligheten att under sådana förhållanden bestämma annan sammanträdesort för riksdagen. Förevarande paragraf har därför i departementsförslaget utformats i enlighet med beredningens förslag (jfr 12 kap. 1 § första stycket i beredningens förslag). Jag vill erinra om att 12 kap. 1 § andra stycket i beredningens förslag, i enlighet med vad jag har anfört under kapitelrubriken, saknar motsvarighet i departementsförslaget.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sammankallande av riksdagens krigsdelegation samt om avslutandet av delegationens verksamhet. Den har i beredningens förslag sin motsvarighet i 6 §.

Gällande rätt

I 50 § andra stycket i nuvarande RF finns bestämmelser om riksdagens krigsdelegation. Dessa bestämmelser tillkom vid 1964–65 års partiella författningsreform och fick sin nuvarande lydelse genom riksdagsbeslut 1970 och 1971. Krigsdelegationen skall enligt bestämmelserna träda i riksdagens ställe, om riket kommer i krig och krigsförhållandena påkallar det. Förordnande att delegationen skall träda i riksdagens ställe meddelas i första hand av utrikesnämnden, vilken om möjligt dessförinnan skall ha samrått med statsministern. Om nämnden på grund av krigsförhållandena inte kan sammanträda, meddelas förordnandet av konungen. Krigsdelegationen kan också träda i riksdagens ställe redan om riket hotas av omedelbar krigsfara. Härför krävs emellertid att statsministern och sex av utrikesnämndens ledamöter är ense. Konungen och krigsdelegationen kan var för sig besluta att riksdagen skall återta sina befogenheter. Delegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

Grundlagberedningen

Beredningen föreslår inte någon annan ändring i förhållande till nuvarande bestämmelser än att förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe skall meddelas av utrikesnämndens ledamöter, inte av utrikesnämnden. I övrigt har de nuvarande bestämmelserna, i sakligt hänseende oförändrade, förts över till 6 § i beredningens förslag till RF.

Departementschefen

I enlighet med vad jag har anfört i anslutning till kapitelrubriken har till förevarande paragraf i departementsförslaget förts de bestämmelser om riksdagens krigsdelegation som i beredningens förslag finns i 6 §. Föreskriften i nämnda paragraf i beredningens förslag att krigsdelegatio-

nen själv skall besluta om formerna för sin verksamhet har emellertid därvid brutits loss och förts över till närmast följande paragraf i departementsförslaget, som behandlar delegationens kompetens.

I sak överensstämmer bestämmelserna i den här aktuella paragrafen med motsvarande bestämmelser i beredningens förslag. Detta innebär att det enligt bestämmelserna i första hand är utrikesnämndens ledamöter, och inte som f. n. utrikesnämnden, som meddelar förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe. Det förhållandet att beslut skall fattas av utrikesnämndens ledamöter, inte av utrikesnämnden, får till följd att bestämmelsen i 10 kap. 7 § i departementsförslaget om ordförandeskapet i utrikesnämnden inte blir tillämplig vid fattandet av sådana beslut. I 8 kap. 9 § förslaget till RO föreskrivs att förhandlingarna i dessa fall i första hand skall ledas av talmannen.

Jag förordar att det i de bestämmelser som har tagits upp i första stycket i den av beredningen föreslagna paragrafen görs vissa ändringar av rent redaktionell karaktär i syfte att göra lagtexten mera lättläst. Det är sålunda enligt min mening lämpligt att i ett första stycke i paragrafen anges båda de fall – krig och omedelbar krigsfara – då beslut kan fattas att delegationen skall träda i riksdagens ställe. Andra stycket kommer då att uteslutande innehålla föreskrifter om befogenheten att fatta sådana beslut.

3 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om krigsdelegationens kompetens. Andra stycket motsvarar 6 § tredje stycket andra punkten i beredningens förslag.

Gällande rätt

I gällande rätt finns inte någon annan regel i fråga om krigsdelegationens kompetens än den som ligger i föreskriften att delegationen skall träda i riksdagens ställe. Denna föreskrift innebär att krigsdelegationen, när den träder i funktion, övertar riksdagens grundlagsenliga befogenheter. Som förut har nämnts bestämmer enligt 50 § andra stycket i nuvarande RF delegationen själv om formerna för sin verksamhet.

Grundlagberedningen

I beredningens förslag används samma teknik som i gällande RF, dvs. krigsdelegationens kompetens anges genom föreskriften att delegationen träder i riksdagens ställe. Förslaget innebär emellertid att delegationen i fråga om tre slag av beslut inte skall överta riksdagens befogenheter. Delegationen kan sålunda inte besluta att riksdagsval skall hållas medan riket är i krig (jfr 2 § första stycket första punkten i beredningens förslag). Nära samband härmed har en föreskrift i beredningens förslag som innebär att delegationen inte kan besluta om de jämkningar av

reglerna i RF om val som påkallas, om riksdagsval skall hållas medan riket till någon del är ockuperat (jfr 2 § andra stycket). Krigsdelegationen kan inte heller bestämma om tiden för ordinarie riksdagsval i fall som avses i 12 kap. 2 § fjärde stycket i beredningens förslag. Beredningen gör vidare den generella befogenhetsinskränkningen beträffande såväl riksdagen som krigsdelegationen att dessa organ förbjuds att fatta beslut på ockuperat område (10 § första stycket i beredningens förslag).

Departementschefen

Som jag har utvecklat i anslutning till kapitelrubriken är det enligt min mening lämpligt att reglera krigsdelegationens kompetens i en särskild paragraf som tas in i omedelbar anslutning till de regler i föregående paragraf som anger när delegationen träder i riksdagens ställe.

Jag förordar att det i ett första stycke i förevarande paragraf tas in en föreskrift som innebär att krigsdelegationen medan den är i riksdagens ställe i princip skall utöva de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Andra stycket kan då lämpligen innehålla den bestämmelse om att delegationen själv skall besluta om formerna för sin verksamhet som i beredningens förslag finns i 6 § tredje stycket.

Det ligger enligt min mening i sakens natur att endast riksdagen skall kunna fatta de beslut rörande riksdagsval som enligt beredningens förslag är undantagna från delegationens kompetens. Jag delar vidare beredningens uppfattning att krigsdelegationen inte bör kunna fatta beslut på ockuperat område. I departementsförslaget har dessa inskränkningar i delegationens allmänna kompetens angetts. Till frågan om beslut på ockuperat område återkommer jag under 9 §.

I likhet med beredningen anser jag att föreskriften, att delegationen själv skall besluta om formerna för sin verksamhet, innebär att delegationen inte är bunden av de bestämmelser i RF och RO som avser riksdagens arbetsformer, såsom föreskrifterna om yttrande- och initiativrätt, om utskottsbehandling av ärenden och om sammanträdesort och -tid. Delegationen är däremot självfallet bunden av de bestämmelser som för beslut av visst slag uppställer krav på särskild majoritet.

4 §

I denna paragraf i departementsförslaget, som motsvarar 7 § i beredningens förslag, öppnas möjlighet för riksdagen att, om riket är i krig och regeringen till följd därav är hindrad att fullgöra sina uppgifter, bestämma om bildandet av regering och regeringens arbetsformer.

Gällande rätt

Om rikets styrelse till följd av krig, vari riket befinner sig, inte kan föras enligt grundlagens regler, kan enligt 50 § tredje stycket i nuvarande RF riksdagen eller krigsdelegationen till rikets skydd och krigets

slutförande förordna hur riksstyrelsen skall förestås.

Den nämnda bestämmelsen i 50 § tredje stycket RF tillkom efter ett riksdagsinitiativ i samband med den partiella grundlagsreformen 1964–65. Under riksdagsbehandlingen riktade föredragande departementschefen (andra kammarens protokoll 1964 nr 30 s. 154 f) viss kritik mot bestämmelsen, som gick ut på att denna var oklar till sin innebörd. Han uttalade bl. a. att bestämmelsens premiss ("Kan till följd av krig, vari riket befinner sig, rikets styrelse icke föras efter vad i denna regeringsform stadgas") närmast tydde på att bestämmelsen skulle vara tillämplig så snart någon grundlagsbestämmelse, som avser rikets styrelse, på grund av kriget inte gick att i allo tillämpa, oavsett vad bestämmelsen reglerade. Rättsföljden i bestämmelsen, nämligen att riksdagen eller krigsdelegationen får till rikets skydd och krigets slutförande förordna hur riksstyrelsen skall förestås, sades däremot ge intryck av att bestämmelsen endast skulle syfta på det fall att till följd av krig hinder skulle uppkomma för statschefen eller legal ställföreträdare för denne att fullgöra sina funktioner. Utskottets motivering bibringade enligt departementschefen läsaren den uppfattningen att en tredje tolkning skulle vara avsedd, nämligen att stadgandet åsyftade det fall att statschefen eller statsrådet eller båda hade satts ur funktion på grund av kriget.

Grundlagberedningen

Beredningen förklarar att den vid utarbetandet av sitt förslag har beaktat den kritik mot det nuvarande stadgandet som har återgivits i det föregående. Beredningens förslag innebär att riksdagen eller krigsdelegationen kan besluta om undantag från de vanliga reglerna om regeringens bildande och arbetsformer, under förutsättning att riket befinner sig i krig och regeringen till följd härav inte kan fullgöra sina uppgifter enligt bestämmelserna i 6 kap. i beredningens förslag som handlar om regeringsarbetet.

Departementschefen

Krigshändelser kan få till följd att regeringen helt upphör att fungera. Den självklara åtgärden i ett sådant läge måste vara att ersätta den ej fungerande regeringen med en ny. Situationen kan emellertid vara sådan att det är omöjligt eller förenat med allvarliga olägenheter att anlita det förfarande för regeringsbildning som föreskrivs i RF. I RF måste det därför göras möjligt för riksdagen (krigsdelegationen) att i sådant fall bestämma om enklare former för bildande av regering. En annan tänkbar följd av en krigssituation, som också bör förutses, är att regeringen inte kan arbeta i de former som föreskrivs i RF, t. ex. som följd av att departementsorganisationen inte fungerar. Även i ett sådant läge bör riksdagen (krigsdelegationen) kunna besluta om avvikelser från RF:s ordinarie regelsystem.

Enligt min mening svarar de av beredningen föreslagna bestämmelser

väl mot de behov som jag nu har nämnt. Hänvisningen i detta till kapitlet i RF om regeringsarbetet kan emellertid ge den felaktiga uppfattningen att bestämmelsen tar sikte endast på den senare av de två situationer som jag har beskrivit i det föregående, nämligen att regeringen finns kvar men inte kan arbeta i de i RF föreskrivna formerna. Jag föreslår därför att nämnda hänvisning utgår. I övrigt har förevarande paragraf utformats i enlighet med beredningens motsvarande förslag.

5 §

Enligt denna paragraf, som närmast motsvaras av 8 § beredningens förslag, skall regeringen, med vissa undantag, överta de uppgifter som normalt ligger på riksdagen, om både denna och krigsdelegationen av krig är förhindrade att fungera.

Gällande rätt

Enligt 50 § fjärde stycket i nuvarande RF skall, om till följd av krig, vari riket befinner sig, varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter, till rikets skydd och krigets slutförande de uppgifter som ankommer på konungen och riksdagen samfällt eller på riksdagen ensam handhas i den ordning som föreskrivs för regeringsärenden. Konungen skall dock ej kunna stifta, ändra, förklara eller upphäva grundlag eller lag, som reglerar val till riksdagen.

Grundlagberedningen

De av beredningen i 8 § föreslagna bestämmelserna ansluter sig mycket nära till gällande rätt. Regeringen skall enligt dessa handha riksdagens (krigsdelegationens) uppgifter i den mån den finner det behövligt för att skydda riket och slutföra kriget. Beredningen föreslår emellertid ett par tillägg till vad som nu gäller. Paragrafen innehåller sålunda särskilda regler om beslutsfattandet i de ärenden som avses i denna. Dessa regler innebär att beslut i ärende som annars ankommer på riksdagen (krigsdelegationen) kan fattas endast om mer än hälften av regeringens ledamöter är närvarande och flertalet av de närvarande, bland dem statsministern, förenar sig om beslutet. Paragrafen innehåller vidare vissa bestämmelser som inskränker regeringens möjligheter att fatta beslut på ockuperat område.

Departementschefen

Det är av största vikt att statsapparaten kan fungera och motståndet föras vidare under krig, även om varken riksdagen eller krigsdelegationen längre är i stånd att fungera. Den naturliga utvägen i ett sådant läge är att i den utsträckning som behövs flytta över riksdagens uppgifter till regeringen.

Jag kan i och för sig förstå beredningens önskan att genom särskilda beslutsregler skapa vissa garantier mot missbruk av de befogenheter som enligt denna paragraf läggs på regeringen. Häremot måste emellertid ställas behovet av att regeringens arbete inte onödigtvis försvåras i lägen då största möjliga handlingskraft från regeringens sida kan behövas. Särskilt den av beredningen föreslagna quorumregeln kan tänkas ge upphov till komplikationer och i vissa fall rent av göra det omöjligt för regeringen att fungera på ett grundlagsenligt sätt. Det kan sålunda inte ens uteslutas att krigshändelserna kan medföra att det i vissa situationer ej går att uppfylla kravet på att fem statsråd skall vara närvarande vid regeringssammanträde (jfr. 7 kap. 4 § i departementsförslaget). Som jag närmare har utvecklat i det allmänna avsnittet om regeringsarbetet anser jag inte att RF för normala förhållanden bör innehålla någon bestämmelse om omröstning i regeringen. De skäl som jag där har anfört till stöd för denna ståndpunkt är enligt min mening tillämpliga även i fråga om den särskilda regel med krav på majoritet och instämmande av statsministern som beredningen har föreslagit i förevarande sammanhang. På grundval av vad jag nu har anfört förordar jag att de av beredningen föreslagna reglerna om beslutsfattande i de situationer som avses i paragrafen får utgå.

Reglerna om begränsningar i regeringens möjligheter att besluta med stöd av denna paragraf, medan den befinner sig på ockuperat område, bör enligt min mening utgå ur paragrafen. Jag återkommer till denna fråga under 9 § men vill redan här säga att det förhållandet att de nämnda reglerna får utgå inte innebär någon ändring i sak i förhållande till beredningens förslag.

I övrigt har bestämmelserna i förevarande paragraf utformats i enlighet med vad beredningen har föreslagit i 8 §.

6 §

I denna paragraf ges grundlagsstöd för de s. k. fullmaktslagarna i den mån dessa för sin tillämpning kräver att riket är i krig eller krigsfara eller att sådana utomordentliga förhållanden råder som har föranletts av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. I paragrafen finns vidare en specialregel som omfattar vissa fall som avses i rekvisitionslagen (1942:583) och beredskapsförfogandelagen (1942:584). Paragrafen motsvarar 4 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

Bland nu gällande fullmaktslagar märks rekvisitionslagen, beredskapsförfogandelagen, allmänna förfogandelagen (1954:279), allmänna ransoneringslagen (1954:280), allmänna prisregleringslagen (1956:236) och allmänna tjänstepliktslagen (1959:83). Dessa lagar ger under vissa angivna villkor och situationer – t. ex. krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden – regeringen vidsträckta befogenheter att handla för att tillvarata vissa av lagarna angivna, allmänt formulerade syften

såsom tillgodoseende av behovet av förnödenhet, som är behövlig för krigsbruk eller för ekonomisk försvarsberedskap eller som i övrigt är av vikt för befolkningen eller produktionen. I fråga om den lagtekniska uppbyggnaden av dessa lagar kan hänvisas till framställningen under 8 kap. 10 § i departementsförslaget.

Det kan hävdas att fullmaktslagarna innebär att riksdagen överlåter delar av sin grundlagsenliga normgivningskompetens till regeringen. Detta skulle, i enlighet med den allmänt omfattande uppfattningen att överlåtelse av lagstiftningsmakt inte kan ske utan stöd i grundlag, innebära att sådant stöd skulle krävas för fullmaktslagstiftningen. Detta krav är emellertid f. n. uppfyllt endast i fråga om rekvisitionslagen, vilken grundar sig på 74 § RF.

Författningsutredningen

En av de grundläggande principerna bakom författningsutredningens reglering av normgivningsmakten var att delegation av riksdagens lagstiftningsmakt i princip inte skulle vara tillåten. Utredningen ansåg emellertid att en fullmaktslagstiftning av det slag som förelåg i gällande rätt inte kunde undvaras. Den föreslog därför att RF skulle innehålla bestämmelser (10 kap. 2 § i utredningens förslag till RF) enligt vilka riksdagen ägde bemyndiga regeringen att, då riket var i krig eller krigsfara eller då andra utomordentliga förhållanden rådde, i visst ämne meddela föreskrifter som annars skulle ha givits i lag eller med stöd av lag. Sådant bemyndigande skulle enligt förslaget få ges endast genom lag, av utredningen benämnd ramlag. I lagen skulle noggrant anges under vilka förutsättningar den fick tillämpas.

Utredningens förslag innebar således att man avvisade tanken på generalfullmakter, dvs. lagar med bemyndiganden som för viss tid ger regeringen en allmän frihet att handla mot eller upphäva gällande lag och som innebär att folkrepresentationen för motsvarande tid helt avstår från att utöva inflytande.

Grundlagberedningen

Beredningens förslag överensstämmer i huvudsak med författningsutredningens. Befogenhet att besluta sådana bemyndiganden som avses i paragrafen föreslås emellertid uttryckligen tillkomma även krigsdelegationen. I de av beredningen föreslagna bestämmelserna sägs vidare att regeringen inte får bemyndigas att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag som reglerar val till riksdagen. Beredningen har slutligen gjort bestämmelsernas tillämpningsområde snävare än vad som var fallet i författningsutredningens förslag genom att låta det utöver krig och krigsfara endast avse sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda antingen av krig – varmed åsyftas även krig vari Sverige inte har deltagit – eller av krigsfara vari Sverige har befunnit sig.

Beredningen förklarar att de bemyndiganden för regeringen som

återfinns i nu gällande fullmaktslagstiftning samtliga faller inom det område som utstakas av de föreslagna bestämmelserna sammanställda med 7 kap. 5 § och 8 kap. 14 § i beredningens förslag till RF. Beredningen påpekar att sådana föreskrifter i dessa lagar, som innebär att regeringen får fatta vissa beslut endast om riksdagen samtycker därtill (t. ex. 1 § tredje stycket allmänna förfogandelagen), inte är att anse som bemyndiganden i den nya RF:s mening utan tvärtom står i överensstämmelse med dennas bestämmelser om lagområdet. Beredningen förutsätter med andra ord att riksdagen i sådana fall lämnar sitt samtycke genom lag. Beredningen erinrar i detta sammanhang om att tiden för följdmotioner kan begränsas i ärende som måste avgöras skyndsamt (3 kap. 11 § i beredningens förslag till RO).

Departementschefen

Som jag har nämnt i det allmänna avsnittet om normgivningsmakten (5.10) utgår departementsförslaget liksom de av författningsutredningen och grundlagberedningen framlagda förslagen från att delegation av riksdagens i grundlag fastslagna normgivningskompetens skall kunna ske endast i de fall som uttryckligen anges i grundlag. Detta innebär bl. a. att grundlagsstöd krävs för de s. k. fullmaktslagarna.

Jag har i anlsutning till kapitelrubriken uttalat att förevarande kapitels tillämpningsområde enligt min mening bör begränsas så mycket som möjligt. Jag anser det därför vara i princip lämpligt att, som beredningen har föreslagit, låta den nu behandlade paragrafen avse endast de fall då riket befinner sig i krig eller krigsfara eller då sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig och alltså inte utomordentliga förhållanden som har annan orsak. Detta innebär visserligen att man för att finna stöd för vissa bestämmelser exempelvis i allmänna ransoneringslagen och allmänna prisregleringslagen får gå till 8 kap. Jag kan emellertid inte finna att det skulle vara några särskilda olägenheter förenade med detta. Jag vill därför inte – som har föreslagits från en del håll under remissbehandlingen – förorda att paragrafens tillämpningsområde generellt utsträcks till att omfatta även andra utomordentliga förhållanden än som anges i beredningens förslag. Däremot anser jag att man bör göra en utvidgning i ett särskilt hänseende.

1 § rekvisitionslagen innehåller att Kungl. Maj:t kan sätta lagen i tillämpning så snart förordnande enligt 74 § i nuvarande RF har meddelats att krigsmakten eller någon del därav skall ställas på krigsfot. Sedan krigsmakten har återgått till fredsfot upphör rätten till rekvisition enligt lagen från och med den dag Kungl. Maj:t bestämmer. Beredskapsförfogandelagen ger rätt till förfogande i fall då inte någon del av försvarsmakten är ställd på krigsfot. För tillämpning av beredskapsförfogandelagen räcker att försvarsmakten tagits i anspråk för ändamål som anges i 28 § 1 mom. värnpliktslagen (1941:967). Beredskapsförfogandelagen får inte användas, om det är möjligt att tillämpa rekvisitionslagen.

I 28 § 1 mom. värnpliktslagen föreskrivs att Kungl. Maj:t kan inkalla

värnpliktiga till tjänstgöring, "då rikets försvar eller dess säkerhet eljest det kräver". Enligt 27 § 2 mom. samma lag kan värnpliktig, om Kungl. Maj:t med hänsyn till krigsberedskapen finner det nödvändigt, åläggas att fullgöra en eller flera beredskapsövningar. Inkallelse enligt de nu återgivna bestämmelserna i värnpliktslagen har sålunda inte som nödvändig förutsättning att riket är i krig eller krigsfara. Så snart inkallelse skett med stöd av någon av de nu nämnda bestämmelserna kan dock rekvisitionslagen eller beredskapsförfogandelagen tillämpas. Eftersom de fall som avses i dessa bestämmelser i värnpliktslagen inte helt faller in under de förutsättningar som anges i de bestämmelser beredningen har föreslagit, är det enligt min åsikt nödvändigt att utvidga förutsättningarna så att de ger stöd för tillämpning av rekvisitionslagen och beredskapsförfogandelagen även i nu avsedda situationer.

Jag finner inte anledning att i övrigt göra några sakliga avvikelser från beredningens förslag. I överensstämmelse med vad jag har förordat i fråga om delegationsbestämmelserna i 8 kap. anser jag emellertid att reglerna i paragrafen bör utformas som föreskrifter om regeringens behörighet att besluta materiella rättsnormer efter delegation av riksdagen, inte som föreskrifter om riksdagens behörighet att delegera.

Med anledning av ett påpekande under remissbehandlingen vill jag framhålla att lag med sådana bemyndiganden som avses i förevarande paragraf självfallet kan tillkomma såväl under normala förhållanden som i de situationer som beskrivs i paragrafen.

7 §

Bestämmelserna i paragrafens första stycke gör det möjligt att under krig och omedelbar krigsfara överflytta uppgifter som enligt grundlag ankommer på regeringen till annan myndighet. I andra stycket finns en regel om domare vid krigsrätt. Paragrafen motsvarar 5 § i beredningens förslag.

Förhållandena när riket befinner sig i krig kan vara sådana att de nödvändiggör en omfattande omfördelning av uppgifter såväl från regeringen till förvaltningsmyndigheter som mellan förvaltningsmyndigheter inbördes. Det bör av beredskapsskäl vara möjligt att genomföra en sådan omfördelning redan vid omedelbar krigsfara. Ett överförande av uppgifter från ett organ till ett annat kan i stor utsträckning ske inom ramen för departementsförslagets regler om regeringens och förvaltningsmyndigheternas kompetens. De bestämmelser som finns intagna i lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m., den s. k. administrativa fullmaktslagen, kommer t. ex. inte i konflikt med bestämmelserna i förslaget till RF.

Det är däremot uppenbart att uppgifter som enligt uttryckliga grundlagsbestämmelser ligger på regeringen ensam inte kan föras över på andra myndigheter utan särskilt grundlagsstöd. Det viktigaste exemplet på sådana uppgifter är regeringens normgivningsverksamhet enligt 8 kap. förslaget till RF. Enligt beredningens förslag skall riksdagen (krigsdelegationen) kunna bemyndiga regeringen att, när riket är i krig eller

omedelbar krigsfara, lämna från sig sådana uppgifter till andra myndigheter. Beredningen gör emellertid undantag för de extraordinära uppgifter som enligt andra bestämmelser i 12 kap. i beredningens förslag kan tillkomma regeringen, nämligen dess uppgifter som lagstiftare etc., när varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fungera, och de uppgifter som kan läggas på regeringen genom fullmaktslagar (12 kap. 4 och 8 §§ i beredningens förslag). I sistnämnda hänseende gör den föreslagna bestämmelsen det emellertid möjligt att i mycket begränsad omfattning överföra uppgifter vidare från regeringen till annan myndighet. Förslaget innebär nämligen att sådan myndighet skall kunna meddela beslut om att lag i visst ämne skall börja tillämpas. Denna regel syftar närmast på föreskriften i 3 § lagen om beredskapstillstånd enligt vilken civilbefälhavare eller länsstyrelse under förutsättningar, som i viss utsträckning skall anges av regeringen, kan förordna om beredskapstillstånd och tillkännage detta genom beredskapslarm. Enligt 9 § beredskapskungörelsen innebär nämligen beredskapslarm att ett stort antal författningar – bl. a. krigssjukvårdslagen, allmänna förfogandelagen, allmänna ransoneringslagen, allmänna prisregleringslagen och allmänna tjänstepliktslagen – skall börja tillämpas.

De av beredningen föreslagna bestämmelserna om överförande av uppgifter från regeringen till andra myndigheter (12 kap. 5 § första stycket i beredningens förslag) har inte blivit föremål för någon kritik under remissbehandlingen. De har uttryckligen tillstyrkts av företrädare för försvaret. Jag anser för min del att bestämmelserna är ändamålsenliga. De har därför, i sakligt hänseende oförändrade, förts in i första stycket av förevarande paragraf i departementsförslaget. I likhet med föreskrifterna i närmast föregående paragraf har bestämmelserna i departementsförslaget emellertid utformats som regler om regeringens behörighet att efter riksdagens bemyndigande vidtaga vissa åtgärder och inte som regler om riksdagens behörighet att bemyndiga regeringen att vidtaga dessa.

Enligt 95 § militära rättegångslagen (1948:472) kan Kungl. Maj.t med avseende på krig, beredskapstillstånd och beredskapsövning förordna att krigsrätt i stället för allmän underrätt skall vara domstol för avdelning av krigsmakten. Jag ansluter mig till den uppfattning som har uttryckts av beredningen att det inte är möjligt att i fråga om krigsrätt vidhålla kravet på att det vid domstol skall finnas ordinarie domare (jfr 11 kap. 1 § i departementsförslaget till RF). Jag förordar därför att det i andra stycket av förevarande paragraf – i enlighet med vad beredningen har tagit upp i 12 kap. 5 § andra stycket i sitt förslag – förs in en regel som medger undantag från detta krav under krig, krigsfara och andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden.

8 §

Genom denna paragraf öppnas en möjlighet att i fråga om överenskommelse om vapenvila göra undantag från det i 10 kap. (jfr 2 § tredje stycket) uppställda kravet på att internationell överenskommelse skall

godkännas av riksdagen eller behandlas i utrikesnämnden.

En överenskommelse om vapenvila omfattas av föreskrifterna om internationella överenskommelser i 10 kap. Ett avtal om vapenvila måste normalt anses vara av den vikt att det på grund av bestämmelserna i 10 kap. 2 § tredje stycket skulle förutsätta riksdagens godkännande eller behandling i utrikesnämnden. I likhet med beredningen anser jag emellertid att situationen i samband med ingående av vapenvila kan vara sådan att det skulle vara förenat med allvarliga olägenheter för riket att avvakta den i 10 kap. 2 § tredje stycket föreskrivna behandlingen, innan en överenskommelse kan gå i verkställighet. I förevarande paragraf i departementsförslaget har därför, i överensstämmelse med vad beredningen har tagit upp i 7 § i sitt förslag, förts in en bestämmelse som i fråga om överenskommelser om vapenvila tillåter regeringen att göra undantag från reglerna i 10 kap. 2 §. Vissa redaktionella ändringar har emellertid gjorts i förhållande till beredningens förslag för att bestämmelsen till sin uppläggning skall ansluta till 10 kap. 2 § i departementsförslaget.

9 §

Denna paragraf innehåller föreskrifter om riksdagens och andra offentliga organs verksamhet på ockuperat område.

Grundlagberedningen

I grundlagberedningens förslag återfinnes regler om offentliga organs agerande på ockuperat område i två paragrafer. Genom bestämmelsen i 10 § första stycket förbjuds riksdagen och krigsdelegationen att fatta beslut medan de befinner sig på sådant område. I fråga om regeringen finns en föreskrift i 8 § andra stycket enligt vilken denna förbjuds att på ockuperat område stifta, ändra eller upphäva lag om högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, ämbetsbrott, brott av krigsmän, sabotage, upplopp, uppvigling eller samhällsfarlig ryktesspridning. Genom 10 § andra stycket förbjuds slutligen varje offentligt organ som befinner sig på ockuperat område att meddela beslut eller vidtaga åtgärd som ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som den icke äger kräva enligt folkrättens regler.

Till grund för förslaget att riksdagen och krigsdelegationen skall förbjudas att verka på ockuperat område anför beredningen att en fiende, som har ockuperat svenskt territorium, kan tänkas vilja tillskapa ett inhemskt lagstiftande organ, som kan gå ockupationsmaktens ärenden, och därvid försöka ge detta ett sken av legalitet genom att utnyttja riksdagsledamöter eller ledamöter av krigsdelegationen, som har fallit i dess händer eller som eljest står under dess inflytande. Beredningen anför vidare att det är tänkbart att en ockupationsmakt skulle utsätta ett legalt svenskt lagstiftande organ, som arbetade på ockuperat område, för obehöriga påtryckningar avsedda att påverka dettas avgöranden.

Vad gäller bestämmelserna i 8 § andra stycket om regeringens verksamhet på ockuperat område påpekar beredningen inledningsvis att den föreslagna regleringen innebär att regeringen kan komma att utöva de befogenheter som den tilläggs enligt denna paragraf (att handha riksdagens uppgifter i den mån regeringen finner det behövligt för att skydda riket och slutföra kriget), medan den befinner sig på ockuperat område. Beredningen har därför funnit det påkallat med en särskild regel som för sådant fall förbjuder regeringen att fatta beslut som gäller lag om brott vilka kan ha särskild betydelse för relationerna mellan medborgarna och en ockupationsmakt. Beredningen förklarar att den har angivit de kategorier av brott som avses med förbudet genom en uppräkning som nära ansluter sig till brottsbalkens terminologi. Den påpekar emellertid att med uttrycket "brott mot rikets säkerhet" avses inte bara gärningar av det slag som för närvarande beskrivs i 19 kap. brottsbalken utan även sådana brott som anges i 22 kap. 1–10 §§ samma balk.

Beredningen förklarar att det enligt dess uppfattning inte är lämpligt att förbjuda andra offentliga organ än riksdagen och krigsdelegationen att arbeta på ockuperat område. Inte bara regeringen utan också förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala organen skall alltså kunna fortsätta sin verksamhet under en ockupation. Enligt beredningen bör RF emellertid till medborgarnas skydd uppställa ett förbud för dessa organ att vidtaga åtgärder, som innebär att någon rikets medborgare ålägges att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna inte äger påkalla enligt folkrättens regler. Beredningen förklarar att de folkrättsliga regler som åsyftas för närvarande återfinnes i första hand i avdelning III i reglementet angående lagar och bruk i lantkrig (bilaga till IV Haag-konventionen). Beredningen påpekar emellertid att också Genéve-konventionen av den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner innehåller vissa regler av åsyftat slag.

Departementschefen

Det har under remissbehandlingen satts i fråga om ockupation över huvud taget är ett ämne som lämpar sig för grundlagsreglering. Det finns enligt min mening otvivelaktigt fog för en viss tvekan härvidlag. Erfarenheterna från det senaste världskriget visar att en ockupation kan gestalta sig på en mångfald olika sätt. Att i grundlag uttömmande reglera de offentliga organens handlande i en ockupationssituation torde därför vara uteslutet. Jag anser emellertid att det kan vara av värde att i grundlag ha vissa regler i detta hänseende som syftar till att stärka medborgarnas ställning i deras motstånd mot en ockupationsmakt. Jag kan inte finna annat än att den av beredningen föreslagna regleringen bedömd från denna utgångspunkt i stort sett har lämplig omfattning och ett ändamålsenligt innehåll. Jag föreslår emellertid att man avviker från beredningens förslag i ett hänseende.

Det kan råda tvekan om det lämpliga i att över huvud taget förbjuda offentliga organ att verka på ockuperat område. Man kan sålunda hävda

att det från medborgarnas synpunkt normalt torde vara mest fördelaktigt att den offentliga makten i största möjliga utsträckning utövas av den egna statens organ. Enligt min uppfattning finns det goda skäl för en sådan uppfattning. Det kan, som jag ser saken i varje fall inte komma i fråga att som någon remissinstans har påyrkat förbjuda inte bara riksdagen och krigsdelegationen utan även regeringen att fatta beslut på ockuperat område. Den viktigaste frågan i sammanhanget torde vara huruvida man bör ha ett förbud av nu angivet slag för riksdagen. Beredningen har som ett av skälen för ett sådant förbud åberopat att en ockupant kan tänkas komma att utsätta riksdagen för obehöriga påtryckningar. Jag vill inte bestrida att det kan föreligga risk för sådana aktiviteter från en ockupationsmakts sida. Riksdagen måste emellertid på grund av sin storlek normalt vara mindre mottaglig för påtryckningar än regeringen, vilken enligt beredningens förslag ensam skall kunna utöva lagstiftningsmakt på ockuperat område. Jag kan därför inte finna att detta skäl för beredningens ståndpunkt är övertygande. Större tyngd har då det andra argument som beredningen har fört fram, nämligen risken för att ockupationsmakten utnyttjar riksdagsledamöter som står under dess inflytande till att åstadkomma ett följsamt lagstiftande organ som är utrustat med ett sken av legalitet. Denna fara kan emellertid enligt min mening effektivt motverkas genom en föreskrift som innebär att inte något ärende får avgöras i riksdagens namn på ockuperat område, om inte en stor majoritet av riksdagens alla ledamöter – förslagsvis tre fjärdedelar – deltar i den omröstning genom vilken ärendet avgörs. Genom en sådan föreskrift minskar man självfallet också möjligheten för ockupationsmakten att påverka innehållet i riksdagens beslut. Enligt min mening skulle en reglering som innebar att riksdagen – med den nu angivna begränsningen – kunde fatta beslut även på ockuperat område utgöra ett starkare skydd för medborgarna än den av beredningen föreslagna ordningen. Jag förordar därför att man i det hänseende som jag nu har behandlat avviker från beredningens förslag. Däremot kan jag inte finna annat än att beredningens argumentation är hållbar såvitt gäller krigsdelegationen. Som jag har nämnt under 3 § i förevarande kapitel förordar jag därför att det av beredningen föreslagna förbudet för delegationen att fatta beslut på ockuperat område behålls.

Under en ockupation kan det tänkas uppkomma intressekollisioner, där ockupationsmaktens krav och medborgarnas bästa står mot varandra. Beredningen har med tanke på detta lagt fram förslag till en regel som innebär att regeringen, när den fungerar som lagstiftare på ockuperat område, inte får fatta beslut som gäller lagar om vissa brott av särskild betydelse för förhållandet mellan ockupationsmakten och medborgarna. Detta förbud, som enligt min uppfattning är välmotiverat, bör till följd av mitt ställningstagande i fråga om riksdagens möjligheter att verka på ockuperat område utsträckas till att avse även riksdagen. Självfallet bör denna, medan denna befinner sig på ockuperat område, inte heller kunna stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Det av beredningen föreslagna förbudet för samtliga offentliga organ att ålägga medborgarna skyldighet att lämna ockupationsmakten annat bistånd än denna kan kräva enligt folkrättens regler är enligt min mening välmotiverat.

Den bestämmelse som förbjuder krigsdelegationen att fatta beslut på ockuperat område har, som jag nyss nämnde, i departementsförslaget förts samman med övriga regler om delegationens kompetens i 3 §. I övrigt anser jag emellertid att den grundlagsreglering som gäller ockupation bör samlas i förevarande paragraf. Bestämmelserna i första stycket i departementsförslaget innehåller förbudet mot lagstiftning av visst innehåll på ockuperat område. Andra stycket tar upp de bestämmelser som gäller frågan om bistånd åt ockupationsmakten medan tredje stycket innehåller den särskilda quorumregel som skall gälla när riksdagen fattar beslut på ockuperat område.

Avslutningsvis vill jag i anslutning till bestämmelserna i förevarande paragraf påpeka att 11 § i departementsförslaget innehåller en regel om riksdagsval under ockupation.

10 §

Denna paragraf, som motsvarar 3 § i beredningens förslag, innehåller bestämmelser om statschefen i krig.

Statschefens ställning gör det enligt grundlagberedningen naturligt att han under krig följer regeringen. Beredningen föreslår därför att det i RF tas in en föreskrift av detta innehåll. Beredningen föreslår vidare en bestämmelse av innebörd att statschefen, om han under krig befinner sig på annan ort än regeringen, skall anses vara hindrad att fullgöra sina uppgifter i den mening som avses i 4 kap. 3 § i beredningens förslag. Beredningen framhåller att man genom denna bestämmelse minskar möjligheterna för en fiende, som har bemäktigat sig statschefens person, att utnyttja denne för sina syften.

Jag anser att de av beredningen föreslagna reglerna är lämpliga och förordar att de med vissa redaktionella ändringar tas in i förevarande paragraf i departementsförslaget. Jag vill påpeka att bestämmelserna i paragrafen avser envar som uppehåller ämbetet som statschef.

11 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om riksdagsval under och omedelbart efter krig eller krigsfara. Den motsvaras av 2 § i beredningens förslag.

Gällande rätt

Om riket befinner sig i krig eller krigsfara, kan enligt 30 § i nuvarande RF, om det finns oundgängligen nödvändigt, konungen och riksdagen gemensamt besluta, att val till riksdagen skall uppskjutas – dock högst

ett år från det valet bort äga rum – samt att valperiod, som skolat utlöpa, förlängs med ett år. Härvid kan dessutom bestämmas, att giltighetstiden för det val, som äger rum i stället för det uppskjutna, skall förkortas med ett år. Beslut som avses i stadgandet kan upprepas. För de riksdagsbeslut som avses i paragrafen erfordras att minst tre fjärdedelar av de röstande vid votering har instämt i beslutet.

Författningsutredningen

Författningsutredningen föreslog att riksdagen, om riket var i krigsfara och lagtima val skulle hållas, på förslag av regeringen kunde besluta att valet skulle ställas in. För sådant beslut skulle fordras att minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter vid omröstning hade förenat sig om beslutet. Hade val ställts in, skulle val hållas så snart det kunde ske. Utredningen föreslog vidare att val till riksdagen, om riket var i krig, inte skulle få hållas utan riksdagens medgivande. Hade till följd av krig lagtima val blivit inställt, skulle val hållas så snart som möjligt efter det att krigstillståndet hade upphört.

Grundlagberedningen

Beredningen har i 2 § första stycket i sitt förslag till RF tagit in bestämmelser om hållande av val under krig och krigsfara som nära ansluter sig till dem som författningsutredningen föreslog. Beredningen förklarar att den delar utredningens uppfattning att val till riksdagen normalt inte bör hållas, medan riket befinner sig i krig, samt att det bör vara möjligt att inställa ett ordinarie val, när riket är i krigsfara. Enligt beredningens åsikt bör emellertid krigsfara inte kunna föranleda att ett ordinarie riksdagsval uppskjutes mer än ett år i sänder. Eftersom krigsdelegationen kan träda i riksdagens ställe redan vid omedelbar krigsfara bör beslut att uppskjuta val kunna fattas också av delegationen. I motsats till författningsberedningen föreslår beredningen att beslut att uppskjuta riksdagsval skall kunna fattas även utan förslag av regeringen. Det av beredningen föreslagna stadgandet skiljer sig också från utredningens därigenom att inte endast beslut att hålla riksdagsval under krig utan även beslut att uppskjuta val kräver kvalificerad majoritet.

Beredningens förslag innehåller vidare regler som avser den situationen att riksdagsval skall hållas medan riket till någon del är ockuperat. Enligt beredningen bör man därvid kunna från valet undanta det ockuperade området. I 2 § andra stycket i sitt förslag har beredningen tagit in bestämmelser som gör det möjligt för riksdagen att i sådant fall förordna om de avsteg från regeringsformens bestämmelser om riksdagens bildande som situationen kan nödvändiggöra. Dessa avsteg kan emellertid inte avse bestämmelsen att riksdagsval skall vara fria, hemliga och direkta eller föreskrifterna om rösträtt, om att riket skall vara indelat i valkretsar, om principerna för mandatfördelningen, om valbarhet eller om valbesvär. I andra stycket föreskrivs vidare att minst en tiondel av alla mandaten skall

vara utjämningsmandat. Beredningen förklarar att ett ordinarie val, som på grund av bestämmelserna i första stycket inte har hållits på bestämd tid, självfallet bör hållas så snart de omständigheter som har föranlett uppskovet inte längre föreligger. En bestämmelse av denna innebörd återfinnes i det föreslagna stycket av 2 § i beredningens förslag. Bestämmelserna innebär enligt beredningen bl. a. att man inte skall avvakta den månad, då ordinarie val enligt riksdagsordningen skall hållas. Skyldighet att ombesörja att val kommer till stånd skall enligt förslaget åvila regeringen och talmannen var för sig. De bör emellertid om möjligt handla i samråd med varandra.

I fjärde stycket av den nämnda paragrafen har beredningen tagit in en regel om valperioden för den riksdag som har valts genom ett uppskjutet ordinarie val. Denna regel är avsedd att göra det möjligt för den nyvalda riksdagen att inom vissa gränser bestämma sin valperiod med hänsyn till den tidpunkt då det uppskjutna valet ägde rum.

Departementschefen

Jag delar författningsutredningens och beredningens uppfattning att den för krig gällande huvudregeln bör vara att riksdagsval inte skall äga rum. Denna regel skall självfallet gälla i fråga om såväl ordinarie som extra val. Krigsläget kan emellertid vara sådant att det inte utgör hinder för ett riksdagsval. Grundlagen bör därför göra det möjligt för riksdagen att besluta att val skall hållas. Jag ansluter mig till utredningens och beredningens förslag att för ett sådant beslut bör krävas att tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. Också när det gäller möjligheterna att under krigsfara skjuta upp ordinarie riksdagsval ansluter jag mig till vad beredningen har föreslagit. Med hänsyn till att ett beslut att ställa in ett riksdagsval utgör ett betydande ingrepp i det konstitutionella systemet och till att delade meningar kan råda om huruvida det i ett visst läge är fråga om krigsfara anser jag liksom beredningen att också ett sådant beslut måste kräva anslutning av en stor majoritet – tre fjärdedelar – bland riksdagens ledamöter. Av samma skäl finner jag det angeläget att riksdagen minst en gång årligen tar ställning till frågan om förhållandena alltjämt omöjliggör riksdagsval. I enlighet med vad jag nu har sagt har första stycket i förevarande paragraf i departementsförslaget, med vissa redaktionella ändringar, utformats i enlighet med beredningens förslag.

Som jag har nämnt i det föregående bör den omständigheten att riket helt eller delvis är ockuperat alltid anses innebära att riket befinner sig i krig i RF:s mening. Enligt huvudregeln i första stycket skall riksdagsval således inte äga rum under ockupation. Det kan antagas att det normalt finns särskilt starka skäl att undvika riksdagsval när riket är ockuperat till en del. I detta läga torde vanligtvis krigshandlingar pågå, varjämte ockupationen innebär att statsledningen inte har kontroll över hela landet. Man kan emellertid tänka sig att det i vissa fall är önskvärt att hålla riksdagsval även när en del av riket är ockuperat. Som exempel på

en sådan situation kan nämnas, att en främmande makt såvitt gäller Sverige kan ha haft endast det begränsade krigsmålet att tillförsäkra sig kontroll över en mindre del av landet, och att krigshandlingarna har upphört sedan detta mål har uppnåtts. Den omständigheten att ockupationstillstånd råder i en del av landet bör i ett sådant fall inte göra det omöjligt att hålla riksdagsval i rikets huvuddel. Föreskrifterna i andra stycket i beredningens förslag avser en situation av det slag som jag nu har angivit. Jag finner den där föreslagna lösningen vara lämplig. Andra stycket av förevarande paragraf har därför avfattats i enlighet med beredningens förslag.

Både författningsutredningens och beredningens förslag innebär att man inte skall dröja längre än nödvändigt med att hålla riksdagsval efter krigets eller krigsfarans upphörande. Om riksdagsval till följd av bestämmelserna i första stycket inte har ägt rum på ordinarie tid, skall enligt beredningen val i stället hållas så snart som möjligt efter det att kriget eller krigsfaran har upphört. Som jag redan har nämnt föreslår beredningen att både regeringen och talmannen skall vara skyldiga att se till att de åtgärder som behövs härför blir vidtagna. Det saknas anledning att närmare uppehålla sig vid beredningens förslag i dessa hänseenden. Det är enligt min mening uppenbart att man här bör följa förslaget. Däremot finns det skäl att något beröra ett särskilt moment i regleringen. Beredningens förslag innebär – i motsats till författningsutredningens – att ett ordinarie val, som till följd av krig eller krigsfara inte kan äga rum, kommer att skjutas upp och alltså inte att ställas in. Det val som hålls närmast efter det att kriget eller krigsfaran har upphört blir således ett ordinarie val, vilket innebär att det i princip avser en tid av tre år. Enligt författningsutredningens förslag skulle i stället det val, som kom att hållas närmast efter det att man hade ställt in ett lagtima val, regelmässigt bli ett urtima val och gälla endast för återstoden av löpande valperiod. Jag kan för egen del inte finna annat än att den av beredningen föreslagna ordningen är lämplig. Det måste enligt min mening vara önskvärt att den riksdag som väljs omedelbart efter ett krig eller ett tillstånd av krigsfara får arbeta en hel treårsperiod. Jag ansluter mig därför i den nu behandlade frågan till beredningens förslag. Också tredje stycket av förevarande paragraf har sålunda utformats i enlighet med beredningens förslag.

Föreskriften i tredje stycket att ett uppskjutet ordinarie val skall hållas så snart som möjligt efter det att kriget eller krigsfaran har upphört kan få till följd att valet kommer att hållas på annan tid av året än den i RO föreskrivna – enligt departementsförslaget i september månad. Däremot skall självfallet nästföljande ordinarie val hållas under den i RO angivna månaden. I likhet med beredningen finner jag det av denna anledning lämpligt att ge den riksdag som tillkommer genom det uppskjutna valet möjlighet att inom vissa gränser bestämma sin valperiod på sådant sätt att denna inte blir kortare än tre år. Liksom i den av beredningen föreslagna paragrafen har regeln i förevarande paragraf i departementsförslaget tagits upp i fjärde stycket.

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

Jag utgår i likhet med grundlagberedningen från att förslagen till ny RF och ny RO skall kunna antagas slutligt under våren 1974 av den riksdag, som väljs vid det ordinarie riksdagsvalet i september 1973.

Bestämmelsen i 82 § i 1809 års RF innebär att den nya RF får kraft av grundlag i och med att öppet brev om grundlagsbeslutets utfärdande läses upp i riksdagen. Jag delar emellertid beredningens uppfattning att den nya RF i princip bör träda i tillämpning först den 1 januari 1975. Som beredningen har påpekat skapar författningsrevisionen nämligen på flera punkter problem angående samordningen mellan gamla och nya regler. Beredningen nämner som exempel att den nya RF:s bestämmelser om lagstiftningen och om regeringsarbetet medför åtskilliga förändringar i förhållande till nuvarande ordning vilka kräver omläggning av arbetsrutiner och annat föreberedelsearbete. Övergångsbestämmelserna till den nya RF bör därför i enlighet med vad beredningen har föreslagit inledas med en föreskrift som innebär att 1809 års RF med vissa avvikelser skall gälla intill utgången av år 1974. Denna föreskrift, som i departementsförslaget liksom i beredningens förslag finns i punkt 1, bör utformas så att den kan tillämpas även om det slutliga antagandet av den nya RF skulle skjutas upp till en senare tidpunkt under valperioden än den som jag har nämnt i det föregående.

Som beredningen har påpekat råder ett så nära samband mellan den nya RF och den nya RO att de två lagarna i huvudsak måste börja tillämpas samtidigt. I likhet med beredningen förordar jag därför att det i övergångsbestämmelserna till RO förs in en föreskrift av innebörd att den nya RO i princip skall börja tillämpas vid samma tidpunkt som den nya RF.

Jag delar beredningens uppfattning att det i övergångsbestämmelserna uttrycklingen bör slås fast att grundlagsreformen innebär att 1809 års RF upphävs.

Beredningen föreslår vissa avvikelser från huvudregeln att den nya RF skall börja tillämpas den 1 januari 1975. Den viktigaste av dessa, vilken utgör resultatet av en kompromiss inom beredningen, gäller statschefens ställning och befogenheter. Beredningen föreslår i detta hänseende att rådande rättsläge skall bestå så länge Gustaf VI Adolf är rikets konung. Jag förordar att beredningens förslag följs i denna del. Föreskrifter av nu angiven innebörd finns i departementsförslaget under punkt 2 första stycket och under punkt 4.

I likhet med beredningen anser jag att antalet riksdagsledamöter bör sättas ned från nuvarande 350 till föreslagna 349 först sedan valperioden har utgått för den riksdag som fattar det slutliga beslutet om den nya RF. Vidare bör, som beredningen har föreslagit, bestämmelserna om sänkt rösträttsålder av praktiska skäl börja tillämpas först i samband med att röstlängd upprättas det år under vilket den nya RF träder i tillämpning. Jag förordar att övergångsbestämmelser i nu angivna hänseenden, i enlighet med vad beredningen har föreslagit, tas upp under punkt 2 andra stycket.

Beredningen har lagt fram förslag till en särskild övergångsbestämmelse som avser den situationen att nytt val enligt 108 § i nu gällande RF skulle anordnas efter det att den nya RF har fått kraft av grundlag men före den tidpunkt då den enligt huvudregeln skall börja tillämpas. Enligt beredningen bör i sådant fall flertalet regler i 2 kap. i beredningens förslag till RF – bland dem bestämmelsen om antalet riksdagsledamöter – tillämpas omedelbart. Beredningen påpekar att denna ordning leder till att de nya bestämmelserna om överklagande av val till riksdagen kan aktualiseras innan den nya RF skall börja tillämpas. Beredningen föreslår därför under punkt 2 fjärde stycket att riksdagen, så snart den nya RF har fått grundlags kraft, skall välja ledamöter och ersättare för dem i valprövningsnämnden. Jag finner inte anledning att frångå beredningens förslag i nu behandlade hänseende.

Jag vill erinra om att riksdagen under våren 1972 som vilande antog ett grundlagsändringsförslag (prop. 1972:66, KU 1972:30), som innebär att ersättare skall finnas för riksdagsledamot som är riksdagens talman eller som tillhör statsrådet liksom för ledamot som är ledig. Dessa regler överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelser i departementsförslaget till RF. Avsikten är att de som vilande antagna ändringarna i nu gällande RF skall antas slutligt i början av 1974 års riksdag och att ersättarna skall finnas tillgängliga för tjänstgöring tämligen omedelbart därefter. Bestämmelserna under punkt 2 tredje stycket i departementsförslagets övergångsbestämmelser innebär i fråga om ersättarna endast att, i händelse av nyval under den tid som avses där, bestämmelserna i 3 kap. RF skall träda i stället för motsvarande under våren 1974 slutligt antagna bestämmelser i 1809 års RF.

Beredningen förklarar att det inte kan uteslutas att den nya RO kan behöva ändras redan före den tidpunkt då den nya RF skall börja tillämpas. Beredningen anser därför att de särskilda reglerna om stiftande, ändring och upphävande av RO som finns i den nya RF bör bli tillämpliga i fråga om den nya RO och övergångsbestämmelserna till denna så snart den nya RF har fått kraft av grundlag och föreslår att en bestämmelse av denna innebörd skall tas in under punkt 2 femte stycket i övergångsbestämmelserna. Jag anser att den av beredningen föreslagna regeln är lämplig och förordar att punkt 2 femte stycket utformas i enlighet med beredningens förslag. Övergångsbestämmelserna till RO behöver emellertid inte särskilt nämnas, eftersom de får anses utgöra en del av RO. Liksom beredningen anser jag att övergångsbestämmelserna till RO vid tillämpningen av de särskilda reglerna om ändring etc. i RO är att betrakta som huvudbestämmelser i denna.

Med anledning av den i 10 kap. 2 § i beredningens förslag till RF intagna föreskrift, som innebär att det vid varje domstol skall finnas ordinarie domare, påpekar beredningen att detta krav, till följd av de pågående ändringarna i domkretsindelningen, för närvarande inte är uppfyllt för alla de av ändringarna berörda tingsrätter där endast en ordinarie domartjänst finns inrättad. Beredningen lägger därför fram förslag till en särskild övergångsbestämmelse som gör det möjligt att

under en övergångstid göra undantag från det i 10 kap. 2 § uppställda kravet för enmansdomstolarnas del.

Som framgår av det föregående har i 11 kap. 1 § i departementsförslaget tagits in en bestämmelse som i sak överensstämmer med den av beredningen föreslagna föreskriften om krav på att det vid alla domstolar skall finnas ordinarie domare. Jag finner det liksom beredningen nödvändigt att från detta krav tills vidare undantaga sådana enmansdomstolar som berörs av de ändringar i domkretsindelningen om vilka riksdagen 1969 fattade principbeslut (prop. 1969:44, 1LU 1969:38, rskr 1969:283). Jag förordar därför att punkt 2 sjätte stycket i övergångsbestämmelserna utformas i enlighet med vad beredningen har föreslagit.

Enligt beredningen bör det i en särskild övergångsbestämmelse slås fast att det första ordinarie valet enligt den nya RF skall hållas tre år efter närmast föregående ordinarie val. I likhet med beredningen anser jag en sådan bestämmelse vara påkallad. Punkt 3 första stycket bör därför avfattas i enlighet med beredningens förslag.

Jag delar den uppfattning som har uttryckts av beredningen att bestämmelserna om det snabba valgenomslaget (3 kap. 5 § i departementsförslaget till RF) bör bli tillämpliga vid det ordinarie riksdagsval som skall hållas 1976 och att det därför bland övergångsbestämmelserna bör tas in en föreskrift som innebär att giltighetstiden för de mandat som grundar sig på 1973 års val förkortas. En sådan föreskrift finns intagen under punkt 3 andra stycket i departementsförslaget.

Enligt 7 kap. 8 § i departementsförslaget till RF kan statsministern utse ett av de övriga statsråden att vara hans ställföreträdare. Denna möjlighet bör enligt min uppfattning föreligga även under den övergångstid som skall gälla i fråga om den nuvarande monarkens ställning och befogenheter. Jag föreslår därför under punkt 5 en föreskrift att det under denna tid kan finnas en ställföreträdare för statsministern, formellt utsedd av konungen.

Jag föreslår i likhet med beredningen särskilda övergångsbestämmelser om giltigheten av och om ändring och upphävande av vissa grupper av äldre författningar. Sådana bestämmelser återfinnes under punkt 6.

Övergångsbestämmelser som hänför sig till sådana i äldre lagar och andra författningar förekommande termer, hänvisningar m. m. som inte låter sig förena med regleringen i den nya RF återfinnes under punkterna 7 och 8.

Jag föreslår slutligen i likhet med beredningen att den reglering i 1809 års RF som avser förhållandet stat–kyrka och prästerståndets privilegier i huvudsak behålls oförändrade och överförs till punkt 9 i övergångsbestämmelserna till den nya RF.

Punkten 1

Jag hänvisar i fråga om dessa bestämmelser till vad jag har anfört i anslutning till rubriken till övergångsbestämmelserna.

Punkten 2

Jag hänvisar i fråga om andra, tredje, fjärde, femte och sjätte styckena samt den allmänna bakgrunden till bestämmelserna i första stycket till vad jag har anfört i anslutning till rubriken till övergångsbestämmelserna.

Genom bestämmelsen i första stycket första punkten preciseras den tidpunkt intill vilken nuvarande regler om konungens ställning och befogenheter längst skall tillämpas. Som framgår av vad jag har anfört i anslutning till rubriken till övergångsbestämmelserna kommer tidsgränsen att sammanfalla med det tronskifte varigenom Gustav VI Adolf upphör att vara rikets konung. För att bestämmelsen skall bli tillämplig förutsätts att detta tronskifte äger rum efter den i 1 angivna tidpunkten. Om den nuvarande monarkens regeringsinnehav upphör dessförinnan blir även i fråga om statschefens ställning och befogenheter reglerna i den nya RF tillämpliga från nyssnämnda tidpunkt.

De under 4 angivna bestämmelserna i nu gällande RF torde inte täcka alla de fall, där begreppet "regeringen" begagnas i den nya RF. För att undvika oklarhet med anledning härav kompletteras bestämmelserna med en generell föreskrift i 2 första stycket, enligt vilken den nya RF:s föreskrifter om regeringen under övergångstiden i stället skall gälla konungen i statsrådet. Stadgandet avser också andra författningar, t. ex. RO, som tillkommer som ett led i författningsreformen. Av liknande skäl föreslår jag i likhet med beredningen en regel enligt vilken föreskrifter om statschefen under samma tid i stället skall gälla konungen. Som exempel på sådana föreskrifter kan nämnas bestämmelsen i 10 kap. 7 § i departementsförslaget till RF om ordförandeskap i utrikesnämnden och bestämmelsen i 13 kap. 10 § i samma förslag.

Punkten 3

I fråga om bestämmelserna i denna punkt hänvisar jag till vad jag har anfört i anslutning till rubriken till övergångsbestämmelserna.

Punkten 4

I fråga om den allmänna bakgrunden till förevarande bestämmelser hänvisar jag till vad jag har anfört i anslutning till rubriken till övergångsbestämmelserna och till punkten 2.

Den under punkten 2 första stycket föreslagna övergångsbestämmelsen berör i första hand den nya RF:s grundläggande regler om rikets styrelse (1 kap. 4 § samt 7 kap. 3, 4, 6 och 7 §§ i departementsförslaget). Den har vidare betydelse för bestämmelserna om regeringsbildningen och om tillsättande och entledigande av statsråd (6 kap. 1–8 §§) samt för föreskrifterna om tillsättande av chefer för departementen och om

föredragande (7 kap. 1 och 5 §§ i departementsförslaget). Ifrågavarande övergångsbestämmelse omfattar slutligen också samtliga bestämmelser i 5 kap. i departementsförslaget med undantag av 4 §. I stället för de nu nämnda bestämmelserna i den nya RF skall under övergångstiden gälla de regler i nuvarande RF som anges i denna övergångsbestämmelse.

Punkten 5

I fråga om denna bestämmelse hänvisar jag till vad jag har anfört i anslutning till rubriken till övergångsbestämmelserna.

Punkten 6

Under denna punkt har tagits in föreskrifter om giltigheten av äldre författningar.

Enligt 8 kap. 1 § i departementsförslaget till RF får föreskrifter av visst innehåll (landsförvisning av svensk medborgare, berövande av svenskt medborgarskap, retroaktiv strafflagstiftning) inte finnas. Eftersom nämnda grundlagsbestämmelser på grund av den myndigheterna tillkommande lagprövningsrätten skall beaktas även i rättstillämpningen, innebär de att exempelvis en föreskrift om retroaktivt straff, som till äventyrs skulle finnas när den nya RF börjar tillämpas, inte får tillämpas efter denna tidpunkt.

I övrigt bör principen vara att författningar som gäller när den nya RF börjar tillämpas skall gälla även därefter. Det måste sålunda anses självklart att en materiell föreskrift som har beslutats av ett organ som var behörigt därtill enligt de kompetensregler som gällde när föreskriften tillkom skall äga fortsatt giltighet, även om kompetensreglerna därefter ersätts med andra. Detta innebär, som beredningen har påpekat, bl. a. att sådana av regeringen beslutade straffbestämmelser som har frihetsstraff i straffskalan (jfr. 8 kap. 7 § tredje stycket i departementsförslaget till RF) skall gälla även efter det att den nya RF har trätt i tillämpning, så länge de har oförändrat innehåll.

Av annat slag är sådana föreskrifter som innebär att riksdagen överlåter del av sin normgivningskompetens till något annat organ, vanligtvis regeringen. De flesta av de bemyndigandeföreskrifter som förekommer i gällande rätt får stöd av bestämmelser i den nya RF. Som exempel härpå kan nämnas att den s. k. fullmaktslagstiftningen enligt departementsförslaget kommer att grunda sig på föreskrifterna i 8 kap. 7 och 10 §§ samt på föreskrifterna i 13 kap. 6 och 7 §§. I gällande rätt kan emellertid också finnas bemyndiganden som inte skulle kunna beslutas i sin nuvarande utformning med stöd av bestämmelser i den nya RF. Jag delar beredningens uppfattning att även sådana bemyndiganden bör gälla tills vidare. Den föreslagna övergångsbestämmelsen avser också bemyndigande som riksdagen har beslutat i annan form än genom författning.

Av vad jag nu har sagt framgår att det i många fall, även utan särskilda övergångsbestämmelser i ämnet, får anses vara helt klart att äldre

författningar skall gälla även efter det att den nya RF har börjat tillämpas. I andra fall kan emellertid viss tvekan råda. Jag ansluter mig därför till beredningens uppfattning att man i tydlighetens intresse bör ha övergångsbestämmelser i de nu behandlade frågorna. Jag förordar av denna anledning att det, som beredningen har föreslagit, under förevarande punkt förs in en föreskrift att alla äldre författningar eller föreskrifter skall äga fortsatt giltighet utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av den nya RF. I överensstämmelse med vad beredningen har föreslagit förordar jag vidare att härtill fogas en föreskrift att bemyndigande, som har beslutats av konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam, skall få utnyttjas även efter den tidpunkt då den nya RF skall börja tillämpas till dess riksdagen bestämmer annat.

Beredningen förklarar att det äldre författningsbeståndet, även bortsett från frågorna om giltigheten av äldre författningar, måste inpassas i de former och kategorier som den nya RF skapar. Beredningen anser av denna anledning att frågorna om ändring och upphävande av författningar som har tillkommit enligt bestämmelserna i nu gällande RF bör regleras i övergångsbestämmelserna. Behovet av sådana bestämmelser i detta hänseende gäller enligt beredningens mening främst sådana äldre författningar som, om den nya RF hade gällt vid deras tillkomst, skulle ha beslutats genom lag. Beredningen föreslår att den formella lagkraftens princip skall göras tillämplig i fråga om alla dessa äldre författningar liksom i fråga om alla äldre författningar som har tillkommit genom samfällt beslut av konungen och riksdagen eller genom beslut av riksdagen ensam. Jag ansluter mig till beredningens uppfattning och förordar att en föreskrift av nu angiven innebörd förs in i andra stycket i denna punkt. Föreskriften innebär, som beredningen har påpekat, bl. a. att av regeringen beslutade föreskrifter om frihetsstraff får upphävas endast genom lag. Författningar som har beslutats av Kungl. Maj:t efter riksdagens hörande men som enligt den nya RF inte behöver beslutas i lagform omfattas inte av den föreslagna bestämmelsen.

Punkten 7

I den nya RF betecknar ordet konungen endast monarkens person. I ett mycket stort antal lagar och andra författningar förekommer emellertid nu termerna Konungen eller Kungl. Maj:t i fall då beteckningen regeringen skulle ha använts, om den nya RF hade varit tillämplig. Det blir därför, som beredningen påpekar, nödvändigt att genom ett generellt stadgande anpassa terminologin i de äldre författningarna till den nya RF:s system.

Övergångsstadgandet kompliceras emellertid av att "Konungen" och "Kungl. Maj:t" för närvarande i författningstext används i andra bemärkelser än konungen i statsrådet och konungen i kommandokonseljen. 1809 års RF betraktar sålunda konungen som bärare också av den högsta domsmakten. I samband med den 1971 beslutade förvaltningsrätts-

reformen har visserligen i ett stort antal författningar stadganden om att besvär skulle fullföljas hos "Konungen" eller "Kungl. Maj:t" bytts ut mot bestämmelser om att besvär skall anföras hos regeringsrätten respektive hos kammarrätten. Sådana ändringar har emellertid inte kunnat genomföras över hela fältet. I vissa fall kvarstår termen Kungl. Maj:t i fullföljdssammanhang, fastän talan skall fullföljas hos regeringsrätten eller hos kammarrätten (se lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål). Någon gång kan det också hända att uttrycket Konungen i författning användes när högsta domstolen åsyftas. – Ordet Konungen begagnas vidare i vissa fall i lagtext för att beteckna monarkens person (se t. ex. 18 kap. 2 § brottsbalken).

För de nu angivna fallen görs, i överensstämmelse med vad beredningen har föreslagit, ett förebehåll i punkten 7 första stycket. Termen Konungen kan emellertid i lag förekomma i en bemärkelse, som inte stämmer överens med någon av de i övergångsstadgandet angivna. Som exempel kan nämnas att enligt 3 kap. 1 § rättegångsbalken "Konungens" domsrätt utövas av högsta domstolen. Sådana bestämmelser måste underkastas följdändringar. Förslag till sådana ändringar kommer att utarbetas i samband med arbetet på följdlagstiftning. Det kan framhållas att övergångsbestämmelsen under punkten 7 inte gäller uttrycket "Kungl. Maj:t och Kronan". Härmed avses den del av staten som lyder under regeringen.

Övergångsbestämmelsen i punkten 7 första stycket bör självfallet avfattas så att den, med undantag för de fall där "Konungen" och "Kungl. Maj:t" betecknar konungen personligen, högsta domstolen, regeringsrätten eller kammarrätt, skall börja tillämpas först efter utgången av den i 2 första stycket angivna tiden.

Föreskrifter som enligt bestämmelser i lag eller annan författning skall beslutas av konungen gemensamt med riksdagen (se t. ex. 2 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring: "Konungen med riksdagen" och 1 § tredje stycket allmänna förfogandelagen: "Konungen med riksdagens samtycke") bör enligt min mening i framtiden beslutas genom lag. En föreskrift av denna innebörd återfinnes i punkten 7 andra stycket. Även i detta hänseende ansluter jag mig till vad beredningen har föreslagit.

Punkten 8

Hänvisningar i lag eller författning till bestämmelse som upphävs genom författningsreformen bör självfallet i första hand korrigeras genom följdändringar. Som beredningen har framhållit låter sig detta inte göra fullt ut, t. ex. i fråga om ålderdomliga författningar. Under denna punkt ges därför, i enlighet med vad beredningen har föreslagit, en generell föreskrift om att uttrycklig eller underförstådd hänvisning till bestämmelse, som har ersatts av bestämmelse i den nya RF, skall gälla den senare bestämmelsen. Jag vill med anledning av ett uttalande under remissbehandlingen påpeka att en föreskrift i den nya RF inte kan anses ha ersatt motsvarande äldre föreskrift i denna övergångsbestämmelses mening förrän den har börjat tillämpas.

Punkten 9

Svenska kyrkan

1809 års RF innehåller bestämmelser om konungens trosbekännelse (2 §), om bekännelse av svenska kyrkans lära som kompetensvillkor (28 §), om tillsättning av prästerliga tjänster (28–30 §§) och om kyrkolagstiftning (87 § 2 mom.).

Frågan hur reglerna om svenska kyrkan skall samordnas med regelsystemet i övrigt i den nya RF kräver ytterligare överväganden. I likhet med grundlagberedningen föreslår jag därför att nuvarande grundlagsbestämmelser i ämnet, med visst undantag, skall behållas och föras in i RF:s övergångsbestämmelser. Förutom rent redaktionella jämkningar bör därvid även göras vissa ändringar som föranleds av förslaget till ny RF i övrigt.

I likhet med grundlagberedningen anser jag att förevarande övergångsbestämmelse bör inledas med ett stadgande om kyrkomötet. Därefter bör, som beredningen har föreslagit, följa föreskrifterna i 28 § andra stycket i nuvarande RF om villkor för tillträde till prästerlig befattning m. m. samt föreskrifterna i 29 och 30 §§ i nuvarande RF om utnämning av ärkebiskop och biskopar samt om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna. Bestämmelsen i 28 § tredje stycket i nuvarande RF om utnämning av kvinna till prästerlig tjänst saknar aktualitet efter tillkomsten av lagen (1958:514) om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst och kan därför utgå.

Även de nu gällande reglerna om kyrkolagstiftning bör behållas tills vidare. Också dessa regler, vilka helt avviker från den ordning som enligt departementsförslaget gäller angående lagstifning, bör ha sin plats i övergångsbestämmelserna till den nya RF.

I fråga om femte stycket hänvisar jag till vad jag har anfört under 1 kap. 5 § i departementsförslaget till RF.

Jag delar författningsutredningens och beredningens uppfattning att beträffande bestämmelsen i 2 § i nuvarande RF om konungens trosbekännelse inte bör göras någon ändring i förhållande till gällande rätt. En föreskrift av denna innebörd, avfattad i enlighet med beredningens förslag återfinnes i punkt 9 sjätte stycket.

Prästerskapets privilegier

Enligt 114 § i nuvarande RF skall de forna riksståndens privilegier, förmåner, rättigheter och friheter fortfarande gälla, där de ej ägt oskiljaktigt sammanhang med den ståndet förut tillkommande representationsrätten och således upphört med denna. Ändring eller upphävande därav får ej ske, utan genom konungens och riksdagens sammanstämmande beslut och med bifall, om frågan rör ridderskapets och adelns eller prästerskapets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter, i förra fallet av ridderskapet och adeln samt i det senare av allmänt kyrkomöte.

Beträffande frågorna om vilka urkunder och författningar som har privilegienatur och i vilken utsträckning de olika privilegierna fortfarande har rättslig betydelse kan jag hänvisa till framställningen i författningsutredningens betänkande (SOU 1963:17 s. 489 ff). Vad angår borgarståndets privilegier kan tilläggas följande. Genom statsmakternas beslut 1964 överläts de s. k. donationsjordarna till städerna med full äganderätt varjämte den s. k. tolagsersättningen och de särskilda ersättningarna för förlorade tullfriheter m. m. avvecklades. Vidare har det av vissa städer utövade auktionsmonopolet upphört vid utgången av 1972. Efter dessa ändringar kvarstår inte någonting av betydelse av städernas särskilda rättigheter i förhållande till staten.

Beredningen förklarar att, såvitt den kunnat finna, de privilegier som en gång har tillförsäkrats adeln och ridderskapet, borgarståndet och bondeståndet antingen har upphört att gälla eller också helt har mist sin betydelse. Denna bedömning är enligt min uppfattning riktig och jag förordar därför i likhet med beredningen att det särskilda grundlagsskyddet för dessa privilegier avskaffas. Däremot är det, som beredningen konstaterar, oklart i vilken utsträckning prästerskapets privilegier alltjämt gäller och har någon betydelse. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört finner jag i likhet med grundlagberedningen att bestämmelserna i 114 § nuvarande RF bör överföras till den nya RF:s övergångsbestämmelser i den mån de rör prästerskapets privilegier.

7.2 Förslaget till ny riksdagsordning

Som förut har nämnts (5.1) har i departementsförslagen till RF och RO, liksom i grundlagberedningens motsvarande förslag, författningsinnehållet fördelats så att de grundläggande författningsreglerna förts till RF och reglerna om riksdagsarbetet till RO. I förslaget till RO har sålunda i huvudsak endast tagits in bestämmelserna om riksdagens arbetsformer och organ. De för statsskicket väsentliga regler som rör riksdagens bildande och andra i vår nuvarande RO upptagna konstitutionellt viktiga bestämmelser har däremot förts in i förslaget till RF, i första hand i 3 och 4 kap. Med detta hänger samman att förslaget, som också har nämnts i det föregående, innebär att RO inte behåller sin karaktär av grundlag. Däremot skall det vara svårare att ändra RO än lagar i allmänhet. Reglerna i det avseendet har tagits in i 8 kap. 16 och 17 §§ i förslaget till RF.

I departementsförslaget är bestämmelserna i RO på samma sätt som i beredningens förslag uppdelade på huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser. Uppdelningen har, i enlighet med vad som har nämnts förut, skett så att som tilläggsbestämmelser har förts in sådana bestämmelser om riksdagens inre organisation och arbetsformer som inte finns intagna i

vår nuvarande RO utan i stället i riksdagsstadgan. Huvudbestämmelserna omfattar sålunda de grundläggande reglerna som bl. a. avser att garantera riksdagsledamöternas arbetsmöjligheter och tilläggsbestämmelserna föreskrifter av detaljbetonad karaktär. I förslaget har huvudbestämmelserna tagits in kapitelvis i paragrafer och tilläggsbestämmelserna med särskild numrering i direkt anslutning till de paragrafer de har nära anknytning till. Av föreskrifterna i 8 kap. 16 och 17 §§ i förslaget till RF framgår att tilläggsbestämmelserna i RO skall kunna ändras och upphävas i samma ordning som vanlig lag. Det bör också här erinras om att förslaget till RO förutsätter att åtskilliga bestämmelser om riksdagsorgan får sin plats i särskilda instruktioner och reglementen.

Departementsförslaget till RO överensstämmer innehållsmässigt och i systematiskt hänseende så gott som helt med beredningens förslag. Det omfattar sålunda nio kapitel. I 1 kap. ges bestämmelser om riksmöten och i 2 kap. om kammarsammanträden. I 3, 4 och 5 kap. är bestämmelserna om riksdagsärendenas behandling samlade. 3 kap. behandlar ärendenas väckande, 4 kap. ärendenas beredning och 5 kap. ärendenas avgörande. I kapitlen närmast efter dem som gäller behandlingen av de egentliga riksdagsärendena ges bestämmelser om andra slag av handläggning inom riksdagen. I 6 kap. finns föreskrifter om interpellationer och frågor till statsråd, i 7 kap. om val inom riksdagen och i 8 kap. särregler om vissa riksdagsorgan och befattningshavare. 9 kap. tar upp bestämmelser om personal och förvaltning.

Som jag framhöll i samband med genomförandet av utskottsreformen (prop. 1970:40 s. 20) är det naturligt att anse att det i första hand får ankomma på riksdagen själv att bestämma hur dess verksamhet skall utformas. Liksom då tillkommer vidare den omständigheten att beredningen, vilken i allt väsentligt står enhällig bakom förslaget och vars ledamöter fortlöpande har hållit kontakt med sina partigrupper, genom sin sammansättning representerar en vidsträckt erfarenhet i dessa frågor. Under remissbehandlingen har också synpunkter på förslaget anförts i mycket begränsad utsträckning. Jag kommer att i fortsättningen i huvudsak begränsa mig till att behandla de ganska fåtaliga frågor, där jag har en annan uppfattning än beredningen eller av annan anledning vill förorda avvikelser från dess förslag. Jag vill erinra om att jag i den allmänna motiveringen (5.3) har berört de frågor som sammanhänger med riksdagens arbetsplanering. I övrigt anser jag mig kunna hänvisa till vad beredningen har anfört i specialmotiveringen till sitt förslag till RO. Som förut har nämnts har denna fogats till detta protokoll som bilaga 1. Vissa rent redaktionella jämkningar i beredningens förslag har jag inte funnit anledning att kommentera särskilt.

Under rubriken till RO behandlar grundlagberedningen i ett längre avsnitt frågan om riksdagens informationsbehov. Jag vill med anledning härav anmärka att talmanskonferensen efter beslut av riksdagen (KU 1972:25) har tillsatt en utredning med uppgift att överväga frågor om riksdagens informationsbehov. Utredningsuppdraget torde emellertid inte

avse den av beredningen i berörda avsnitt behandlade frågan om utskottsminoritets befogenhet att få till stånd utredning inom utskottet. Beträffande denna fråga vill jag erinra om att jag redan i kommentaren till 8 kap. 18 § i förslaget till RF har förklarat att jag i och för sig ansluter mig till beredningens förslag om rätt för utskottsminoritet att inhämta yttrande från statlig myndighet men att jag, till skillnad från beredningen, anser att regeln i fråga inte bör göra undantag för lagrådet.

1 kap. RIKSMÖTEN

6 §

Paragrafen upptar bestämmelser om öppnandet av lagtima riksmöte. Det föreskrivs bl. a. att statschefen på talmannens hemställan förklarar riksmötet öppnat och att vid förfall för statschefen talmannen förklarar riksmötet öppnat. Med anledning av ett påpekande under remissbehandlingen vill jag framhålla att dessa bestämmelser har den innebörden att det vid förfall för konungen i första hand ankommer på tjänstgörande riksföreståndare att avge den ifrågavarande förklaringen.

Enligt paragrafens sista punkt fastställer talmannen efter samråd med vice talmännen ordningen för öppningssammanträdet. Riksmarskalksämbetet har i sitt remissyttrande föreslagit att paragrafen skall kompletteras med en föreskrift om att samråd rörande formerna för riksmötets öppnande skall äga rum även med företrädare för konungens hov. Det är enligt min mening självklart att sådant samråd skall komma till stånd. Någon särskild bestämmelse härom i RO anser jag emellertid inte behövlig.

8 §

Paragrafen innehåller regler om ledighet för riksdagsledamot och om ersättare för ledamot som är ledig.

Beredningen har i överensstämmelse med sitt tidigare förslag angående ersättare för riksdagsledamöterna föreslagit att ersättare skall tjänstgöra för riksdagsledamot som har beviljats ledighet under femton dagar eller längre tid. Enligt 1 § lagen (1972:236) om ersättare för riksdagsledamöterna skall emellertid ersättare tjänstgöra i stället för riksdagsledamot först när fråga är om ledighet under minst en månad. Lagen träder i kraft när de förslag till ändringar i gällande RF och RO, avseende ersättare för riksdagsledamöterna, som riksdagen antog som vilande 1972, har antagits slutligt. Jag föreslår att förevarande paragraf ändras så att den kommer att överensstämma med vad som föreskrivs i nämnda lag. I konsekvens härmed bör andra stycket av tilläggsbestämmelse 1.8.1 innehålla att

ansökan om ledighet prövas av talmannen om den gäller ledighet under kortare tid än en månad och av riksdagen om den gäller för längre tid. Lagen om ersättare för riksdagsledamöterna bör upphöra att gälla fr. o. m. den dag då den nya RF:s och RO:s regler om ersättare börjar tillämpas. Frågan härom får tas upp i samband med utarbetandet av följdlagstiftningen.

9 §

Paragrafen upptar bestämmelser om kallelse av ersättare till tjänstgöring m. m.

Beredningen har under beteckningen 1.9.1 upptagit en tilläggsbestämmelse angående begäran av ett visst antal ledamöter om att ersättare skall kallas till tjänstgöring. Liksom det vilande grundlagsförslaget angående ersättare för riksdagsledamöterna öppnar emellertid departementsförslaget inte någon möjlighet för visst antal riksdagsledamöter att inkalla ersättare. Den nämnda tilläggsbestämmelsen har därför fått utgå.

2 kap. KAMMARSAMMANTRÄDEN

15 §

Paragrafen och dess tilläggsbestämmelser innehåller regler om talarordningen vid kammaröverläggningarna. Beredningen föreslår bl. a. att statsrådens nuvarande rätt att få ordet oberoende av talarordningen skall begränsas. Statsråd skall enligt förslaget få bryta talarordningen endast för kortare inlägg för att bemöta annan talare. Tiden för sådant inlägg har i tilläggsbestämmelserna maximerats till tio minuter.

Beredningens av mig biträdda förslag att göra det möjligt för riksdagen att besluta begränsning av antalet anföranden som en talare får hålla i en fråga (2 kap. 14 § RO) nödvändiggör en omprövning av nuvarande regler för statsrådens ställning i debatterna. Beredningens förslag till lösning kan enligt min mening leda till att statsrådens möjligheter att under kammardebatterna försvara regeringens politik i vissa fall kan visa sig alltför snäva. Jag vill emellertid inte motsätta mig vad beredningen har föreslagit. Skulle erfarenheten visa att den tid som har bestämts för statsråds inlägg till bemötande av talare, tio minuter, är för kort, kan tiden utsträckas genom en enkel ändring i tilläggsbestämmelserna.

3 kap. ÄRENDENAS VÄCKANDE

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om regeringens propositioner till riksdagen. Jag vill här erinra om att regeringens förslagsrätt i sakfrågor i departementsförslaget har blivit grundlagsfäst genom en bestämmelse i 4 kap. 3 § första stycket RF.

2–4 §§

Paragraferna upptar bestämmelser om propositionstider.

I den allmänna motiveringen (5.3) har jag avstyrkt beredningens förslag om förkortning av nu gällande propositionstider och om särskild prövning från riksdagens sida huruvida proposition får avlämnas efter propositionsfristens utgång. Som följd härav har i departementsförslaget gjorts vissa ändringar i förevarande paragrafer i förhållande till beredningens förslag. Sålunda har i 2 § andra stycket sista dagen för avlämnande av anslagspropositioner (utom kompletteringspropositionen) bestämts till den 20 mars och i 3 § sista dagen för avlämnande av andra propositioner fixerats till den 10 april. I 4 § andra stycket 3 har förts in en bestämmelse enligt vilken regeringen kan avlämna proposition efter fristernas utgång, om den finner synnerliga skäl föreligga. Vidare har 4 § andra stycket 4 samt tilläggsbestämmelse 3.4.1 enligt beredningens förslag fått utgå ur lagtexten.

Frågan om redovisning i propositioner av underlag för riksdagens långsiktigare bedömningar har jag berört i den allmänna motiveringen (5.11) och i specialmotiveringen till 9 kap. 6 § i förslaget till RF. I specialmotiveringen till nämnda paragraf har jag också uttalat mig om vad som bör redovisas i budgetpropositionen samt om kompletteringspropositionen.

15 §

Paragrafen upptar en bestämmelse om motionsrätt med anledning av inträffad händelse. Den saknar motsvarighet i beredningens förslag.

I frågor som omedelbart föranleds av något av riksdagen fattat beslut eller av annan under riksdagen inträffad händelse får enligt 55 § 1 mom. fjärde stycket gällande RO motion väckas så länge session pågår.

Författningsutredningens majoritet förordade att nämnda föreskrift skulle behållas i en ny RO. I ett särskilt yttrande till utredningens betänkande föreslogs däremot att bestämmelsen skulle utgå. Grundlagberedningen har för sin del anslutit sig till den senare meningen. Enligt beredningen kan behovet av en rätt att när som helst väcka motion med anledning av riksdagsbeslut eller andra händelser inte anses vara påtagligt. Beredningen anser att i allt fall de nackdelar som är förenade med den ifrågavarande befogenheten väger över. Varje formulering av motionsrätten måste enligt beredningen lämna ett stort utrymme för skönsmässiga, politiskt influerade bedömningar. Det kan enligt beredningens mening bli svårt att i en framtid stå emot en liberal tillämpning, varigenom den åsyftade begränsningen av rätten att väcka fristående motioner till en särskild motionstid kan bli illusorisk. – En minoritet inom beredningen har emellertid föreslagit att, så länge riksmöte pågår, motion i vilken minst tio ledamöter instämmer får väckas med anledning av händelse av större vikt, vilken inte har kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden. Reservanterna har under remissbehandlingen fått

instämmanden från ett par håll.

För egen del har jag förståelse för beredningens tvekan inför en bestämmelse om rätt att så länge riksmöte pågår väcka motion med anledning av inträffad händelse. Å andra sidan finner jag det svårt att bortse från att principiella skäl talar för en sådan motionsrätt. Den parlamentariska oppositionen bör inte utan mycket starka skäl avskäras från en möjlighet att för riksdagen lägga fram förslag med anledning av verkligt betydelsefulla händelser som inte rimligen har kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden. Jag är därför beredd att tillstyrka en sådan förslagsrätt, förutsatt att bestämmelserna om denna kan utformas så att risken för missbruk begränsas. Enligt min mening är det förslag som reservanterna inom beredningen har fört fram godtagbart från de angivna synpunkterna. Jag föreslår därför att det i en ny paragraf i 3 kap., betecknad 15 §, föreskrivs att motion med anledning av händelse av större vikt får väckas medan riksmöte pågår gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte har kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller kunnat föranleda motionsrätt enligt annan bestämmelse i 3 kap.

Jag vill understryka den föreslagna bestämmelsens undantagskaraktär. Bestämmelsen bör t. ex. inte få leda till att en allmän motionstid utvecklas i början av höstens riksmöte. Kravet på att händelse av större vikt skall ha inträffat får inte sättas för lågt. Normala konjunkturrörelser kan inte anses falla under bestämningen, naturligtvis inte heller en utebliven konjunkturförändring. Det blir talmannens sak att vaka över att bestämmelsen inte får en tillämpning som leder till att regeln om tidsbegränsad rätt att väcka fristående motioner urholkas.

Den nya paragrafen har medfört en förskjutning i numreringen av följande paragrafer. 16–20 §§ i departementsförslaget motsvaras alltså i beredningens förslag av 15–19 §§.

4 kap. ÄRENDENAS BEREDNING

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om riksdagens skyldighet att tillsätta utskott.

Enligt departementsförslaget till RF (8 kap. 6 §) skall finans- och skatteutskotten under vissa förutsättningar tillsammans kunna besluta provisorisk skattelag. Skatteutskottet bör därför nämnas i förevarande huvudbestämmelse i RO vid sidan av konstitutions- och finansutskotten.

5 §

I denna paragraf återfinns vissa bestämmelser om finans- och skatteutskottens uppgifter.

Med tanke på att skatteutskottet enligt departementsförslaget skall nämnas i RF bör en föreskrift om detta utskotts viktigaste uppgifter, i likhet med vad som är fallet i fråga om konstitutions- och finansutskot-

ten, tas in i huvudbestämmelse i RO. En sådan föreskrift återfinns i andra stycket av förevarande paragraf.

Departementsförslaget till RF innebär att finans- och skatteutskotten skall ha vissa uppgifter direkt på grund av bestämmelser i RF. Finansutskottet skall i vissa fall kunna fatta provisoriska anslagsbeslut. Vidare skall, som jag har nämnt under 2 §, finans- och skatteutskotten tillsammans kunna besluta provisorisk skattelag. En erinran härom bör göras i denna paragraf.

6 §

Förevarande paragraf och de till denna fogade tilläggsbestämmelserna innehåller föreskrifter om utskottens uppgifter.

Bland de ämnen som enligt tilläggsbestämmelse 4.6.1 i beredningens förslag skall omfattas av konstitutionsutskottets kompetens nämns ärenden om kommunallag. Som jag har nämnt under 8 kap. 5 § i departementsförslaget till RF saknar detta förslag emellertid direkt motsvarighet till det nuvarande kommunallagsbegreppet. Enligt min uppfattning bör i fortsättningen till konstitutionsutskottets kompetensområde hänföras de lagärenden rörande kommunerna som kan sägas vara av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen. Jag förordar att förevarande tilläggsbestämmelse avfattas i enlighet härmed.

Ärenden om arrendenämnderna bör fogas till ämnesuppräkningen i tilläggsbestämmelsen 4.6.4.

8 §

Paragrafens huvudbestämmelser innehåller föreskrifter om utskotts betänkande i ärende som har hänskjutits till utskottets beredning. I enligthet med vad jag har uttalat under 8 kap. 6 § förslaget till RF har jag i en ny tilläggsbestämmelse till paragrafen tagit upp en föreskrift om formen för expedition av skattebeslut som finans- och skatteutskotten har fattat med stöd av bestämmelserna i nämnda lagrum i RF.

10 §

I denna paragraf finns regler om utskotts möjligheter att inhämta upplysningar och yttranden från statliga myndigheter.

Som jag redan har nämnt förordar jag att den av beredningen föreslagna rätten för en utskottsminoritet att få till stånd en begäran om yttrande från statlig myndighet utsträcks till att gälla även yttrande från lagrådet. I fråga om skälen till detta ställningstagande hänvisar jag till vad jag har anfört under 8 kap. 18 § i departementsförslaget till RF.

11 §

Denna paragraf och de till denna fogade tilläggsbestämmelserna innehåller föreskrifter om utskottssammanträden.

Finansutskottets uppgift enligt 9 kap. 4 § i departementsförslaget till RF samt finans- och skatteutskottens uppgift enligt 8 kap. 6 § samma förslag föranleder vissa tillägg till texten i tilläggsbestämmelserna 4.11.1 och 4.11.3 i förhållande till vad beredningen har föreslagit. Jag hänvisar i denna fråga till vad jag har anfört under de nu nämnda lagrummen i RF.

7 kap. GEMENSAMMA BESTÄMMELSER OM VAL INOM RIKSDAGEN

4, 5 och 14 §§

Vissa ändringar bör göras i förhållande till beredningens förslag såvitt gäller tilläggsbestämmelserna 7.4.1 och 7.14.1, vilka innehåller föreskrifter om utformningen av valsedlar, samt tilläggsbestämmelse 7.5.1, som behandlar den formella handläggningen av valbesvärsmål, så att dessa bestämmelser kommer att samordnas med vallagens (1972:620) regler i motsvarande hänseenden.

8 kap. VISSA BEFATTNINGSHAVARE OCH ORGAN

Av vad jag har uttalat i det föregående framgår att jag inte kan biträda beredningens förslag att det skall finnas en särskild riksrätt för prövningen av åtal för brott i ämbetet av statsråd och vissa andra befattningshavare i framskjuten ställning. Till följd härav saknar departementsförslaget motsvarighet till 10 § i beredningens förslag till detta kapitel. 11–14 §§ i beredningens förslag motsvaras därför av 10–13 §§ i departementsförslaget.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om val av ersättare för ordföranden i valprövningsnämnden.

I 3 kap. 11 § andra stycket i departementsförslaget till RF föreskrivs att ordföranden i valprövningsnämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare och att han inte får tillhöra riksdagen. Samma villkor bör självfallet gälla även för ersättare för ordföranden. Jag förordar att en föreskrift av denna innebörd tas in i förevarande paragraf.

10 §

Förevarande paragraf och de till denna knutna tilläggsbestämmelserna innehåller föreskrifter om riksdagens ombudsmän och om ställföreträdare för dem.

Enligt beredningens förslag (11 § tredje stycket sista punkten) skall

ställföreträdare, om någon riksdagens ombudsman har avgått i förtid, uppehålla den avgångnes ämbete till dess att riksdagen har valt efterträdare. I fråga om ställföreträdare föreskrivs vidare i tilläggsbestämmelse 8.11.3 i beredningens förslag att av ställföreträdarna har den företräde till tjänstgöring som har utsetts först eller, om en eller flera har utsetts samtidigt, den äldste.

Riksdagens ombudsmän uttalar i sitt remissyttrande att frågan om ställföreträdares tjänstgöring när ombudsman har avgått i förtid bör kunna regleras i instruktionen för ombudsmännen. Ombudsmännen påpekar att RO inte i övrigt ger några regler om när ställföreträdare skall inträda och förklarar att det inte synes nödvändigt att där särskilt nämna det fallet att JO-ämbete har blivit vakant. Såvitt gäller tilläggsbestämmelse 8.11.3 i beredningens förslag yttrar ombudsmännen att stadgandet är hämtat från 98 § i nu gällande RF, där det emellertid endast avser det fall att JO-ämbete har blivit ledigt. I övrigt saknas f. n. regler om den ordning i vilken ställföreträdarna skall inträda. Ombudsmännens strävan har varit att såvitt möjligt bereda ställföreträdarna lika tillfällen att tjänstgöra. Enligt ombudsmännen synes det inte förekomma skäl att bryta denna praxis. Jag ansluter mig till dessa uttalanden av ombudsmännen och förordar att några bestämmelser av nu behandlat slag inte förs in i RO.

9 kap. BESTÄMMELSER OM PERSONAL OCH FÖRVALTNING

6 §

Det förefaller mig vara mindre lämpligt från lagteknisk synpunkt att som beredningen slå fast i RO att riksdagsledamot skall ha rätt även till andra ekonomiska förmåner för sitt uppdrag än arvode utan att därvid ange vari dessa förmåner skall bestå. Detaljerade bestämmelser i detta hänseende kan emellertid självfallet inte ges i RO. Jag förordar därför att endast rätten till arvode kommer till direkt uttryck i förevarande paragraf. Såvitt gäller övriga ekonomiska förmåner med anledning av uppdraget som riksdagsledamot bör det vara tillräckligt med en föreskrift i RO att bestämmelser härom skall meddelas i lag.

8 §

Förevarande paragraf innehåller åtalsregler avseende vissa befattningshavare knutna till riksdagen.

Första stycket

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i fråga om föreskrifterna i 12 kap. 3 och 8 §§ i departementsförslaget till RF förordar jag att de gärningar som skall omfattas av bestämmelserna i förevarande paragraf beskrivs som "brott, begångna i utövningen av uppdrag eller tjänst". Som jag har framhållit i motiveringen till 12 kap. 3 § RF är någon ändring i sak i förhållande till vad beredningen har avsett inte åsyftad genom det

ändrade uttryckssättet.

Beredningen föreslår att särskilda åtalsregler rörande JO skall föras in i RF. Som jag har anfört i motiveringen till 12 kap. 8 § i departementsförslaget till RF torde denna placering av reglerna i huvudsak ha betingats av en önskan att, med tanke på JO:s rätt att åtala högsta domstolens ledamöter för ämbetsbrott, trygga att riksrätten och inte allmän domstol skulle bli behörigt forum. Detta skäl faller emellertid bort, om – som jag har föreslagit – någon riksrätt inte inrättas. En föreskrift om att åtal mot JO för brott i utövning av ämbetet skall beslutas av konstitutionsutskottet bör i stället, i enlighet med vad jag har förordat under 12 kap. 8 § i departementsförslaget till RF, föras in bland övriga åtalsregler i förevarande paragraf.

I fråga om bestämmelserna i första stycket hänvisar jag i övrigt till beredningens uttalanden i specialmotiveringen till 9 kap. 8 § i beredningens förslag.

Andra stycket

Gällande rätt

De särskilda bestämmelserna i ansvarighetslagen (1936:324) för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl., vilka innebär att de där avsedda funktionärerna har fullt ämbetsansvar men att åtal mot dem för brott i tjänsten kan ske endast efter beslut av riksdagen, finansutskottet eller riksdagens revisorer, gäller för riksbankens del även i fråga om direktionsledamot som inte är fullmäktig. Enligt 13 § 1 mom. bankoreglementet (RFS 1970:5) består direktionen av riksbankschefen, vice riksbankschefen, en deputerad utsedd inom fullmäktige, en annan av de av riksdagen valda fullmäktige samt den bankdirektör till vars verksamhetsområde föreliggande ärende hör. Direktionen har till uppgift att enligt fullmäktiges bestämmande förbereda ärenden som skall handläggas av fullmäktige, tillse att fullmäktiges beslut verkställs, utöva tillsyn över göromålen inom banken, besluta om köp och försäljning av utländska valutor, pröva utlåningsärenden samt handha den löpande förvaltningen i övrigt.

I fråga om den till riksbanken knutna valutastyrelsen saknas särskilda ansvarsbestämmelser. Valutastyrelsen utgöres enligt 6a § valutalagen (1939:350) av sju ledamöter, av vilka fyra utses av Kungl. Maj:t och de övriga av riksbanksfullmäktige. I 13 § 2 mom. bankoreglementet föreskrivs att fullmäktige till ledamöter i valutastyrelsen skall utse vice riksbankschefen, en fullmäktig eller suppleant för fullmäktig och en bankdirektör. Valutastyrelsen har till uppgift att utöva riksbankens i valutalagen angivna beslutanderätt. Häri ingår att enligt bestämmelser i lagen och med stöd av denna meddelade förordnanden besluta om in- och utförsel av svenska och utländska betalningsmedel m. m. Enligt ett uttalande av JO (JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 323 f) bör fullmäktig som har insatts som ledamot i valutastyrelsen anses vara underkastad

ansvarighetslagen. Det kan enligt JO vara tveksamt om lagen skall anses tillämplig även i fråga om suppleant som är ledamot i styrelsen. Skäl kan dock enligt JO anföras för att suppleant härvid har samma ställning som fullmäktig. Enligt JO talar vidare övervägande skäl för att ansvarighetslagen är tillämplig på vice riksbankschefen vid all dennes verksamhet i banken, alltså även när han fungerar som ordförande i valutastyrelsen. JO anser slutligen att goda skäl talar för att bankdirektör, som av fullmäktige har utsetts till ledamot i valutastyrelsen, där verkar i sin egenskap av direktionsledamot i riksbanken och därför omfattas av ansvarighetslagen. Såvitt gäller de fyra av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna i styrelsen förklarar JO att något stadgande i lag eller författning som skulle frita dessa från JO:s åtal inte torde finnas. Det är dock enligt JO uppenbart, att det av praktiska och andra skäl inte bör komma i fråga att JO utövar tillsyn över ett organ av vars ledamöter nära hälften och bland dem ordföranden är fritagna från sådan tillsyn.

Grundlagberedningen

Såvitt gäller riksbanksfullmäktige föreslår beredningen att dessa i fråga om gärningar i utövningen av uppdraget skall omfattas av samma straffbestämmelser som offentliga funktionärer i allmänhet men att rätten att besluta om åtal skall förbehållas finansutskottet. Enligt beredningen bör i RO tas in bestämmelser om prövning av åtal endast i fråga om sådana befattningshavare, som är omnämnda i RF eller i annan huvudbestämmelse i RO. Övriga föreskrifter bör ha sin plats i andra författningar. Grundlagberedningen förklarar att den inte har utarbetat förslag till regler utanför RO i ämnet utan att sådana regler lämpligen bör utformas som ett led i beredningen av ämbetsansvarskommitténs förslag. Därvid får ställning tas till vad som i skilda hänseenden bör gälla för bl. a. direktionsledamot i riksbanken och för ledamöterna i valutastyrelsen.

Ämbetsansvarskommittén

Ämbetsansvarskommittén föreslår (SOU 1972:1 s. 165) att de särskilda åtalsreglerna för riksbanksfullmäktige och andra till banken knutna funktionärer skall avskaffas och att frågan huruvida åtal skall väckas får prövas av riksdagens ombudsmän enligt samma regler som föreslås för JO:s tillsyn i allmänhet över statliga funktionärer. Enligt kommittén ter sig den immunitet som har tillerkänts fullmäktige m. fl. i riksbanken inte längre lika befogad, sedan banken har tillagts sådana i grundlagen ursprungligen inte förutsedda myndighetsfunktioner som handhavandet av valutaregleringen innebär. I detta för riksbankens verksamhet väsentliga hänseende framstår riksbanken inte längre som ett enbart av riksdagen beroende organ utan i stället som ett vanligt statligt förvaltningsorgan. Det ter sig enligt kommittén inte heller lika angeläget att behålla de nuvarande åtalsreglerna, om vanliga tjänstefel inte längre skall vara straffbara. Den särskilda åtalsprövningen skulle då främst komma att

avse endast brott mot de av kommittén föreslagna straffbuden rörande oriktig myndighetsutövning, vilka för riksbankens del kan tänkas bli tillämpliga huvudsakligen inom dess valutareglerande verksamhet.

Departementschefen

Som framgår av det föregående delar jag beredningens uppfattning att RO bör innehålla en särskild bestämmelse om åtalsprövning såvitt gäller bl. a. riksbanksfullmäktig. Det är enligt min mening uppenbart att en riksbanksfullmäktig, som ingår i direktionen för riksbanken eller i valutastyrelsen, utövar sitt uppdrag där i egenskap av fullmäktig. Om annat inte föreskrivs i RO, kommer han därför att även i denna verksamhet omfattas av den särskilda åtalsregeln. I motsats till vad beredningen har förutsatt blir det därför nödvändigt att redan i förevarande sammanhang ta ställning till vilka ansvarsregler som bör gälla för direktionsledamot och för ledamot i valutastyrelsen.

I fråga om direktionen uttalar riksbanksfullmäktige i sitt remissyttrande över beredningens förslag att det är rimligt att de särskilda åtalsreglerna får avse också vice riksbankschefen, även om denne inte är fullmäktig. Enligt fullmäktige finns det däremot inte anledning att som i ansvarighetslagen utsträcka de särskilda åtalsreglerna till att gälla även övriga direktionsledamöter. Fullmäktige synes emellertid i sitt yttrande ha utgått från att riksbanksfullmäktig, som ingår i direktionen, även i sin egenskap av direktionsledamot skall omfattas av de föreslagna åtalsbestämmelserna. Det är enligt min mening lämpligt att föreskrifterna om exklusiv åtalsbefogenhet för finansutskottet skall gälla också i fråga om fullmäktigs verksamhet i direktionen. Detta är också departementsförslagets innebörd. Jag anser emellertid att det inte kan komma i fråga att ha olika ansvarighetsregler för personer som ingår i samma organ. För vice riksbankschefen och den bankdirektör som ingår som ledamot i direktionen bör därför gälla samma regler som i fråga om fullmäktig. Bestämmelserna om de ledamöter som inte är fullmäktige har emellertid inte sin plats i RO.

Såvitt gäller valutastyrelsen förklarar riksbanksfullmäktige i sitt remissyttrande att några särregler i åtalsavseende inte bör gälla för styrelsens ledamöter. Skälet härför sägs vara att valutastyrelsen väsentligen har till uppgift att utöva offentlig myndighet genom att pröva enskildas valutaärenden. Visserligen beslutar styrelsen även om generella regler inom valutaregleringen. Dessa beslut har emellertid enligt fullmäktige närmast karaktären av verkställighetsbeslut i den meningen att de är avsedda att möta de av fullmäktige fastlagda kraven på valutapolitiken. De särskilda skäl som har befunnits tala för att fullmäktige tillerkänns viss immunitet i åtalsavseende har alltså enligt fullmäktige inte motsvarande giltighet för valutastyrelsens ledamöter.

Jag delar ämbetsansvarskommitténs och riksbanksfullmäktiges uppfattning att de avgöranden som faller inom ramen för valutaregleringen är av sådan art att vanliga åtalsregler bör gälla för de funktionärer som

träffar dessa avgöranden. Handläggningen av valutaärenden ligger i första hand på valutastyrelsen. Valutaärende kan emellertid efter besvär eller underställning komma att handläggas också av fullmäktige. Enligt min mening bör samma åtalsregler gälla för samtliga funktionärer som utövar beslutanderätt enligt valutalagen, oavsett i vilken instans besluten fattas och oavsett om funktionären är fullmäktig eller ej. Jag förordar därför att det i RO görs ett undantag från huvudregeln i första stycket av förevarande paragraf såvitt avser riksbanksfullmäktigs deltagande i utövningen av riksbankens beslutanderätt enligt valutalagen. Av lagtekniska skäl bör emellertid hänvisningen till gällande valutalag inte göras i huvudbestämmelse i RO. Jag förordar att undantagsregleringen delas upp på en bestämmelse i andra stycket av förevarande paragraf, enligt vilken riksdagen skall kunna föreskriva att bestämmelsen i första stycket inte skall tillämpas i fråga om brott av riksbanksfullmäktig begånget vid handläggningen av fråga angående in- eller utförsel av valuta samt på en tilläggsbestämmelse som upptar en direkt hänvisning till föreskrifterna i valutalagen.

7.3 Förslaget till ändring i successionsordningen

Enligt 5 kap. 4 § i departementsförslaget till RF skall riksdagen få handlingsfrihet för det fall att konungahuset utslocknar. I avvaktan på beslut om den framtida statsformen skall riksdagen då utse en riksföreståndare att fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. En konsekvens härav är att de nuvarande reglerna i 94 § RF och 9 § SO om att riksdagen vid konungahusets utslocknande skall välja ett nytt konungahus inte skall få någon motsvarighet i framtiden. Jag föreslår därför att 9 § SO upphävs. Motsvarande bestämmelse i 94 § i nuvarande RF upphör att gälla på grund av övergångsbestämmelserna till den nya RF.

Liksom beredningen föreslår jag inte några andra ändringar i SO än den nu nämnda. Jag har redan i den allmänna motiveringen (5.4) förklarat att jag inte finner skäl att förorda införande av kvinnlig tronföljd. Det är knappast heller lämpligt att göra ingrepp i denna ålderdomliga grundlag för att i formellt hänseende bringa den i full överensstämmelse med den nya RF. Av punkt 8 i övergångsbestämmelserna till nya RF följer att uttrycklig eller underförstådd hänvisning i SO till bestämmelse i 1809 års RF som har ersatts med bestämmelse i den nya RF skall gälla den senare bestämmelsen.

7.4 Förslaget till ändringar i tryckfrihetsförordningen

1 kap. 1 §, 3 kap. 4 §, 7 kap. 3 § och 13 kap. 5 §

Alltsedan 1809 har tryckfriheten ytterst grundats på 86 § RF. Denna bestämmelse kvarstår ännu i huvudsak oförändrad. Liksom beredningen föreslår jag att bestämmelsen överförs till TF som ett första stycke i dess

första paragraf. Till följd härav måste vissa redaktionella ändringar göras i 3. kap. 4 §, 7 kap. 3 § och 13 kap. 5 §.

2 kap. 1 §, 12 kap. 15 § och 14 kap. 6 §

I 14 kap. 6 § finns f. n. en definition av begreppet lag, enligt vilken med lag förstås stadgande som har tillkommit genom samfällt beslut av konungen och riksdagen. Liksom beredningen föreslår jag att denna definition utgår. TF:s lagbegrepp måste nämligen anpassas till den nya RF:s lagbegrepp. En följdändring måste göras i 2 kap. 1 §. En annan ändring, som också hänger samman med omregleringen av normgivningsmakten, har gjorts i 12 kap. 15 § första stycket.

Övriga paragrafer

I de fall, då TF begagnar ordet Konungen i betydelsen Kungl. Maj:t i statsrådet, bör ordet, i enlighet med terminologin i den nya RF, bytas ut mot "regeringen". Av denna karaktär är ändringarna i 1 kap. 8 § första stycket, 2 kap. 11 § första och andra styckena och 14 § andra stycket, 4 kap. 7 § tredje stycket, 7 kap. 4 § första stycket 7 samt 12 kap. 1 § första stycket och 15 § andra stycket. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § första stycket 6 använder däremot ordet Konungen såsom syftande på konungens person. Ordet Konungen får därför kvarstå i bestämmelsen. Vad som sägs i denna om regent bör dock i stället föreskrivas gälla den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter. I 7 kap. 4 § första stycket 1 och 3 syftar f. n. ordet Konungen både på konungen personligen i hans egenskap av statschef och på Kungl. Maj:t i konselj. Ordet Konungen har här ersatts med orden "statschefen" och "regeringen".

Övergångsbestämmelserna

Ändringarna i TF bör självfallet träda i tillämpning samtidigt som den nya RF. De ändringar som innebär att ordet Konungen byts ut mot ordet regeringen bör dock, i konsekvens med vad som har föreslagits i fråga om den nya RF, inte tillämpas under den tid då Gustaf VI Adolf är konung.

Om det nya lagbegreppet tillämpades fullt ut även på äldre författningar, skulle ansvarsfriheten för meddelare kunna få ändrad räckvidd. Frågan härom utreds i annan ordning. Resultatet av pågående utredningar bör enligt min mening inte föregripas. Liksom beredningen föreslår jag därför att det i övergångsbestämmelserna föreskrivs att vid tillämpningen av 7 kap. 3 § andra stycket och 13 kap. 5 § första stycket det gamla lagbegreppet alltjämt skall ha giltighet i fråga om författningar som har utfärdats innan den nya RF börjar tillämpas.

8 Hemställan

Jag hemställer att Kungl. Maj:t för prövning i grundlagsenlig ordning förelägger riksdagen förslagen till

1. regeringsform
2. riksdagsordning
3. ändring i successionsordningen
4. ändringar i tryckfrihetsförordningen.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Grundlagberedningens motiv till förslag till riksdagsordning

2.1 Förslagets uppläggning

Grundlagberedningen har redan i avsnitt 1.1 i specialmotiveringen angivit dels hur regelstoffet om riksdagen bör fördelas mellan RF och RO, dels vilken statsrättslig ställning som RO bör ha. Som där framgår kommer den nya RO att innehålla bestämmelser enbart om riksdagens arbetsformer och organ, däremot – till skillnad från nuvarande RO – inte om riksdagens bildande. Alla regler om riksdagsarbetet och riksdagens olika institutioner har emellertid inte fått sin plats i beredningens RO. Vissa konstitutionellt viktiga föreskrifter om riksdagsarbetet har tagits in i 3 kap. i förslaget till RF. I 12 kap. i samma förslag har inrymts särskilda stadganden om riksdagen och dess arbete under krig och krigsfara. Strödda bestämmelser om riksdagsproceduren förekommer i andra kapitel i RF, som också innehåller grundläggande regler om vissa riksdagsorgan. Beredningen räknar därjämte med att åtskilliga bestämmelser om riksdagsorgan liksom hittills kommer att ha sin plats i fristående instruktioner och reglementen.

Den föreslagna RO svarar inte bara mot den del av nuvarande RO som reglerar riksdagsproceduren m. m. utan också mot den nuvarande riksdagsstadgan. Detaljbetonade föreskrifter har nämligen i förslaget förts till särskilda tilläggsbestämmelser. Om uppdelningen av RO på huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser hänvisas till avsnitt 1.1 i specialmotiveringen.

Beredningens förslag till RO bygger på samma systematik som FU:s förslag. Även innehållsmässigt har de båda förslagen nära släktskap. Liksom FU:s förslag är beredningens traditionellt i den bemärkelsen att det i hög grad har bibehållit det nuvarande riksdagsskickets struktur. I åtskilliga hänseenden har beredningen fört FU:s förslag till reglering vidare. För dessa delar hänvisas en gång för alla till FU:s motiv, SOU 1963:18 (remissyttrandena återfinns i SOU 1965:37).

Efter 1963 har presenterats flera utredningsförslag om reformering av riksdagsarbetets organisation. En parlamentarisk arbetsgrupp undersökte 1964 arbetsformerna för en enkammarriksdag med 350 ledamöter. 1965 avgav den samma år tillsatta riksdagens organisationsutredning ett betänkande med förslag rörande effektivisering av riksdagsarbetet (se KU 1965:47). I sitt förslag till enkammarriksdag behandlade grundlagberedningen också riksdagens arbetsformer (SOU 1967:26 s. 113 ff). De ändringar som föreslogs och sedermera genomfördes inskränkte sig emellertid till vad som påkallades av omläggningen av kammarsystemet. Beredningen har därefter, som tidigare har nämnts, i delbetänkanden föreslagit en ny utskottsorganisation – en sådan infördes 1971 – och ett system med ersättare för riksdagsledamöterna.

De förslag, som beredningen sålunda tidigare har lagt fram på riksdagsområdet, har i det väsentliga byggts in i nu föreliggande förslag till ny RO. I övrigt har arbetet på den nya riksdagsordningen i stora stycken haft karaktären av en mera tekniskt betonad översyn. Omläggningen av riksdagens årliga arbetsperiod har emellertid föranlett åtskilliga ändringar. Beredningen har vidare sett det som en angelägen uppgift att inom ramen för riksdagsårets uppläggning effektivisera och rationalisera riksdagsarbetet. Beredningens överväganden i denna del har fått en samlad redovisning i ett följande avsnitt under rubriken till RO, 2.3. I ett annat sådant avsnitt, 2.4, diskuteras översiktligt frågor som gäller riksdagens informationsbehov. I flera andra hänseenden har beredningen övervägt mera djupgående reformförslag men har funnit skälen att gå ifrån nuvarande ordning otillräckliga; så beträffande frågeinstituten, offentligheten i utskotten, initiativreglerna och voteringsmetoden.

Beredningen har lagt huvudvikten vid den reglering som bör göras i huvudbestämmelserna i RO. Tilläggsbestämmelserna har i väsentlig omfattning hämtats från gällande RSt. Beredningen har funnit det ändamålsenligt att frågor av organisatorisk karaktär men utan större betydelse för utformningen av huvudbestämmelserna i RO utreds genom riksdagens egen försorg. Inte heller presenterar beredningen förslag till ändringar i instruktioner och andra sådana "interna" föreskrifter.

Den centrala uppgiften för en riksdagsordning kan sägas vara att ange gången för de egentliga riksdagsärendenas behandling. Som ovan antyddes vilar beredningens förslag på samma principer som för närvarande bestämmer handläggningsgången i den svenska riksdagen. Förslag skall alltså väckas i särskilt angiven ordning och hänvisas till utskott utan föregående kammarbehandling. Utskotten är fasta och specialiserade. Sedan utskott har avgivit yttrande över ett förslag, avgörs detta efter i regel endast en kammarbehandling. Riksdagen måsta ta ställning till alla icke återkallade förslag inom viss tid från det att de väcktes. – Bestämmelserna om ärendenas behandling har samlats i tre kapitel, 3, 4 och 5 om ärendenas väckande, beredning respektive avgörande. Dessa kapitel kan sägas bilda kärnan i den nya RO.

I kapitlen närmast efter dem som gäller behandlingen av de egentliga ärendena ges bestämmelser om två andra slag av handläggning inom riksdagen: i 6 kap. finns föreskrifter om interpellationer och frågor till minister, i 7 kap. ges allmänna bestämmelser om val inom riksdagen och i 8 kap. finns särregler om val till vissa riksdagsorgan. Sistnämnda kapitel innehåller därjämte viss reglering av förfarandet i riksdagsorgan. RO inleds och avslutas med kapitel med mera allmänna bestämmelser om riksdagsarbetet. 1 kap. handlar sålunda om riksmöten och 2 kap. om kammarsammanträden. Det sista kapitlet, 9 kap., tar upp bestämmelser om personal och förvaltning.

Vid sidan av de slutliga avgöranden som riksdagen träffar i ärenden och i val kan den ha att fatta beslut i mer eller mindre fristående frågor av procedurmässig art (se om terminologin följande avsnitt). Någon uttömmande reglering av handläggningen av sådana frågor ges inte i RO, utan

riksdagen och talmannen får en viss frihet att bestämma handläggningsordningen. Många gånger framgår det emellertid av de särskilda föreskrifterna i RO eller ligger i sakens natur vilket förfarande som är tillämpligt. Allmänt kan sägas att, om inte annat framgår, förslag i procedurfrågor kan resas formlöst i kammaren av varje ledamot; motionsinstitutet gäller inte annat än förslag i egentliga ärenden. Om beredning av andra frågor än ärenden görs ett uttalande i kommentaren till 4 kap. 1 §, och om beslutsförfarandet i procedurfrågor finns en anteckning under rubriken till 5 kap.

2.2 Terminologiska frågor

Ordet "riksdag" används för närvarande i grundlagarna i flera olika betydelser. Denna flertydighet är olämplig och kan vålla missförstånd. Beredningen föreslår därför en mera differentierad terminologi.

Beteckningen *riksdag* bör enligt beredningens mening förbehållas statsorganet, folkrepresentationen. Beteckningen har i beredningens förslag en mera allmän, överordnad betydelse, som innefattar skilda organisationsformer: plenum, utskott, delegation, etc. För den viktigaste organisationsformen, sammankomsten med i princip riksdagens alla ledamöter, använder beredningen termen *kammaren*. – Som namn på sammanträdesperiod för riksdagen föreslår beredningen ordet *riksmöte*. Samma term användes av FU. Angående beteckningar för skilda slag av riksmöten hänvisas till motiveringen till 1 kap. Ordet "riksdag" kommer alltså med beredningens förslag inte längre att beteckna riksdagens möte. Likaså undviker beredningen att använda ordet för att utmärka den under ett visst år eller ett visst riksmöte verksamma folkrepresentationen ("1969 års riksdag").

Med *riksdagens organ* avser beredningen organ som helt eller delvis utses av riksdagen, alltså även riksdagens verk. Kammaren faller utanför beteckningen.

Det har redan sagts att handläggningen av "ärenden" är riksdagens centrala uppgift. Med ett *ärende* förstår beredningen en sakfråga, till vilken riksdagen som statsorgan skall eller kan ta ställning. Vilka dessa sakfrågor är bestäms av reglerna om riksdagens behörighet och uppgifter t. ex. i fråga om lagstiftning, budgetreglering, regeringsbildning och parlamentarisk kontroll. Också redogörelse från riksdagsorgan (eller från regeringen) och konstitutionsutskottets granskningsbetänkande ger enligt beredningens terminologi upphov till ärende, fastän riksdagen i dessa fall inte behöver fatta annat beslut än att lägga redogörelsen eller betänkandet till handlingarna; ett sådant beslut är emellertid ibland förbundet med en meningsyttring.

Val inom riksdagen räknas inte till "ärenden". Inte heller interpellationer eller frågor till minister är enligt förslaget "ärenden".

Under behandlingen av vad som har betecknats som ett ärende (och likaså i samband med val) kan det uppkomma procedurfrågor av olika slag, om vilka riksdagen måste besluta. Det kan t. ex. gälla fråga om till

vilket utskott ett förslag skall hänvisas eller fråga om att begränsa yttranderätten vid viss överläggning. Sådana frågor hänförs inte till kategorin ärenden. Dit hör inte heller mera fristående frågor av tillämpningskaraktär angående riksdagsarbetet: frågor om att avsluta eller förlänga ett riksmöte, om att fastställa tiden för början av lagtima riksmöte, om att bevilja ledamot ledighet, om att tillsätta ett särskilt utskott för att lätta arbetsbördan för andra, m. fl.

Angelägenhet som gäller förfarandet eller arbetet i riksdagen och som inte är ärende, benämner beredningen *fråga*. Samma ord används emellertid också för att allmänt beteckna ett handläggningsämne, vare sig det gäller ärende, procedurfråga eller annat.

2.3 Riksdagens arbetsplanering

2.3.1 Arbetsläget under senare år

Riksdagens arbetsuppgifter har under det senaste decenniet blivit både mer omfattande och mer komplicerade. Sifferuppgifterna i bilagorna 5–9 belyser utvecklingen. Denna återspeglas även i statistiken över kammarsammanträdena, bilagorna 10–12. Plenitidens längd har som väntat påverkats också av övergången till *en* kammare med ett ganska stort antal ledamöter. Det framgår av redovisningen att kammararbetet i den nya riksdagen under dess första arbetsår har varit påtagligt mera betungande än i tvåkammarriksdagen. Antalet plenitimmar var sålunda under 1971 610, ett tal som med nära etthundrafemtio timmar överstiger plenitiden i andra kammaren under det år, 1967, då plenitiden där var längst. Antalet kvällsplena uppgick våren 1971 till 25 mot 16 i andra kammaren vårsessionen 1970.

Väl så betydelsefull som den sammanlagda sammanträdestiden i riksdagen under ett år är plenitidens och arbetsuppgifternas fördelning mellan och inom riksdagens arbetsperioder. Från bilagorna 5, 7, 10, 11 och 13 kan inhämtas att en fortgående arbetsutjämning under senare år har kommit till stånd mellan vår- och höstsessionerna. Höstsessionen torde dock ännu vara mindre arbetstyngd än vårsessionen. Maj månad är alltjämt den mest belastade. Under åren 1966–1970 föll genomsnittligt omkring 39 procent av vårsessionens plenitid på maj månad. Motsvarande siffra för åren 1952–1965 var 45 procent. År 1971, då vårsessionen måste förlängas tre dagar in i juni, inföll 38 procent av kammarens sammanträdestid under våren i maj och juni. Det är då att märka att hela denna tid med drygt 33 procent översteg plenitiden i andra kammaren under våren 1970. Antalet kvällsplena i maj–juni 1971 var tolv.

2.3.2 Kritik mot nuvarande arbetsförhållanden

Det är tydligt att den verklighet som avspeglas i de nyss redovisade siffrorna, särskilt dem från 1971, är otillfredsställande. Skall riksdagsarbetet forceras starkt mot arbetsperiodens slut, kan syftet med riksda-

gens prövning av ärendena delvis förfelas. Långa diskussioner i kammaren försätter, särskilt under denna tid, lätt kammaren i tidsnöd och medför en snedbelastning av debattiden mellan olika ärenden och mellan olika talare i samma ärende. Arbetet under sena kvällstimmar innebär fysiska och psykiska påfrestningar på ledamöter och tjänstemän. Överläggningar och beslut i kammaren under kvällar och nätter hamnar lätt i ett "publicistiskt mörker" och förmedlas inte i önskvärd omfattning till allmänheten. Utsträckta kammaröverläggningar kan komma att inkräkta på utskottsarbetet och förskjuta tyngdpunkten i riksdagsbehandlingen i riktning från en verklig granskning av förslagen mot meningsutbyten från låsta positioner. Och sist men inte minst: riksdagsarbetet tenderar att ta all ledamöternas tid i anspråk med bristande kontakter med yttervärlden till följd.

2.3.3 Hur kan arbetsförhållandena förbättras?

Beredningens förslag i fråga om riksdagens kompetens och rätten att där väcka initiativ innebär inte något som kan förmodas leda till minskad arbetstillströmning till riksdagen. Tvärtom har man anledning att räkna med att den offentliga verksamhetens expansion leder till att riksdagsärendena för framtiden ökar i antal, omfattning och svårighet.

Vissa övergångssvårigheter har sannolikt gjort arbetsförhållandena mera pressande under enkammarriksdagens första arbetsår än de eljest skulle ha varit. Enligt grundlagberedningens bedömande har man emellertid knappast fog för att räkna med att – om inga särskilda åtgärder sätts in – arbetstiden i kammaren går ned mera väsentligt under kommande år. De ökade krav som enligt det nyss sagda kan komma att ställas på riksdagen kan visa sig mer än väl uppväga vad som tidsmässigt vinns genom den naturliga anpassningen till nya arbetsförhållanden. Under alla omständigheter måste man kalkylera med och bereda sig på att möta en sådan utveckling.

I 4.7 i den allmänna motiveringen har beredningen angett de ramar som bör gälla för det årliga riksdagsarbetet. Som där framgår bör riksdagsordningen öppna möjligheter för riksdagen att inleda riksmötet redan i september. Avsikten är emellertid inte att den ökade elasticitet som riksdagsordningen på så sätt förlänar åt riksmötet skall leda till någon permanent förlängning av den årliga arbetsperioden. Det är angeläget att riksdagsledamöter som så önskar kan vara verksamma inom sitt "vanliga" yrke under ej alltför kort tid årligen. Riktpunkten bör vara att riksdagsarbetet skall hinnas med inom loppet av sju och en halv till åtta månader.

Med de angivna förutsättningarna blir medlet att skapa ändamålsenliga arbetsförhållanden i riksdagens *arbetsplanering* – ordet här taget i vidsträckt bemärkelse. I första hand aktualiseras frågor om det årliga riksmötets uppläggning och om riksdagens långsiktiga arbetsplanering. Ett huvudmål såväl för den författningsmässiga regleringen som för de arbetsledande organens anstängningar bör vara att åstadkomma en utjäm-

ning över riksdagsåret. Vidare kräver sättet att disponera riksdagens arbetsvecka och arbetsdag sin uppmärksamhet. Men också frågorna om detaljplaneringen av riksdagsdebatterna och om debattrestriktioner måste föras in i detta sammanhang.

2.3.4 Propositionernas avlämnande

Propositionerna utgör den mest omfattande posten i riksdagens arbetsmaterial. Propositioner som avser statens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår skall för närvarande i princip avlämnas till riksdagen inom sjuttio dagar från riksdagens öppnande. För övriga propositioner, som enligt regeringens mening bör behandlas under vårsessionen, gäller en motsvarande tidsgräns om nittio dagar. Gränserna kan efter regeringens bedömande överskridas om vissa i RO angivna skäl föreligger.

En väsentlig orsak till den besvärande arbetstoppen i maj utgör dröjsmålen med avlämnandet av propositioner under våren. Dessa dröjsmål har sedan lång tid varit en källa för kritik och ett återkommande tema i utredningar om riksdagens arbetsformer. Senast har konstitutionsutskottet i sitt granskningsbetänkande för 1971, nr 34, påtalat förseningar i propositionsavlämnandet under 1970 och en kraftig anhopning av propositioner till vissa tider samt en allt större allmän förskjutning under senare år i propositionsavlämnandet till den senare delen av vårsessionen. – Spridningen och förseningen i propositionsavlämnandet vissa år framgår av bilaga 5.

Det är givetvis otillfredsställande att vårens propositioner avlämnas så sent att arbetet under maj månad måste forceras starkt. Själva anhopningen av samtidigt avlämnade propositioner försvårar därjämte för riksdagsledamöterna att väcka följdmotioner och leder, som konstitutionsutskottet har påpekat i ovannämnda betänkande, till en bristfällig redovisning av förslagen i massmedierna.

När det gäller att få till stånd en bättre sakernas ordning är de givna utgångspunkterna att varje proposition bör avlämnas i god tid före den tidpunkt då riksdagen senast måste träffa sitt avgörande och att tillflödet i övrigt bör vara sådant att motions-, utskotts- och kammararbetet kan flyta jämnt. Att kräva att merparten av propositionerna skulle läggas på riksdagens bord i början av riksmötet vore knappast realistiskt. Vad man kan inrikta sig på är att propositioner så långt sig göra låter lämnas kontinuerligt under hela året. Men detta är inte tillfyllest för att riksdagen skall kunna skaffa sig det erforderliga underlaget för sin arbetsplanering. Riksdagen måste också få del av planer över propositionsavlämnandet. Regeringen bör göra upp dessa planer i samråd med riksdagens arbetsledande organ. Det är angeläget att planerna hålls.

De angivna riktlinjerna bör komma till uttryck i riksdagsordningen. Ett dylikt lagfästande lär emellertid inte vara nog för att man skall kunna hoppas på avsevärt drägligare arbetsförhållanden undet det årliga riksmötets slutskede. Flera omständigheter samverkar till att riksdagens arbets-

belastning kommer att förbli starkast under senvåren. Budgetbehandlingen tar sin stora tribut av arbetstiden. Många propositioner har samband med budgeten och måste därför behandlas jämsides med budgetpropositionen. Semestrarna under sommaren och regeringens budgetarbete under hösten gör det svårt att öka antalet propositioner som avlämnas på hösten. Ofta ter det sig angeläget att inte fördröja genomförandet av en reform från den 1 juli till den 1 januari genom att vänta till hösten med riksdagsbehandlingen av en proposition. – Särskilda regler bör därför gälla för propositionsavlämnandet under våren. Grundlagberedningen vill föreslå en lösning som innebär att riksdagen skaffar sig ett fastare grepp om propositionstillströmningen under den aktuella tiden och att propositionsfristerna förkortas något.

Budgetpropositionen bör i regel läggas fram senast den 10 januari. Andra anslagspropositioner – utom kompletteringspropositionen – bör i princip avlämnas senast den 10 mars (mot omkring den 20 mars för närvarande). Också för andra propositioner än anslagspropositioner bör uppställas en sista dag, vilken skall gälla under förutsättning att det förslag som innefattas i propositionen är avsett att träda i kraft vid halvårsskiftet eller att regeringen eljest anser det erforderligt att propositionen slutbehandlas innan riksmötet avslutas på våren. I detta fall bör fristen gå ut den 31 mars (mot omkring den 10 april för närvarande).

Det är tydligt att de uppställda tidsgränserna inte kan vara absoluta. I undantagsfall måste regeringen kunna avlämna propositioner efter fristernas utgång med anspråk på att få dem behandlade under pågående riksmöte. Främst i åtanke kommer förslag som föranleds av sent inträffade förhållanden och vars genomförande inte kan anstå. Beredningen föreslår emellertid att det i framtiden i allmänhet skall ankomma på riksdagen att avgöra om propositionstiderna av särskilda skäl skall få överskridas. Riksdagens medgivande skall enligt förslaget lämnas i förväg, innan propositionen väcks. Talmanskonferensen skall yttra sig över en begäran från regeringen att få väcka en proposition efter den stipulerade tidens utgång.

Mot förslaget skulle kunna invändas att riksdagen redan i uppskovsinstitutet har ett maktmedel mot att propositioner avlämnas för sent under riksmötet. Skillnaderna är emellertid inte oväsentliga. Med beredningens förslag blir frågan, huruvida proposition som inte avlämnas före fristens utgång skall behandlas under riksmötet eller ej, obligatoriskt föremål för särskild prövning och, kan man anta, i många fall offentlig debatt. Denna prövning äger därjämte rum utan att riksdagen är utsatt för det tryck som kan följa av att en proposition, som förutsätter riksdagsbehandling före riksmötets slut, redan ligger på riksdagens bord.

Att ett förslag är brådskande bör i princip inte föranleda att man gör avkall på kravet på förhandsmedgivande från riksdagen för att en proposition skall få avlämnas efter propositionsfristens utgång. Endast i de mycket sällsynta fall då regeringen finner att stor skyndsamhet är av nöden och att det skulle vara till avsevärd olägenhet att avvakta den förlängning av riksdagsbehandlingen, som förhandsprövningen för med

sig, bör kravet på medgivande frånfallas. En dylik situation kan föreligga när regeringen vill föreslå en höjning med omedelbar verkan av en indirekt skatt i stabiliseringspolitiskt syfte.

Beredningen vill särskilt understryka att tillströmningen av propositioner *inom* de uppställda fristerna bör vara jämn. Kan man trots sådana bemödanden förutse en viss anhopning av propositioner till fristens slut, bör riksdagen överväga att i begränsad utsträckning utnyttja möjligheten att medge att fristerna överskrids, så att tillflödet av regeringsförslag tänjs ut till fromma för arbetet med följdmotioner och för publiciteten kring förslagen. Medgivande för detta ändamål bör regeringen emellertid begära i god tid och som ett led i samplaneringen av riksdagsarbetet mellan regering och riksdag. Medgivanden att överskrida propositionstiderna får inte heller ges sådan omfattning att förkortningen av fristerna i realiteten uteblir.

Att propositionstiderna förkortas på våren torde få som följd en ökning av andelen propositioner, som väcks under hösten eller som väcks tidigare men avgörs först under hösten. En sådan utveckling stämmer väl med beredningens allmänna målsättning att få till stånd en jämn spridning i propositionsavlämnandet över hela året. Beredningen är medveten om att under en övergångstid förslag, som med nuvarande ordning hade kunnat behandlas i riksdagen under våren, med den tänkta nyordningen kan komma att avgöras först påföljande höst. En viss fördröjning av ett mindre antal inte alltför trängande reformer får bli det pris som betalas för att riksdagen inte av tidsskäl skall nödgas inskränka prövningen av framlagda förslag.

Grundlagberedningen har inte funnit det nödvändigt att stadga särskilda frister inom vilka propositioner skulle avlämnas för att bli behandlade före årsskiftet.

2.3.5 De fristående motionerna

Liksom hittills bör motioner som inte anknyter till propositioner eller särskilda riksdagsinitiativ få väckas endast under en begränsad tid av året. Förläggningen av en allmän motionstid är väsentlig för hur det årliga riksmötet kommer att gestaltas. Grundlagberedningen har prövat flera olika lösningar inom ramen för det schema för det årliga riksdagsarbetet och för budgetprövningen, som beredningen nu förordar. Den tanken inställer sig lätt att den allmänna motionstiden bör förläggas till de första veckorna av det under hösten inledda riksmötet. Det är emellertid utomordentligt svårt att lösgöra en allmän motionstid från rätten att väcka följdmotioner med anledning av budgetpropositionen, som ju skulle lämnas i januari. Att – helt eller delvis – dubblera den allmänna motionstiden skulle leda till en splittring av arbetsresurserna och i vissa fall rentav till dubbelbehandling av samma fråga och motverka strävan att få överblick över arbetsmaterialet för en längre tid framåt. Beredningen har därför stannat för att föreslå att endast *en* allmän motionstid om året skall stå till buds och att denna som nu skall infalla under tiden närmast

efter det att budgetpropositionen har lagts fram. Det bör betonas att lösningen från motionärernas synpunkt är fördelaktig: de allmänna motionerna kan förberedas inom partierna under hösten, medan riksdagen är samlad, och motionärerna kan, om de så vill, använda budgetpropositionen som grundval för sina förslag. Med den valda lösningen är det tydligt att en betydande del av de allmänna motionerna kommer att behandlas först på hösten under nästa riksmöte.

2.3.6 Den långsiktiga planeringen

Av vad som hittills har sagts om riksdagsbehandlingen av propositioner och motioner framgår att det årliga riksmötet i fråga om ärendenas behandling blir en mycket öppen enhet. Inte heller riksdagens valperiod skall bilda någon sluten enhet för handläggningen av ärenden. Däremot bör alltfort iakttas att ärendena i allmänhet skall ha blivit avgjorda omkring ett år efter det att de anhängiggjordes. Därjämte måste uppställas en yttersta tidsgräns inom vilken ett ärende skall vara slutbehandlat. Denna har beredningen dragit vid utgången av kalenderåret efter det då ärendet väcktes.

Planeringen av riksdagsarbetet måste med den gjorda uppläggningen sträcka sig över till nästa årliga riksmöte och vara "rullande". Frågan om uppskov med behandlingen av ärende till hösten bör uppmärksammas på ett tidigt stadium av vårens riksdagsarbete. Strängt taget vore det i god överensstämmelse med det anlagda synsättet att ärenden, som inte var avgjorda vid slutet av det årliga riksmötet, automatiskt flyttades till nästa lagtima riksmöte. I syfte att förbehålla kammaren den yttersta kontrollen över frågan om anstånd med ett ärendes behandling föreslår beredningen dock att ordningen med formligt uppskovsbeslut behålls. Skall denna kontroll bli mera än en formalitet, måste uppskovsfrågorna underställas kammaren i god tid före riksmötets slut.

Att riksdagsarbetet under höst och vår bildar en sammanhängande arbetsperiod lär medverka till att den första tiden på det nya kalenderåret kan utnyttjas bättre än nu, särskilt i fråga om kammararbetet. Möjligheten att låta behandlingen av ärenden som är anhängiga under hösten anstå till efter årsskiftet bör i första hand utnyttjas beträffande propositioner och, i den mån också utskottsberedningen skall skjutas till efter julferierna, då främst sådana, som handläggs av utskott utan eller med relativt föga betungande budgetärenden. Den redan införda uppdelningen av budgetberedningen på nästan samtliga utskott gör f. ö. att ett ganska intensivt utskottsarbete över lag kan sättas i gång utan dröjsmål efter juluppehållet, något som torde verka i riktning mot en tidigare avslutning av kammarbehandlingen av flertalet budgetärenden under våren.

Beredningen har inte funnit skäl att föreslå ändringar i fråga om vilka organ som skall handha arbetsplaneringen eller i vilka former denna skall försiggå.

2.3.7 De allmänpolitiska debatterna

På grundlagberedningens förslag (SOU 1969:62 s. 62) delades 1971 den tidigare s. k. remissdebatten i början av året upp i dels en allmänpolitisk debatt, som hölls den 19–22 januari, dels en finansdebatt, som hölls den 3 mars i anledning av finansutskottets utlåtande över finansplanen. Erfarenheterna av den nya ordningen är väl inte helt gynnsamma. Det är svårt att avskärma de samhällsekonomiska och statsfinansiella spörsmålen från den första debatten. Finansdebatten kommer därigenom lätt i skymundan. Härtill medverkar att de båda debatterna kommer ganska nära varandra. För motionsarbetet är det hindersamt att den allmänpolitiska debatten infaller under den allmänna motionstiden. Motionsarbetet i sin tur försvårar för ledamöterna att i kammaren följa debatten i önskvärd utsträckning.

Grundlagberedningen anser att det är av värde att det åtminstone en gång årligen anordnas en debatt i riksdagen, som spänner över hela det politiska fältet. Debatten möjliggör en diskussion av de långsiktiga politiska målen och av den allmänna politiska situationen. Varje ledamot får tillfälle att utan att vara bunden till visst ärende föra fram synpunkter som han finner angelägna. Debatten ger på så sätt en bild av vilka samhällsfrågor som är dagsaktuella och speglar frontställningarna mellan partier och andra grupperingar.

Beredningen tänker sig att det årliga riksmötet skall inledas med en öppningshögtidlighet. Vid denna bör statsministern i allmänhet avge en regeringsförklaring, vari regeringens politik skisseras. Det förefaller naturligt att denna förklaring får bilda utgångspunkt för en sådan allmän debatt, som ovan har angivits. Denna bör hållas snarast möjligt efter det att riksmötet har öppnats, dock först sedan riksdagen har förrättat de val som ankommer på den. Särskilt efter riksdagsval framstår en inledande, allmän debatt som påkallad. Leder ett riksdagsval till regeringsskifte, bör såväl regeringsförklaring som den därpå följande debatten anstå till dess ny regering har bildats. – Beredningen föreslår nedan vissa åtgärder som syftar till att göra den allmänpolitiska debatten mera intresseväckande än den är för närvarande.

Vissa av skälen för en "remissdebatt" i januari synes ha ryckts undan för framtiden. Finansdebatten har i princip redan övertagit remissdebattens klassiska roll i fråga om meningsutbytet kring de grundläggande budgetpolitiska frågorna. Och en allmän debatt i januari kommer inte längre att utgöra upptakten till arbetet under ett nytt riksmöte eller en ny valperiod. De arbetsmässiga olägenheterna med januaridebatten har redan framhållits. Beredningen anser att det är tillfyllest att riksdagen håller *en* rent allmänpolitisk debatt under ett vanligt riksdagsår och föreslår att den allmänpolitiska debatten i januari slopas. Beredningen förutsätter att finansdebatten i fortsättningen äger rum en eller ett par veckor tidigare än vad fallet var 1971.

2.3.8 Detaljplaneringen

Även om strävandena att jämna ut riksdagens arbetsbörda över hela riksmötet skulle visa sig bära frukt, måste man likväl räkna med att arbetssituationen för kammarens del kommer att bli pressad under vissa perioder, särskilt mot slutet av riksmötet på våren. Nästa fråga blir därför om något står att vinna på en omdisposition av riksdagens arbetsschema, sett över en kortare tid, främst veckoschemat. En möjlighet vore att låta riksdagens arbetsvecka, som nu vanligen omsluter tisdag t. o. m. fredag, normalt omfatta ytterligare en dag, t. ex. måndagen. Beredningen avvisade 1967 tanken på en utsträckning av arbetsveckan och har inte funnit skäl att frångå denna uppfattning. Snarare torde önskemålet att vissa dagar i veckan kan hållas öppna för ledamöternas kontakter med det dagliga livet och med organisationer och kommunalt arbete nu te sig än angelägnare. – Grundlagberedningen motsätter sig likaså uppslaget att alltid inleda kammarsammanträdena på förmiddagarna och förlägga utskottsarbetet till kvällstid. Beredningsarbetet skulle uppenbarligen bli lidande härpå.

Ett par smärre ändringar bör emellertid kunna prövas. Erfarenheten har visat att vid enstaka tillfällen i pressade arbetslägen behov har förelegat för utskott att sammanträda samtidigt med kammaren. Beredningen föreslår med tanke på sådana undantagssituationer att det nuvarande förbudet mot samtidiga kammar- och utskottssammanträden mjukas upp. Det bör vara möjligt för ett utskott att om enighet därom i förväg föreligger sammanträda medan sådana förhandlingar i kammaren pågår, som gäller annat än val eller avgörande av ärende. Det är då närmast fråga om sammanträde där interpellationer eller frågor besvaras. – Beredningen vill framhålla vikten av att varje utskott planerar sitt arbete noggrant. Inhämtade upplysningar om utskottens sammanträdestider under vårsessionen 1971 ger vid handen att fredagarna utnyttjas för utskottssammanträden i ringa omfattning. De torde kunna tas i anspråk oftare. För kammarens del kan man peka på möjligheten att låta plenum utan avbrott fortgå längre än nu, t. ex. till klockan 19. Härigenom kan i många fall kvällsplenum undvikas. Behöver sammanträde likväl äga rum på kvällen, bör middagspausen kunna förkortas. En omläggning av arbetsschemat efter nu angivna riktlinjer genomförs försöksvis under vårsessionen 1972. – Tid torde också kunna vinnas genom att man strävar efter att föra samman olika punkter i ett utskottsutlåtande eller två eller flera, varandra närstående utlåtanden i block för debatt respektive votering i ett sammanhang. Genom planering av utskotts- och kammararbetet bör så långt möjligt tillses att ärenden, som har nära samband med varandra, förs fram till avgöranden i kammaren samtidigt. I viss omfattning har den skisserade ordningen försöksvis tillämpats under 1971. Erfarenheterna har varit goda.

2.3.9 Debattbegränsningar erfordras

De nyss angivna åtgärderna torde emellertid inte visa sig tillräckliga. Den utvägen återstår att pröva att man, när så behövs, direkt inriktar sig på att begränsa längden på kammardebatterna.

På grundlagberedningens förslag fick riksdagen fr. o. m. 1971 genom en föreskrift i 52 § fjärde stycket RO befogenhet att på förslag av talmannen genom särskilt beslut begränsa tiden för varje anförande i viss fråga. Något beslut om tidsbegränsning fattades dock inte under år 1971. Särskilda inskränkningar i yttranderätten gäller vid svar på enkla frågor. Grundlagberedningen har under våren 1971 inhämtat yttranden från riksdagens partigrupper huruvida det behövs ytterligare restriktioner för debatterna i kammaren. Svaren ger uttryck för den uppfattningen att fortsatta försök bör göras att begränsa debattiden på frivillighetens väg, innan man tillgriper skärpt lagstiftning. I svaren diskuteras olika metoder att efter överenskommelse förkorta överläggningarna i kammaren. Därvid anknyter partigrupperna dels till vissa synpunkter i frågan som har framförts i en inom beredningens sekretariat upprättad promemoria, dels till en överenskommelse våren 1971 inom riksdagen om förhandsanmälan och tidsangivelse för anförande inför vissa större debatter.

Grundlagberedningen har för sin del kommit till den uppfattningen att man mera målmedvetet än hittills måste inrikta sig på att hålla talartiden i kammaren inom vissa gränser.

En sådan strävan kan som tidigare har framhållits ses som ett inslag i planeringen av riksdagens arbete. Det är nämligen inte givet att det i och för sig mycket starka önskemålet om obeskuren yttranderätt i kammaren obetingat skall ha företräde framför andra intressen med vilka det kan komma i konflikt. En medveten avvägning bör komma till stånd. Särskilt kan framhållas att en obegränsad frihet för ledamöterna att föra fram synpunkter och argument i kammaren kan komma att binda ledamöterna vid riksdagsarbetet i sådan grad att den hindrar utbyte av åsikter mellan ledamöterna och väljarna.

En styrning av riksdagsdebatterna kan dessutom mången gång vara till gagn för meningsutbytet och de syften som bär upp principen om yttrandefrihet under kammardebatterna. För det första är kanske alternativet en av faktisk tidsnöd framtvingad begränsning av debatten, varvid slumpen delvis blir den som fördelar den tillgängliga tiden mellan olika ärenden och olika talare. För det andra torde kortare, stringentare och mera koncentrerade debatter och anföranden öka intresset för kammaröverläggningarna såväl hos ledamöterna som hos allmänheten.

2.3.10 Frivilliga begränsningar

I första hand bör det ankomma på partigrupperna att i samråd med talmannen på frivillig väg komma till rätta med debattproblemen. De uppslag som har förts fram i partigruppernas yttranden till beredningen bör kunna tjäna till god ledning. Lämpligt synes vara att bygga vidare på

metoden med förhandsanmälan och tidsangivelse för anförande. Parallellt härmed bör man kunna inrikta sig på en vidgad planering och fördelning av olika talares insatser i kammaröverläggningarna. Grundlagberedningen skall emellertid i fortsättningen endast diskutera vilka författningsbestämmelser – främst då i riksdagsordningen – som kan anses behövliga.

2.3.11 Föreskrifter i riksdagsordningens huvudbestämmelser om begränsning av debatterna

Debatterna i anledning av svar på interpellationer och enkla frågor tar en avsevärd del av kammarens tid i anspråk. Beredningen för på annan plats (se under 6 kap. RO) fram vissa förslag rörande spörsmålsinstituten. I övrigt vill beredningen föreslå nya föreskrifter i två hänseenden i syfte att begränsa kammardebatten.

För det första bör det – i viss anslutning till nuvarande praxis – i riksdagsordningen slås fast att talmannen skall spela en aktiv roll för att hålla kammardebatterna inom rimliga gränser och att han därvid skall samråda med riksdagsgruppernas företrädare i talmanskonferensen. Talmannen och dessa ledamöter bör kontinuerligt ha sin uppmärksamhet riktad på plenitidens längd och i den mån det behövs överlägga om åtgärder för att förkorta debatterna. Samrådet kan mynna ut i överenskommelser mellan partierna om frivilliga debattbegränsningar, varvid ofta talmannens och kammarkansliets medverkan erfordras, eller också i förslag till riksdagen om formliga beslut om debattrestriktioner för visst fall eller i initiativ till författningsändringar.

För det andra bör möjligheterna att i formell ordning begränsa debatterna vidgas. Riksdagsordningens huvudbestämmelser bör ställa till riksdagens förfogande verksamma medel att styra och begränsa kammardebatterna. De närmare föreskrifter som kan erfordras bör ges i tilläggsbestämmelserna, varigenom en smidigare anpassning till utvecklingen och vunna erfarenheter kan komma till stånd.

Ingrepp i riksdagsledamöternas frihet att yttra sig i kammaren bör emellertid göras med varsamhet. Det finns enligt beredningens mening en gräns för inskränkningar vilken inte får överskridas: *varje ledamot skall äga att* – utan godkännande i förväg av sitt parti eller av annan instans – *ta till orda inför avgörandet av varje ärende* och i varje annan fråga som kan komma under överläggning (jämför 3 kap. 4 § RF).

Med utgångspunkt i det sagda och med beaktande av att föreskrifterna bör vara sådana att de kan bilda grund för och stödja arrangemang med frivilliga överenskommelser föreslår beredningen följande. Riksdagen bemyndigas i riksdagsordningen att utfärda *föreskrifter* som begränsar antalet anföranden som en talare får hålla i en fråga och längden av varje anförande. Bestämmelserna får utformas så att t. ex. ministrar och partiledare behandlas generösare än andra talare. Möjlighet öppnas också att särskilt begränsa tiden för anförande från icke förhandsanmäld talare. En talare skall dock alltid ha rätt till minst *ett* huvudanförande om sex minuter i en fråga. Vidare lämnas replikrätten ograverad. Inom den

angivna ramen kan föreskrifterna varieras på skilda sätt, t. ex. med hänsyn till debattens art, och tillåta undantag och lättnader från restriktionerna. – På förslag av talmannen skall riksdagen vidare i anslutning till en *viss debatt* kunna besluta om restriktioner för denna av det slag som nyss har angivits. En sådan bestämmelse svarar nära mot den nuvarande i 52 § fjärde stycket riksdagsordningen men innefattar mera långtgående befogenheter.

I förening med talmannens befogenheter att bestämma ordningen mellan ärendena på föredragningslistan och ordningen mellan förhandsanmälda talare öppnar de föreslagna bestämmelserna tillräckliga möjligheter till regelstyrning av kammardebatterna. Det torde bl. a. bli genomförbart att, om det anses nödvändigt, så kontrollera en debatt att den kan bringas till sitt slut ungefärligen inom en i förväg fastställd tid. Av avgörande vikt är därvid att praktiskt taget samtliga talare kan förmås att anmäla sig i förväg till debatten.

Utomlands förekommer på flera håll en s. k. clôturebestämmelse, enligt vilken parlamentet kan besluta att avsluta debatten trots att alla som önskar yttra sig ännu inte har talat. Syftet är väl mestadels att lägga hinder i vägen för "filibustertalande". Parlamentarisk obstruktion har emellertid hittills varit den svenska riksdagen främmande. Med hänsyn härtill och då de befogenheter att besluta om debattrestriktioner, som enligt ovan skulle tillkomma riksdagen, fullt utnyttjade sätter en gräns för obstruktionstalande, anser beredningen att någon "clôtureregel" inte bör införlivas med riksdagsordningen.

2.3.12 Föreskrifter i tilläggsbestämmelserna

Beredningen anser att man för närvarande i stort sett kan avstå från att utnyttja en i riksdagsordningens huvudbestämmelser nedlagd befogenhet att i tilläggsbestämmelser föreskriva debattbegränsningar. Försöksvis bör dock begränsningar stipuleras för två fall. För det första bör metoden med förhandsanmälan med tidsuppgift för anförande och därpå grundad planering av en debatt få det stöd som ligger i en begränsning av tiden för inlägg från talare som inte har efterkommit en anmaning från talmannen om förhandsanmälan.

För det andra bör man begränsa längden på anförande i den allmänpolitiska debatt, som enligt vad beredningen har föreslagit ovan skulle hållas kort efter det att det årliga riksmötet har inletts på hösten, och i andra fristående (allmänna) debatter. Tiden kan förslagsvis sättas till 30 minuter för minister och partiledare och till 15 minuter för andra ledamöter. Tidsbegränsningen syftar till att göra de allmänna debatterna mera överskådliga och lättillgängliga. I samma syfte bör man fortsätta på den inslagna vägen med ämnesgruppering av anförandena i den allmänpolitiska debatten och hårdare än hittills styra ledamöternas inlägg till avgränsade ämnesblock. Denna styrning kan göras effektiv genom en föreskrift som uttryckligen berättigar talmannen att tillhålla talare att inte under anförandet lämna det ämne som skall behandlas.

2.3.13 Ministrarnas särställning i debatterna

Minister har för närvarande rätt att få ordet praktiskt taget när som helst och hur ofta som helst under en riksdagsdebatt. Han är inte heller vid replikskifte nödsakad att iaktta den snäva tidsram, som föreskrifterna om genmäle eljest utstakar. Skall det i framtiden bli möjligt att inskränka antalet anföranden som en talare får hålla i samma fråga under kammardebatten, lär det bli nödvändigt att se över reglerna för ministrarnas ställning i kammardebatten. En omprövning har vid flera tillfällen påkallats också från andra utgångspunkter. Ministrarnas förmånsläge i förhållande till andra talare i riksdagen har kritiserats. Å ena sidan har hävdats att de skall underkastas samma regler som övriga talare. Å andra sidan har yrkats att gruppledare eller annan talesman för en riksdagsgrupp skulle få samma företräde i debatterna som ministrar.

Enligt beredningens mening kan man inte bortse från att den nuvarande ordningen, formellt sett, skänker ministrarna ett betydande övertag i meningsutbyten med andra talare. Man bör därför överväga om en viss utjämning kan komma till stånd. Att därvid välja den vägen att vissa ledande riksdagsmän utanför regeringskretsen jämställs med ministrarna anser beredningen inte lyckligt. Debatterna skulle ytterligare splittras och svårigheterna accentueras för övriga riksdagsledamöter att komma till tals i den nuvarande kammaren och att därifrån nå ut till allmänheten via massmedierna.

Två omständigheter talar för att en rätt för ministrarna att fritt gå in i kammardebatten är mindre angelägen nu än den var i den gamla tvåkammarriksdagen. Dels behöver en minister bevaka endast *en* debatt i en fråga. Dels kan vid förhandsanmälan till en debatt talmannen numera med tillämpning av allmänna regler placera ministern på den plats på talarlistan som svarar mot hans önskemål att i huvudanförandet kunna bemöta angrepp och synpunkter från oppositionsföreträdare.

De anförda argumenten lär emellertid inte föra ända därhän att ministrar i fråga om yttranderätten helt likställs med riksdagsledamöter i allmänhet. Ministrarna torde ha ett särskilt behov av att kunna gå i svaromål utanför vad som ryms inom den vanliga replikrätten. Att ministrarna har goda möjligheter att ta upp meningsutbyten med andra talare ligger även i den parlamentariska oppositionens intresse.

Vid en avvägning mellan de olika synpunkter som spelar in har grundlagberedningen – i anslutning till en tanke som beredningen framförde i SOU 1967:26 s. 135–136 – stannat för att föreslå att minister får en ovillkorlig rätt att oavsett turordningen på talarlistan bemöta annan talare i kortare inlägg, medan han i fråga om längre, mera fristående anföranden har att anmäla sig till talarlistan som riksdagsledamöter i allmänhet. Beredningen utgår från att förhandsanmälan kommer till stånd inför debatten i alla någotsånär betydelsefulla frågor. Tiden för sådant särskilt inlägg från minister, som gäller bemötande, bör fixeras i tilläggsbestämmelser. Den kan försöksvis sättas till tio minuter. Tiden är så avpassad att den kan medge en minister att bemöta mer än en talare i ett och samma inlägg.

2.3.14 Replikrätten i övrigt

Grundlagberedningen förordar att den nuvarande begränsningen av antalet genmälen till två på samma huvudanförande mjukas upp så att talmannen får rätt att medge en tredje replik. Denna tredje replik bör aldrig få överstiga tre minuter. Man kan utgå från att talmannen visar stor återhållsamhet med att bevilja en tredje replik.

2.4 Riksdagens informationsbehov

2.4.1 Behovet av sakinformation i riksdagsarbetet ökar

De avgöranden som riksdagen träffar i ärendena framgår ur politiska värderingar och avvägningar. Men de måste tillika vara grundade på en säker uppfattning om rådande sakliga förhållanden och om de faktiska verkningarna för framtiden av skilda ställningstaganden. Det allmännas vidgade engagemang, de tekniska och vetenskapliga nyheterna och den snabba utvecklingen i övrigt inom snart sagt alla områden av samhällslivet ställer stegrade krav på riksdagsledamöternas sakkunskap och på riksdagens informationsförsörjning. Svårigheterna består inte enbart i att skaffa fram ett rikhaltigt faktaunderlag för besluten. Lika viktigt är att informationsmaterialet sovras och att riksdagsledamöterna får möjlighet att bedöma och tillgodogöra sig sakuppgifterna.

2.4.2 Informationsbehovet i ett parlamentariskt statsskick

Frågan om riksdagens informationsförsörjning kan inte bedömas isolerad. Informationens volym och inriktning får avpassas till den roll som riksdagen skall spela i det politiska systemet.

Riksdagens kontrollinstitut fyller delvis en informerande funktion. Särskilt tydligt är detta i fråga om revisorsinstitutionen och spörsmålsinstitutet. Den information, som tillförs riksdagen genom kontrollmedlen, har emellertid i allmänhet inte någon omedelbar betydelse för avgörandet av sakfrågorna. Beredningen lämnar därför riksdagens kontrollorgan åt sidan i den fortsatta framställningen.

Om således de särskilda kontrollinstituten kan förse riksdagen med material som åtminstone indirekt kan få betydelse för ärendenas avgörande, så kan det å andra sidan hävdas att själva sakbehandlingen av regeringens förslag i riksdagen är att se som utövningen av en kontroll i vid bemärkelse av regeringen. Från denna synpunkt är det viktigt att utskotten har resurser att genomlysa och granska det material som ligger till grund för propositionerna och att vid behov skaffa kompletterande uppgifter. Härigenom sätts riksdagen och dess ledamöter i stånd till en självständig arbetsinsats också i dessa ärenden.

Genom förslag med eller utan anknytning till propositioner för den parlamentariska oppositionen fram alternativ till regeringspolitiken. Även om dessa förslag på grund av det parlamentariska läget inte skulle ha några utsikter att vinna riksdagens bifall, är de av stor vikt med tanke på

den fortgående politiska debatten och opinionsbildningen. Det är därför ett angeläget allmänt intresse att oppositionspartierna har god tillgång till sakmaterial.

Inom riksdagen skall inte bara partier utan även enskilda ledamöter kunna väcka förslag och få dem prövade i sak. Skall ledamotsinitiativen få reell betydelse, måste ledamöterna och beredningsorganen ha god tillgång till upplysningskanaler.

Om alltså flera skäl kan åberopas till stöd för en väl utbyggd informationsapparat i riksdagens tjänst, så ter sig från andra synpunkter en begränsning av riksdagens utredningskapacitet motiverad. Man bör sålunda söka förebygga en oläglig splittring mellan regering och riksdag av tillgängliga expertresurser. Och i tider då regeringen inte kan stödja sig på en fast sammanhållen majoritet i riksdagen skulle tillgången till en omfångsrik sakkunnigstab i riksdagen i förening med en vid förslagsrätt för partier och utskott kunna medföra att det politiska initiativet gled regeringen ur händerna och regeringsmakten blev föga åtråvärd (jämför SOU 1969:62 s. 82). Över huvud stämmer det bäst överens med den grundläggande arbetsfördelningen mellan regering och riksdag att de fristående riksdagsinitiativen har en inriktning mera mot lösningar i stort än mot detaljerade förslag. Den närmare utformningen av projekten bör – om nu riksdagen skulle ställa sig positiv – ankomma på regeringen.

2.4.3 Behöver informationsresurserna i riksdagen stärkas?

Informationsfrågorna har under senare år blivit föremål för särskild uppmärksamhet inom riksdagen. Delvis är intresset betingat av de nya medel att bevara och inhämta information som den moderna datatekniken erbjuder. Sedan 1969 undersöker en arbetsgrupp, riksdagens ADB-utredning, möjligheterna att utnyttja automatisk databehandling i riksdagsarbetet, i främsta rummet för lagring och återvinning av information, både sådan som har tillkommit inom och sådan som har tillkommit utom riksdagen. – Vidare har uppmärksamheten riktats på ämnesområden, där informationsförsörjningen för närvarande anses vara eftersatt. Man har pekat på att riksdagen inte har lika god tillgång till – och inte heller lika goda möjligheter att tillgodogöra sig – sakkunskap på de tekniska och naturvetenskapliga fälten som på exempelvis de juridiska och ekonomiska områdena. På riksdagens hemställan har ett motionspar som behandlar detta spörsmål överlämnats till grundlagberedningen för övervägande (se KU 1968:38). Slutligen har i skilda sammanhang uttalats önskemål om åtgärder och ändringar som allmänt syftar till att underlätta tillgången till sakupplysningar i riksdagsarbetet och att stärka resurserna på informationsområdet.

Den nyligen genomförda utskottsreformen, som innebär att utskotten delas in efter fackområden, torde ha förbättrat förutsättningarna för att fördjupa sakbehandlingen av riksdagsärenden. Man kan räkna med att utskottsledamöternas egen sakkunskap förstärks inom de skilda ämnesområdena. Kontakter utvecklas lättare än tidigare mellan utskott å ena

och myndigheter och experter inom skilda fack å den andra sidan.

Beredningen anser emellertid att tillgången till sakinformation bör förbättras ytterligare. Bl. a. synes partigrupperna för närvarande ha otillräckliga ekonomiska och personella resurser att samla in, bearbeta och bedöma information; det ligger i sakens natur att problemet främst har aktualitet för oppositionspartier. Beredningen vill också vitsorda att kapaciteten inom riksdagen att söka och bedöma information är mindre utvecklad i fråga om vissa ämnesområden än beträffande andra, traditionellt bättre bevakade.

Enligt beredningens mening har man tre vägar att gå när det gäller att förbättra informationsförsörjningen i allmänhet. För det första kan man överväga en ordning enligt vilken en minoritet inom utskott har befogenhet att få till stånd viss utredning inom utskottet. För det andra kan man ge partigrupperna ekonomiska resurser att bygga ut sin egen informationsapparat och att anlita utomstående mot ersättning i större utsträckning än nu. För det tredje är det tänkbart att upprätta ett centralt utredningskansli inom riksdagen, lämpligen genom utbyggnad av riksdagens upplysningstjänst.

De anvisade åtgärderna är inte sinsemellan utbytbara medel att nå samma resultat. De kan mycket väl, på varierande sätt, kombineras med varandra. Å andra sidan är det tydligt att varje åtgärd i någon utsträckning kan tillgodose behov som också de andra är ägnade att fylla.

2.4.4 Utskottsminoritets befogenhet att få till stånd utredning inom utskottet

Frågan om en minoritets rätt att påfordra viss utredning inom ett utskott är knappast något praktiskt viktigt problem i den svenska riksdagen. Minoritetens krav på sakupplysningar brukar nämligen beaktas av majoriteten. Från principiell synpunkt får det emellertid anses betydelsefullt att skapa garantier för att rimliga krav från minoriteten på ytterligare belysning i sak av ett ärende tillgodoses.

Den främsta invändningen mot en obetingad minoritetsbefogenhet är att det kan bli svårt att värja sig mot risken för förhalning av ett ärende. En obegränsad möjlighet för en minoritet att kalla enskilda personer till utfrågningar inför utskott kan även eljest tänkas leda till störningar i utskottsarbetet.

Under sådana förhållanden ligger det nära till hands att hänvisa till alternativet att vidga partiernas resurser att företa utredningar i egen regi. Emellertid har utskotten för närvarande enligt 47 § RO en särskild befogenhet att begära upplysningar och yttranden av statliga myndigheter. Beredningen föreslår att bestämmelsen härom förs över till den nya RO. Frånvaron av befogenhet för utskottsminoriteter att utnyttja rätten att höra statliga myndigheter i ett ärende kan svårligen kompenseras genom höjda anslag till partigrupperna eller genom utbyggnad av upplysningstjänsten, i all synnerhet när fråga är om kompletterande uppgifter i ett propositionsärende.

Vid en avvägning av de motstående synpunkter, som gör sig gällande, har beredningen för sin del kommit till slutsatsen att en befogenhet bör tillerkännas en minoritet om minst en tredjedel av ledamöterna i ett utskott att påkalla upplysningar och yttranden från statliga myndigheter – med ett undantag, vartill beredningen strax återkommer. En bestämmelse härom återfinns i 4 kap. 10 § andra stycket RO. Till förekommande av missbruk har bestämmelsen försetts med det tillägget att utskottet, dvs. utskottsmajoriteten, kan motsätta sig den begärda utredningen, om denna medför dröjsmål med ärendets handläggning i riksdagen, under den ytterligare förutsättningen att detta dröjsmål leder till avsevärt men, t. ex. därigenom att ett brådskande och viktigt beslut försenas.

Den minoriteten tillkommande befogenheten är naturligtvis underkastad samma begränsningar som utskottets lagfästa rätt att påkalla yttranden från statlig myndighet. Den avser sålunda inte yttrande från regeringen. Inte heller gäller den hörande av enskild tjänsteman. Minoritetens initiativ kan alltså utmynna endast i en hemställan till myndigheten som sådan att yttra sig. I likhet med majoriteten bör minoriteten äga påkalla att yttrandet avges muntligen inför utskottet. Myndighet som lyder under regeringen kan som eljest hänskjuta begäran till regeringens avgörande, om den skulle finna det förenat med särskilda svårigheter att efterkomma framställningen. Såtillvida är minoritetens befogenhet mera begränsad än den som tillkommer majoriteten, att minoriteten enligt förslaget inte kan kräva yttrande annat än i ett redan anhängigt ärende i utskottet. Härmed förstås ärende som har remitterats till utskottet och ärende som utskottsmajoriteten med begagnande av sin initiativrätt har beslutat att föra fram till kammaren.

Finner utskottsmajoriteten att en framställning från en minoritet om yttrande inte skall vidarebefordras av utskottet till myndigheten därför att obehörigt dröjsmål skulle bli följden, bör utskottet sedermera i betänkandet i ärendet ange skälen för detta sitt ställningstagande.

Som beredningen har framhållit under 7 kap. 14 § RF bör riksdagen principiellt vara jämställd med regeringen i fråga om rätten att i lagärende inhämta yttrande från lagrådet. Lagrådet inbegrips bland de myndigheter från vilka utskott enligt 4 kap. 10 § första stycket RO kan begära yttrande. Däremot omfattas inte lagrådet av minoritetsbefogenheten enligt andra stycket i samma paragraf. Lagrådets kompetens är nämligen inte – som andra myndigheters – begränsad till visst ämnesområde utan sträcker sig över hela lagstiftningsfältet. Med hänsyn härtill skulle en befogenhet också för en minoritet att påkalla lagrådets bistånd – trots de modifikationer med vilka denna befogenhet skulle vara försedd – kunna leda till en oacceptabel ansvällning av lagrådets verksamhet eller till stockningar i lagstiftningsarbetet.

För att annan utredning än yttrande från statlig myndighet skall komma till stånd fordras enligt förslaget beslut av utskottsmajoriteten. Beredningen förutsätter att utskotten som hittills visar generositet med att föranstalta om sakmaterial, som en minoritet önskar få tillfört behandlingen. I övrigt bör den parlamentariska oppositionen tillgodoses

genom att partigruppernas resurser att själva inhämta upplysningar och få till stånd utredningar ökas.

Med det här ovan sagda har beredningen inte tagit ställning till spörsmålet huruvida utfrågning av utomstående i utskott skall kunna göras offentligt. Se härom under 4 kap. 12 §.

2.4.5 Informationsfrågorna bör i övrigt utredas särskilt

Som nyss antyddes anser grundlagberedningen att också andra åtgärder än införande av en minoritetsbefogenhet i utskotten bör vidtas för att förbättra tillgången till information i riksdagsarbetet. Minoritetsbefogenheten har ju begränsad räckvidd och betydelse. Den medför inte heller direkt någon utbyggnad av riksdagens informationsapparat.

Beredningen har under 2.4.2 anlagt synpunkter på vilka behov av sakuppgifter och utredningar som får anses vara relevanta för riksdagens del och har under 2.4.3 pekat på de metoder att allmänt förbättra tillgången på faktaunderlag för initiativ och beslut som enligt beredningens mening i första hand bör prövas. Det kan diskuteras hur skilda åtgärder närmare skall avvägas mot varandra. Denna fråga är till betydande del av organisatorisk och praktisk art. De lösningar som övervägandena kan mynna ut i behöver inte sätta spår i RO. Under sådana förhållanden är det knappast en uppgift för grundlagberedningen att lägga fram ytterligare förslag om riksdagens informationsförsörjning.

Utredningar inom riksdagen sysslar för närvarande med informationsfrågor och därtill anknytande problem. ADB-utredningen har redan nämnts. I dess uppdrag ingår att undersöka hur riksdagen med hjälp av datateknik och på annat sätt skall kunna tillförsäkra sig erforderlig sakkunskap särskilt i tekniska och vetenskapliga spörsmål (se BaU 1969:37 och 1970:49). Riksdagens förvaltningsstyrelse har i juni 1971 beslutat att tillsätta en arbetsgrupp som skall se över den inre organisationen för riksdagens upplysningstjänst (se KU 1971:68). Bakgrunden är yrkanden om personalförstärkning åt upplysningstjänsten. Av intresse är också att riksdagen har låtit tillkalla en utredning rörande riksdagsbiblioteket (BaU 1969:44) i vars uppdrag ingår att överväga bibliotekets ställning inom riksdagsförvaltningen.

Mot den angivna bakgrunden anser grundlagberedningen det lämpligt att riksdagen själv tillsätter en parlamentarisk utredning med uppgift att göra en samlad bedömning av riksdagens informationsbehov och sätten att tillgodose det.

Utredningen bör alltså först och främst överväga frågan om ökat anslag till partigrupperna för införskaffande och bearbetning av sakuppgifter samt spörsmålet om utbyggnad av riksdagens upplysningstjänst. I anslutning härtill bör utredningen ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av information i tekniska och naturvetenskapliga ämnen och i andra därmed jämförliga discipliner. Utredningen bör vidare beakta de problem som aktualiseras genom den nya informationsteknikens landvinningar. Det är inte självklart att upplysningstjänsten eller den enhet, som i framtiden

kommer att svara mot denna, organisatoriskt skall vara inordnad i riksdagens förvaltningskontor. En betydelsefull roll i informationshänseende spelar litteraturförsörjningen genom riksdagsbiblioteket. Det finns anledning för utredningen att pröva lämpligheten av en organisatorisk samordning av ledningen för upplysnings- och utredningsenheten och för riksdagsbiblioteket.

Utredningen bör tillsättas snarast. Dess utredningsarbete kan antas bli ganska långvarigt och arbetet måste sannolikt delas upp i etapper. Grundlagberedningen har ingen anledning att ta ställning till huruvida de ovan nämnda särskilda utredningarna skall uppgå i den nytillsatta kommittén eller på vilket sätt den erforderliga samordningen eljest skall etableras.

Grundlagberedningen föreslår att de uppgifter som nu ankommer på upplysningstjänsten och riksdagsbiblioteket markeras i RO (se 9 kap. 7 §), detta som ett uttryck för den vikt beredningen tillmäter partigruppernas, ledamöternas och de skilda riksdagsorganens tillgång till sakupplysningar för riksdagsarbetet. De organisatoriska bestämmelserna bör hållas utanför RO.

2.4.6 Riksdagens utåtriktade information

Det har hittills endast varit tal om riksdagens behov av information som underlag för dess avgöranden av ärenden. Av annan art är frågan om information till allmänheten om riksdagen och riksdagsarbetet.

För ett levande folkstyre är det ett centralt intresse att medborgarna fortlöpande får ta del av de beslut som folkrepresentationen fattar och att de genom ökad insyn i parlamentsarbetet får förståelse för den representativa demokratins funktionssätt.

För medborgarnas möjligheter att följa riksdagsarbetet spelar massmediernas bevakning en avgörande roll. Grundlagberedningen har låtit göra en undersökning av dagspressens nyhetsbevakning av riksdagsarbetet vissa perioder under åren 1939, 1951, 1959 och 1969. Undersökningen, som har letts av docent Stig Hadenius, Göteborgs universitet, redovisas i en fristående bilaga, SOU 1972:17. Undersökningen tillåter inte några långtgående slutsatser, eftersom den inte innefattar någon bedömning av materialets kvalitet.

Det är emellertid beredningens uppfattning att pressens bevakning av riksdagsarbetet för närvarande inte svarar mot de önskemål man kan hysa. Åtgärder bör därför vidtas för att främja förbindelserna mellan riksdagen och massmedierna. Det är beredningens uppfattning att riksdagen även i andra hänseenden bör vara mera aktiv för att sprida kännedom om det parlamentariska arbetet.

Riksdagen har ingalunda förbisett frågan om den utåtriktade informationen. Här kan hänvisas till redogörelsen i KU 1971:67. Talmanskonferensen uppdrog i början av 1970 åt 1969 års organisationsutredning att behandla spörsmålet. I skrivelse den 21 oktober 1970 till konferensen fann emellertid utredningen att förslag i ämnet inte lämpligen borde

utarbetas då. Utredningen menade att det vore fördelaktigt om ett förslag kunde grundas på någon tids erfarenhet av enkammarsystemet. Enligt utredningens åsikt borde riksdagen om något eller ett par år föranstalta om en större undersökning av frågorna om den utåtriktade informationen. Talmanskonferensen godtog utredningens ståndpunkt.

Tiden torde nu vara mogen att närmare analysera behovet av utåtriktad information om riksdagen och dess verksamhet och att undersöka vilka åtgärder från riksdagens sida som bör vidtas för att förbättra denna information. Grundlagberedningen vill förorda att också denna uppgift anförtros åt den av beredningen ovan föreslagna utredningen.

2.5 De särskilda stadgandena

1 kap. RIKSMÖTEN

FU sammanförde i 1 kap. FRO bestämmelser om riksmöten och kammarsammanträden. Beredningen har funnit det lämpligt att dela upp motsvarande stoff på två kapitel, ett om riksmöten och ett om kammarsammanträden. Till kapitlet om riksmöten har förts – förutom regler om lagtima och urtima riksmöten – bestämmelser om det första sammanträdet under ett riksmöte och om riksmötets öppnande. Där har också vissa regler som avser riksdagsarbetet i allmänhet fått sin plats, nämligen de som gäller ledningen av riksdagsarbetet, ledamots ledighet från riksdagsarbetet och ersättares tjänstgöring.

1–4 §§

Lagtima och urtima riksmöten

Enligt 3 kap. 1 § RF skall riksdagen sammanträda till riksmöte årligen. Denna princip får sitt närmare innehåll genom förevarande paragrafer i RO. Som framhålls under 3 kap. 1 § RF om krig och krigsfara förekommer avsteg från eljest gällande ordning.

Riksmöte skall, enligt vad beredningen har utvecklat i 4.7 i den allmänna motiveringen, både under år då ordinarie val hålls och under mellanliggande år inledas på hösten och pågå i regel till maj månads utgång. För detta så att säga ordinarie riksmöte använder beredningen termen "lagtima riksmöte". – När riksdagen samlas efter extra val, bör därmed alltid inledas ett nytt riksmöte. Också detta benämns i förslaget lagtima riksmöte. För lagtima riksmöte närmast efter extra val använder beredningen i motiven – men inte i lagtexten – ordet "vaderiksmöte". – Gemensamt för de berörda riksmötena är att de skall komma till stånd obligatoriskt, utan att något initiativ från regering, riksdagsledamöter eller annan behöver tas (låt vara att tidpunkten för riksmötets början kan behöva preciseras genom ett särskilt beslut). Riksdagen måste emellertid kunna samlas till riksmöte vilken dag som helst på året, alltså även när lagtima riksmöte inte pågår. Härför erfordras då ett särskilt initiativ. Riksmöte som kommer till stånd efter sådant initiativ kallar beredningen

"urtima riksmöte". – De här angivna benämningarna på riksmöten är desamma som FU föreslog.

Ett riksmöte är i beredningens förslag beteckningen på en någorlunda sammanhängande arbetsperiod för riksdagen. Riksdagsordningen räknar inte med någon sessionsindelning av ett riksmöte. Detta hindrar inte att avbrott kan göras i arbetet under ett riksmöte. Uppehåll aktualiseras främst kring de större helgerna, jul och påsk. I talmannens befogenhet att kalla till kammarsammanträden (se 2 kap. 6 § RO) ligger också en rätt att bestämma om avbrott i kammararbetet under pågående riksmöte. – Någon särskild term för att beteckna annuiteten i riksdagens verksamhet, såsom "riksdagsår", begagnas inte i RO.

Riksmöten som betecknas som *"lagtima"* kan, beroende på omständigheterna, få skilda yttre förlopp. Sålunda har man anledning att dröja vid de olikheter som föreligger mellan ett riksmöte, som följer omedelbart på riksdagsval, och annat lagtima riksmöte. Vid riksmöte efter val, vare sig ordinarie eller extra, skall riksdagen utse talmän och förrätta val till flertalet riksdagsorgan. Vid lagtima riksmöte, som inte inleder valperiod, gäller valbestyren nästan enbart utskotten. En särskild följdmotionsrätt är knuten till riksmöte närmast efter val, se 3 kap. 12 § 1.

Särskilt intresse torde det ha att granska gången av ett vaderiksmöte. Samlas riksdagen till sådant riksmöte under augusti–oktober, dvs. under eller närmast före den tid då det årliga, "ordinarie" riksmötet eljest skall börja, behöver inga egentliga komplikationer uppstå i fråga om formerna för riksdagsarbetet. Vaderiksmötet kan inta det ordinarie riksmötets plats och få samma yttre förlopp och följa samma regler som ett riksmöte närmast efter ordinarie val. Det skall alltså enligt förslaget avslutas 31.5 eller, om riksdagen beslutar förlängning, senast 15.6. – Vad som däremot kräver speciell uppmärksamhet är ett vaderiksmöte som inleds efter oktober men före augusti.

Också ett vaderiksmöte av det senare slaget är givetvis ett nytt lagtima riksmöte. Pågår annat riksmöte, när vaderiksmötet inleds, avslutas alltså därmed det förra riksmötet (4 § första stycket sista meningen). Vaderiksmötet skall öppnas, och val inom riksdagen skall förrättas i samma utsträckning som annars vid det första riksmötet i en valperiod. Vaderiksmötet innebär med beredningens förslag såtillvida en fortsättning på närmast föregående riksmöte som ärenden, vilka inte har avgjorts innan den gamla valperioden löper ut, blir anhängiga vid vaderiksmötet (5 kap. 10 §). Men i princip gäller också härvidlag detsamma för varje riksmöte, som inleder valperiod. Vaderiksmöte, som börjar i november eller senare, avviker emellertid enligt förslaget från annat lagtima riksmöte därigenom att de tidsfrister för riksmötes avslutande och för framläggande av andra propositioner än budgetpropositionen och kompletteringspropositionen, som annars gäller, inte är tillämpliga. Vaderiksmötet i fråga pågår så länge det behövs, dock längst till dess nästa lagtima riksmöte skall börja. – Någon särbestämmelse som gäller budgetpropositionens framläggande har inte uppställts för vaderiksmötets del. Inte heller garanterar RO att någon allmän motionsrätt står till buds vid ett vaderiksmöte; se dock för ett

speciellt fall 3 kap. 10 § första stycket andra meningen. Enligt GLB:s förslag är – med viss modifikation – tiden för avlämnande av budgetpropositionen fixerad enbart till ett bestämt datum. Detsamma kan i princip sägas gälla den allmänna motionstiden, vilken är knuten till nyssnämnda tidpunkt. Avsaknaden av särbestämmelser i de angivna hänseendena skall ses mot bakgrunden av det tidigare berörda förhållandet att ej avgjorda ärenden flyttas över från föregående riksmöte till vaderiksmötet. Se närmare under 3 kap. 2 och 10 §§. Den ovan nämnda rätten enligt 3 kap. 12 § 1. att väcka motion med anledning av uppskjuten proposition m. m. kan få särskild betydelse vid vaderiksmöte, varom nu är fråga. Uppskov kan beslutas *från* vaderiksmöte som från varje annat riksmöte.

Urtima riksmöte kan givetvis inledas endast när lagtima riksmöte inte pågår. Gången av ett urtima riksmöte blir delvis en annan än den vid ett lagtima. Några val behöver inte förrättas, inte ens till utskotten (4 kap. 2 §). Någon öppningsceremoni skall inte förekomma. Det urtima riksmötet pågår så länge riksdagen anser det erforderligt men skall avslutas senast när nästa lagtima riksmöte skall börja (såvida inte regeringen redan dessförinnan avbryter riksmötet i samband med extra val). Propositioner kan väckas under urtima riksmöte. Rörande rätten att väcka motioner hänvisas till vad som sägs i motiveringen till 3 kap. 14 §. Ärenden som har uppskjutits från ett föregående riksmöte tas inte upp till behandling vid urtima riksmöte utan särskilt beslut härom (5 kap. 10 och 11 §§). Ärende kan uppskjutas från ett urtima riksmöte.

Detaljmotivering

Tiden på året för ordinarie val har inte fixerats i förslaget till RF (2 kap. 3 §). Dess direkta och indirekta betydelse för uppläggningen av det årliga riksdagsarbetet är emellertid sådan att månaden för valet bör bindas i RO. Enligt 1 § skall sålunda ordinarie val hållas i september. Dagen får anges i vallagen. Jämför för gällande rätt 13 § RO. Paragrafen erinrar också om bestämmelsen i RF om tidpunkten för extra val. Denna bildar utgångspunkt för vaderiksmötets inledande.

Såvitt angår 2 § hänvisas beträffande gällande rätt till 2 och 5 §§ RO och i fråga om FU:s förslag till 1:1 och 2 FRO.

En sammanställning av 2 kap. 5 § RF och 1 kap. 2 § första stycket RO i beredningens förslag ger vid handen att en nyvald riksdags första sammanträde markerar början på både en ny valperiod och ett nytt riksmöte. Den gamla riksdagen kan alltså tänkas sammanträda ända till det ögonblick då den nya riksdagen inleder sitt första plenum. Också för andra riksmöten än dem som bildar upptakten till en valperiod gäller att de inleds i och med det första kammarsammanträdet.

Av 2 § andra stycket första meningen följer att riksdagen mellan valåren måste samlas till riksmöte senast 31.10. Vid slutet av närmast föregående lagtima riksmöte har riksdagen att med beaktande av arbetsläget bestämma vilken dag som höstens arbete skall inledas. Talmanskonferensen är den givna instansen för beredning av denna fråga. Dagen kan

inte ändras genom beslut vid ett mellankommande urtima riksmöte. – Den angivna ordningen kan emellertid knappast praktiseras om extra val äger rum på sommaren eller på hösten. Denna situation uppmärksammas i styckets andra mening. Bestämmelsen täcker två fall. Dels kan det hända att vaderiksmötet börjar före den dag som var fastställd som den första för höstens ordinarie riksmöte. Inledes vaderiksmötet efter utgången av juli, skall i så fall något nytt lagtima riksmöte inte börja på hösten utan vaderiksmötet fortgå till våren. Dels kan det tänkas att vaderiksmötet inte har börjat, när det ordinarie riksmötet skulle inledas, ehuru valet vid denna tidpunkt har hållits eller tillkännagivande om valet föreligger. I detta fall förskjuts början av höstens lagtima riksmöte till den dag då riksdagen samlas till vaderiksmötet. Inget hindrar att riksdagen kommer samman till urtima riksmöte under återstoden av valperioden.

Någon formlig kallelse till lagtima riksmöte behövs inte. Av tilläggsbestämmelse 1.5.1 framgår att riksmötet inleds klockan 11. Om underrättelse till ledamöterna från kammarkansliet angående riksmötets början, se samma tilläggsbestämmelse. Underrättelse, som där avses, är inte något villkor för att riksdagen skall kunna sammanträda, utan en ren serviceåtgärd.

Reglerna i 3 § om urtima riksmöte ansluter nära till vad som nu gäller om extra session enligt 2 § RO (jämför 51 § RF och 1 § RSt) och till vad FU föreslog om urtima riksmöte i 1:1 och 3 FRO. Det är inte något villkor att riksdagsledamöter som begär urtima riksmöte skall åberopa samma skäl till stöd för sin framställan. Formlig kallelse måste utfärdas till urtima riksmöte. Endast i särpräglade situationer kan det komma i fråga att kalla ledamöterna till riksmöte dagen efter kallelsens utfärdande. Underrättelse från kammarkansliet enligt tilläggsbestämmelse 1.5.1 kan få särskild praktisk betydelse när urtima riksmöte skall hållas. – Av 12 kap. 1 § RF framgår att regeringen eller talmannen vid krig och vid krigsfara skall kalla till urtima riksmöte, om riksdagen inte är samlad.

Talmannens befogenhet att kalla till urtima riksmöte är inte begränsad till fall, då visst antal ledamöter påfordrar det.

Se om riksmötets avslutande 108 § i nuvarande RF samt 2, 5 och 35 §§ i nuvarande RO. FU:s bestämmelser i ämnet återfinns i 1:4 FRO. Beredningen har ansett att de nuvarande bestämmelserna om när riksdagsarbetet vanliga år skall avslutas på våren bör bibehållas.

Bestämmelserna i 4 § andra stycket om avbrytande av riksmöte i avvaktan på utgången av extra val överensstämmer i allt väsentligt med de nuvarande (se SOU 1967:26 s. 185 f och 195 f). Befogenheten att avbryta riksmöte föreligger endast när regeringen har förordnat om extra val, inte när extra val skall hållas därför att riksdagen fyra gånger har förkastat talmannens förslag till ny statsminister (5 kap. 3 § RF). De skäl som har förestavat regeringens rätt att i det förra fallet avbryta riksdagsarbetet har knappast giltighet i den senare situationen. Det skulle vidare te sig föga konsekvent om en expeditionsministär – och det är alltid en sådan man har att göra med när förslag till ny statsminister underställs

riksdagen – kunde avbryta riksmötet, detta med tanke på att en sådan regering är betagen rätten att besluta om extra val (2 kap. 4 § andra stycket RF).

Beslut av regeringen att avbryta riksmöte kan tillkännages för kammaren muntligen genom minister eller genom skrivelse till riksdagen (se 3 kap. 6 § RO).

Att ett riksmöte avslutas (avbryts) innebär att kammararbetet upphör. Vissa andra aktiviteter, t. ex. utskottsarbete (4 kap. 11 §), kan fortgå. Talmannen kan fullgöra sin skyldighet att expediera skrivelser över de beslut, som riksdagen har fattat, även efter det att riksmötet har avslutats eller avbrutits. Och protokoll från kammarsammanträde kan justeras också efter riksmötets slut (tilläggsbestämmelse 2.16.2).

5 och 6 §§

I rubricerade lagrum föreslår beredningen bestämmelser om riksmötets inledningsskede. Se för närvarande 20 och 32–34 §§ RO samt 1 och 3 §§ RSt. FU:s förslag är upptaget i 1:5–7 FRO.

5 § gäller i huvudsak det första sammanträdet med kammaren vid ett riksmöte. Som tidigare har nämnts inleds ett riksmöte i och med detta sammanträde. – Tilläggsbestämmelse 1.5.1 har kommenterats ovan under 1–4 §§.

Det är angeläget att riksdagen kan börja arbeta utan dröjsmål efter det att riksmötet har inletts. För detta syfte behövs föreskrifter i två hänseenden. Dels bör sörjas för kontroll i någon form av vilka personer som rätteligen bildar riksdagen. Dels bör riksdagen snarast konstituera sig, dvs. utse de personer och organ, vilkas medverkan erfordras för att arbetet skall komma i gång. Vissa bestämmelser härom ges i 5 §.

Bevis om val av riksdagens ledamöter bör alltjämt utfärdas, likaså om val av ersättare. Som sådant bevis bör kunna godtas behörigen undertecknat utdrag ur protokoll eller annan handling från den förrättning, vid vilken ledamot eller ersättare har blivit utsedd. Av dessa utdrag framgår alltså av vilka personer riksdagen rätteligen består. Bevisen bör granskas av något riksdagens organ. Som framgår av specialmotiveringen till 2 kap. 12 § RF föreslår beredningen att denna uppgift anförtros åt valprövningsnämnden. På samma ställe berör beredningen frågan om innebörden av bevisgranskningen och dennas samband med den uppgift att pröva ledamöters och ersättares behörighet, som tillika åvilar valprövningsnämnden.

Bestämmelser om utfärdande av bevis för riksdagsledamöter (och deras ersättare), om översändande av bevisen till ledamöterna och till valprövningsnämnden, om granskning av bevisen och granskningens omfattning samt om tidpunkten för granskningen får lämpligen sin plats i vallagen. I RO föreslås endast föreskrifter om att berättelse över bevisgranskningen skall föreläggas kammaren. Valprövningsnämnden bör fullgöra granskningen i sådan tid att berättelse över den kan föredras på riksmötets första sammanträde; det sagda har sin främsta betydelse i fråga om det

första riksmötet efter val.

På grundval av godkända bevis bör därefter vid det första sammanträdet förrättas upprop av ledamöter och av tjänstgörande ersättare. Uppropet syftar dels till kontroll av ledamöternas (ersättarnas) närvaro, dels till kontroll av deras identitet.

Skall val av talmän förrättas, bör valen äga rum vid det första sammanträdet, sedan upprop har verkställts. Talmansval aktualiseras i allmänhet endast vid det första riksmötet i en valperiod, se 3 kap. 2 § RF och 8 kap. 1 § RO. Att ålderspresidenten för ordet i kammaren till dess talmansvalen har förrättats framgår av 2 kap. 2 §.

Också valberedningen bör utses vid riksmötes första sammanträde. Härom finns en bestämmelse i 7 kap. 2 §. Talmansvalen skall föregå val av valberedningen. Lämpligen bör även val av kammarsekreterare förrättas vid det inledande sammanträdet. Inte heller de nu nämnda valen aktualiseras vid varje riksmöte.

En särskild förklaring att ett riksmöte är öppnat behöver inte uppställas som en förutsättning för att riksdagsarbetet skall kunna sättas i gång. Beredningen anser emellertid att man bör föra traditionen vidare och till inledningsskedet av ett lagtima riksmöte förlägga en sammankomst i solenna former, vid vilken riksmötet förklaras öppnat. En särskild öppningssammankomst får ett ökat berättigande om regeringen vid sammanträdet lämnar riksdagen en översikt i form av en regeringsförklaring rörande de arbetsuppgifter som väntar den under riksmötet. Ett sådant inslag ger öppningssammanträdet ett nyhetsvärde utöver det som knyter sig till det ceremoniella förloppet.

Öppningshögtidligheten, som regleras i 6 §, bör bättre än nu passas in i det mönster som gäller i ett parlamentariskt statsskick. Ceremonin bör sålunda förläggas till riksdagens plenisal. Det bör vidare ankomma på ett riksdagens organ, lämpligen talmannen, att bestämma tidpunkten för sammankomsten (se dock nedan) och att närmare utforma högtidligheten. Sambandet mellan de främsta statsorganen bör komma till uttryck genom att statschefen och regeringens ledamöter är närvarande. Statschefen bör, på hemställan av talmannen, förklara riksmötet öppnat. Har statschefen eller den som i hans ställe tjänstgör som statschef förhinder, åligger det talmannen att öppna riksmötet. Regeringsförklaringen skall föredras av statsministern eller hans ställföreträdare och inte av statschefen.

Öppningssammankomsten bör förläggas till så tidig tidpunkt under riksmötet som möjligt. De i kommentaren till 5 § omnämnda åtgärderna och valen bör emellertid föregå öppnandet. I normala fall torde öppningsceremonin kunna äga rum på eftermiddagen den första dagen under riksmötet. En föreskrift härom har införts i tilläggsbestämmelserna. Gäller öppningssammanträdet det första riksmötet i en valperiod, blir det i främsta rummet en uppgift för den gamla riksdagens presidium att utstaka det ceremoniella förloppet och vidta behövliga förberedelser. Avgörande ordet tillkommer dock den nyvalde talmannen.

Regeringsförklaringen är tänkt som underlag för den allmänpolitiska

debatt, som enligt vad beredningen har angivit i motivavsnittet om riksdagens arbetsplanering bör följa kort tid efter det att riksmötet har öppnats. Det är med hänsyn härtill önskvärt att förklaringen får en viss fyllighet. Lagtexten medger att en regering som har avgått efter nederlag vid val men som kvarstår som expeditionsministär underlåter att avge regeringsförklaring, se härom ovan under 2.3.7. Också en ren ämbetsmannaregering kan finna en sådan förklaring opåkallad.

För närvarande överlämnar regeringen en s. k. riksdagsberättelse till riksdagen vid dess öppnande. Berättelsen upptas numera i huvudsak av en redogörelse för de statliga kommittéerna. En redogörelse för dessa bör också fortsättningsvis komma riksdagen till del. Den behöver emellertid inte överlämnas just vid riksmötets öppnande; den bör lämpligen avse kalenderår. En föreskrift om en sådan redogörelse föreslår beredningen i tilläggsbestämmelse 3.6.2. I övrigt behöver RO inte innehålla någon anvisning om en "riksdagsberättelse". Det kan anmärkas att det kan finnas anledning för statsministern att i regeringsförklaringen göra en allmänt hållen tillbakablick på den politik som har förts under det gångna året.

7 §

Se beträffande gällande rätt 50 § RO och 67 § RSt och beträffande FU:s förslag 1:8 FRO. Kraven på en omsorgsfull planering av riksdagsarbetet kan antagas efter hand bli stegrade. Det yttersta ansvaret för riksdagsarbetets planläggning och bedrivande bör som hittills ligga hos talmannen.

Ledningen av riksdagsarbetet är jämte ledningen av kammarsammanträdena (2 kap. 1 §) talmannens huvuduppgift. Beredningen har i motiveringen till 3 kap. 2 § RF tecknat en allmän bild av den ställning som talmannen enligt beredningens förslag bör inta inom riksdagen. Nedan sammanfattar beredningen de viktigaste av de uppgifter och funktioner utöver de nyss nämnda som talmannen har enligt förslaget. En del av dessa kan ses som utflöden av den centrala uppgiften att leda riksdagsarbetet.

Talmannen tjänstgör som statschef, när annan behörig person inte kan inträda (4 kap. 6 § RF). Talmannen tar initiativ till och leder förhandlingarna vid regeringsbildning, avger förslag till riksdagen om ny statsminister samt fullgör i övrigt vissa uppgifter vid regeringsskifte (5 kap. 2–5 §§ RF). Beslut om entledigande av statsministern och därmed av hela regeringen samt, när riksdagen har beslutat om misstroendeförklaring, av annan minister enskilt fattas av talmannen (5 kap. 6, 7 och 9 §§ RF). – Talmannen är ordförande i riksdagens förvaltningsstyrelse (9 kap. 3 § RO). Han är också ordförande i krigsdelegationen (8 kap. 13 § RO). Vidare är han självskriven ledamot av utrikesnämnden (9 kap. 7 § RF) och han har för visst fall en ledningsfunktion med anknytning till nämnden (8 kap. 9 § RO). Talmannen har det främsta ansvaret för riksdagens förbindelser med andra länders parlament, och det åligger

honom i detta och andra sammanhang att utåt representera riksdagen. Det erinras om hans uppgift att fastställa ordningen för riksmötets högtidliga öppnande (1 kap. 6 § RO). Talmannen prövar frågor om ledighet från uppdrag som riksdagsledamot och kallar ersättare till tjänstgöring (1 kap. 8 och 9 §§ RO). Talmannen förhandsprövar ansökan om att riksdagen skall häva ledamots immunitet (3 kap. 17 § RO). Han har vissa särskilda befogenheter när det gäller att tillsätta ledamöter och suppleanter i riksdagsorgan (1 kap. 7 § tredje stycket, 7 kap. 2 och 12 §§ RO). Man kan, slutligen, notera att talmannen äger och i vissa fall skall kalla till urtima riksmöte (1 kap. 3 § RO och 12 kap. 1 § RF) samt att han kan bestämma om annan sammanträdesort än Stockholm (3 kap. 1 § och 12 kap. 1 § RF).

För att återvända till frågan om riksdagsarbetets ledning anser beredningen att talmannen alltfort i viss omfattning bör dela ansvaret härför med talmanskonferensen. Av särskild betydelse är den för kammare och utskott gemensamma arbetsplanering som kommer till stånd med talmanskonferensen som centralorgan.

Beredningen föreslår i ett par avseenden ändrade regler om talmanskonferensens sammansättning. Det är för det första önskvärt att varje parti som är representerat i riksdagen därför att det har en väljarandel av minst fyra procent får utse en företrädare i talmanskonferensen. Beredningen har funnit det lämpligt att man därvid tillämpar det förfarande som anvisas för fyllnadsval i proportionellt sammansatta organ enligt 7 kap. 12 § första stycket; varje partigrupp anmäler sin representant till talmannen, som förklarar honom för vald. Partirepresentanternas mandat i konferensen bör ha samma längd som utskottsordförandenas, och de bör alltså utses för samma tid som utskottsledamöter (se 4 kap. 2 §). – För det andra anser beredningen, i likhet med 1969 års organisationsutredning inom riksdagen, att vice ordföranden i riksdagens förvaltningsstyrelse bör bliva självskriven ledamot av talmanskonferensen som ett led i en strävan att etablera en nära kontakt mellan talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen. Samma ändamål tjänar föreskriften i tilläggsbestämmelserna att direktören för förvaltningskontoret skall få delta i konferensens överläggningar.

Det finns anledning att något dröja vid frågan vilka medel som står talmannen och talmanskonferensen till buds vid planeringen av riksdagens arbete. Talmannen har vissa formliga beslutsbefogenheter, som är utslag av hans ledningsfunktion. Viktigast är kanske att han är den som kallar kammaren till sammanträde (2 kap. 6 §). Av betydelse är vidare hans rätt att bestämma ordningen mellan ärendena på föredragningslistan (tilläggsbestämmelse 2.7.1) och mellan förhandsanmälda talare (2 kap. 15 §). Man kan vidare notera att talmannen äger kalla riksdagen till urtima riksmöte (1 kap. 3 §) och att det ankommer på honom att besluta om fristående debatt i kammaren (2 kap. 10 §).

Emellertid äger inte talmanskonferensen på arbetsplaneringens område fatta några rättsligt bindande beslut. Och till stor del ligger den formella beslutanderätten i frågor som påverkar arbetsplaneringen utanför talman-

nens kompetens. De centrala arbetsledande organen har under sådana omständigheter att – som hittills – främst verka genom att inhämta upplysningar, ta initiativ, samråda och medverka till frivilliga överenskommelser.

Ett par nya bestämmelser i RO understryker vikten av att talmannen i särskilda avseenden är aktivt verksam för att förebygga snedbelastning och oacceptabla påfrestningar i riksdagsarbetet: han skall enligt 2 kap. 13 § samråda med företrädare för partigrupperna om åtgärder som kan främja koncentration i kammarens överläggningar, och han skall enligt 3 kap. 5 § samråda med regeringen angående tidsplanen för propositionernas avlämnande.

I vissa angelägenheter skall talmanskonferensen enligt särskilda föreskrifter höras obligatoriskt. Så är fallet i fråga om beslut om tidpunkten för lagtima riksmötets inledande under år då ordinarie val inte hålls (tilläggsbestämmelse 1.2.1), i fråga om förlängning av det årliga riksmötet till dag efter 31.5 (tilläggsbestämmelse 1.4.1), i fråga om framställning från regeringen att få lämna proposition efter propositionsfristens utgång (tilläggsbestämmelse 3.4.1) och i frågor om uppskov till annat riksmöte med behandlingen av ärende och om upptagande av uppskjutet ärende till behandling vid urtima riksmöte (tilläggsbestämmelse 5.10.1, 5.11.1 och 5.12.1). – Av betydelse för talmanskonferensens aktionsmöjligheter är dess i tilläggsbestämmelse 3.8.2 föreslagna befogenhet att väcka ärende hos riksdagen i angelägenhet som gäller riksdagsarbetets bedrivande.

Ett par skilda uppgifter har anförtrotts åt talmanskonferensen. Enligt 2 kap. 5 § är det konferensens sak att överenskomma om radio- och TV-sändning från kammaren, och enligt tilläggsbestämmelse 9.7.1 tar konferensen viss befattning med utskottens studieresor och stipendier till enskilda ledamöters studieresor.

8 och 9 §§

Förslaget till lydelse av dessa paragrafer med tillhörande tilläggsbestämmelser har med endast redaktionella ändringar förts över från beredningens betänkande om ersättare för riksdagsledamöterna, SOU 1970:17, vartill hänvisas. Jämför också 3 kap. 8 § RF.

2 kap. KAMMARSAMMANTRÄDEN

De avgöranden som ankommer på riksdagen skall nästan undantagslöst träffas vid sammanträde med kammaren. Kammaren är den självklara platsen också för andra former av handläggning i riksdagen. Förevarande kapitel normerar inte uttömmande arbetet i kammaren. I praktiskt taget alla kapitel i RO finns föreskrifter som gäller kammarsammanträden. Av särskild betydelse är givetvis bestämmelserna om beslutsordningen vid ärendenas avgörande i 5 kapitlet. I 2 kap. har emellertid samlats regler för kammararbetet med mera allmän innebörd, regler som skall iakttas vid all handläggning i kammaren eller i vart fall vid mer än en handläggnings-

form. Kapitlet innehåller sålunda bl. a. bestämmelser om ledningen av kammarsammanträde, om offentlighet, om kallelse, handläggningsordning och avbrott och om yttranderätten. Bestämmelserna om yttranderätten innefattar – som har framgått under rubriken till RO – inte oväsentliga nyheter i förhållande till gällande rätt.

1 §

Se om gällande rätt 51 § RO och om FU:s förslag i 1:8 FRO.

Det är en självklar uppgift för talmannen att leda kammarens sammanträden. Denna huvuduppgift slås allmänt fast i 1 §. Den preciseras till innehållet i andra bestämmelser i detta och andra kapitel i RO.

Enligt 3 kap. 8 § RF skall talmannens mandat som riksdagsledamot utövas inte av honom själv utan av ersättare. Härav följer bl. a. att talmannen inte får delta i omröstningar eller val i kammaren. Någon bestämmelse som uttryckligen förbjuder honom att göra det har beredningen inte ansett erforderlig.

Inom KU har (1968:20 s. 20) väckts tanken att rätt skulle tillerkännas talmannen att yttra sig i kammaren, oavsett om han har rösträtt där eller inte. Det var enligt utskottet inte alldeles odiskutabelt att talmannen skulle vara förhindrad att över huvud ta till orda i sakfrågor.

Grundlagberedningen anser det angeläget att man kan bygga upp en stark tillit till talmannens oväld i alla läger inom riksdagen. Bäst förenligt med denna strävan är enligt beredningens mening att talmannen som hittills är rättsligt förhindrad att ta till orda i sakfrågor. Han bör sålunda inte få yttra sig i själva saken vare sig i ärenden, inför val inom riksdagen, vid besvarandet av interpellationer eller frågor eller i fristående debatter. Att talmannen före kammarbehandlingen har tagit befattning i sak med ett ärende, såsom fallet är i fråga om förslag till ny statsminister och kan vara i fråga om ärende om riksdagsförvaltningen, bör inte föranleda undantag.

Riksdagsordningen bör däremot medge talmannen att ställa förslag och yttra sig i flertalet procedurangelägenheter. Han bör givetvis kunna föreslå t. ex. att sammanträde skall avslutas eller ajourneras, att det skall hållas inom stängda dörrar eller att ärende skall remitteras till visst utskott. Men han bör också vara oförhindrad att motivera förslag som han sålunda har framställt eller beslut som han har fattat som ledare av kammarsammanträdena (jämför 9 §). Talmannen bör vidare som riksdagens främste företrädare och som ledare för riksdagsarbetet kunna göra uttalanden av skilda slag i kammaren utan samband med viss punkt på föredragningslistan: redogöra för tidsplaneringen i riksdagsarbetet, inlägga gensaga mot uppenbart missvisande och för riksdagens ledamöter kränkande publicitet m. m.

Den antydda avgränsningen av talmannens yttranderätt ansluter nära till vad som nu gäller. Den är naturlig i betraktande av talmannens uppgifter och det förhållandet att hans ledamotsbefattning skall utövas av ersättare. Beredningens ståndpunkt har kommit till uttryck i 1 §

genom föreskriften att talmannen inte får yttra sig i sakfrågan vid överläggning i kammaren i ämne som är upptaget på föredragningslistan. Talmannens rätt att ställa förslag och göra uttalanden i procedurfrågor och att i övrigt yttra sig vid sidan om sakfrågorna framgår dels motsättningsvis av den nyss återgivna föreskriften, dels av hans befogenheter att leda riksdagsarbetet och kammarsammanträdena.

2 §

Se nu 33 § 2 och 4 mom. RO. Jämför 1:8 FRO.

Presiderar vice talman i kammaren, äger han inte yttra sig i vidare mån än talmannen. Han är däremot oförhindrad att delta i omröstning och i val; ersättare intar inte hans plats i kammaren därför att han fullgör talmanssysslorna (SOU 1970:17 s. 47). Inget hindrar att vice talman är närvarande i kammaren och där deltar i överläggning och beslut, medan kammaren leds av annan vice talman som kommer efter i rangordningen (se KU 1970:48 s. 8); det kan anmärkas att motsvarande möjlighet inte står talmannen till buds.

Ålderspresidenten bör leda kammarsammanträde såväl intill dess talmannen och vice talmännen har valts som för det mindre sannolika fallet att vid något tillfälle efter talmansvalen ingen av vice talmännen är tillstädes för att ersätta talmannen.

3 §

Paragrafen följer gällande rätt (5 § RSt) och FU:s förslag (1:11 FRO). Det är onödigt att i författning ange den ordning mellan valkretsarna som skall vara bestämmande för placeringen.

4 §

Se för gällande rätts del 51 och 56 §§ RO samt 2 och 6 §§ RSt. Jämför 1:12 FRO.

Principen att kammarens förhandlingar skall vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick. Den slås fast i 4 § första stycket. Möjligheten att göra undantag bör enligt beredningens mening uttryckligen begränsas till fall då det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest till dess förhållande till främmande stat eller mellanfolklig organisation. Beredningen vill erinra om att kammarsammanträden inom stängda dörrar förekom under andra världskriget men inte har hållits sedan dess.

Beslut om att ett sammanträde skall vara slutet bör som nu kunna fattas dels av kammaren, dels av regeringen, när denna avser att lämna muntligt meddelande till riksdagen genom minister vid sammanträdet (se 3 kap. 6 §). Givetvis kan förordnande om stängda dörrar avse del av ett sammanträde.

Beredningen förordar uttryckliga bestämmelser i RO om den tystnadsplikt som bör åligga personer som har övervarit kammarsammanträde

inom lyckta dörrar (jämför ämbetsansvarskommittén i SOU 1972:1 s. 139 f och 141 f). – Syftet med ett beslut att hålla sammanträde inom stängda dörrar skulle förfelas om de närvarande fritt ägde meddela utomstående vad som har förekommit vid sammanträdet. Utgångspunkten bör därför vara att tystnad skall iakttas. Det vore emellertid olämpligt om tystnadsplikten obetingat knöts till ett i förväg givet förordnande om sammanträde inom lyckta dörrar. Den skulle därigenom kunna komma att omfatta uppgifter och yttranden vilkas hemlighållande inte påfordras av syftet med förordnandet. Denna konsekvens undgår man om riksdagen kan i efterhand förklara att viss del av vad som har förekommit under det hemliga sammanträdet – eller rentav förhandlingen i sin helhet – inte skall vara underkastad tystnadsplikt. Denna befogenhet att upphäva tystnadsplikten gäller i lika mån vare sig det är regeringen eller riksdagen som har beslutat om stängda dörrar.

Skyldigheten att iaktta tystnad träffar inte sådana meddelanden som kan anses behöriga. Beredningen har därvid främst haft i åtanke underrättelser till riksdagsledamöter som inte var närvarande vid det hemliga sammanträdet. I gengäld gäller tystnadsplikten också för ledamot (och tjänsteman i riksdagen) som i andra hand har fått del av uppgifter, lämnade vid ett slutet sammanträde.

Överträdelse av tystnadsplikten ådrager straffansvar enligt brottsbalken. Häri medför ämbetsansvarskommitténs förslag inte någon ändring. Har riksdagsledamot åsidosatt tystnadsplikten under själva utövningen av sitt ledamotskap, t. ex. under anförande i kammaren vid ett senare, offentligt sammanträde, krävs enligt 3 kap. 7 § förslaget till RF riksdagens tillstånd för åtal. Bryter ledamoten mot tystnadsplikten i annat sammanhang, t. ex. genom att privat anförtro någon en hemlig uppgift, behövs däremot inte sådant tillstånd för att åtal skall få väckas (se specialmotiveringen till 3 kap. 6 och 7 §§ RF).

Ett särskilt spörsmål är i vad mån tystnadsplikten skall omfatta också meddelande för offentliggörande i tryckt skrift eller i radio och TV. Frågan om den framtida avvägningen mellan behovet av sekretess i det offentliga livet och intresset av skydd för massmediernas informationskällor är föremål för utredning av 1969 års offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitté i samarbete med den år 1970 tillsatta utredningen om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier. Beredningen har emellertid för sin del ansett att skyldigheten att iaktta tystnad om vad som har yttrats vid ett slutet kammarsammanträde bör gälla också meddelanden till nyhetsorganen; tystnadsplikten kan med förslaget antas komma att omfatta endast sådant som av viktiga utrikes- eller försvarspolitiska skäl bör hållas hemligt. Genom att tystnadsplikten föreskrivs i RO kommer enligt nu gällande bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen ansvar för överträdelse att kunna utkrävas också för meddelande i publiceringssyfte (oavsett om överträdelsen innebär brott mot rikets säkerhet eller ej).

Bestämmelserna i sekretesslagen om när kammarens protokoll skall hållas hemliga får anpassas till regleringen i denna paragraf. Avgörande

bör vara om protokoll innehåller sådant som omfattas av tystnadsplikt enligt paragrafen. Beredningen föreslår inte någon särskild bestämmelse om att hemligt protokoll skall justeras inom stängda dörrar. Härom kan riksdagen besluta med stöd av 4 § första stycket. Underlåter riksdagen det, får anses att tystnadsplikten beträffande vad som är upptaget i protokollet därmed har hävts och protokollet blivit offentligt.

5 §

Lagrummet ansluter nära till vad som nu finns föreskrivet i 2 § andra stycket RSt, jämför KU 1964:38.

Principen att förhandlingarna i kammaren skall vara offentliga når sitt syfte endast genom medverkan och förmedling av massmedierna. Utgångspunkten för talmanskonferensens prövning bör därför vara att hinder inte skall läggas för sändningar i radio och TV. Liksom hittills kan talmanskonferensen lämna medgivande tills vidare till alla upptagningar eller till vissa slags upptagningar.

6 §

Se 51 § RO och 4 § RSt beträffande gällande rätt. FU:s förslag är upptaget i 1:9 FRO.

Enligt vad som tidigare har sagts behövs inte någon formlig kallelse till det första sammanträdet under ett lagtima riksmöte. Om kallelse till urtima riksmöte och därmed till det första sammanträdet under sådant riksmöte finns en bestämmelse i 1 kap. 3 § tredje stycket. Någon uttrycklig föreskrift om kallelse till sammanträdet för riksmötets öppnande är inte erforderlig (jämför tilläggsbestämmelse 1.6.1). Kallelse till andra sammanträden med kammaren än som nu har berörts bör liksom för närvarande utfärdas av talmannen. Till förekommande av överrumpling bör RO ange en minimitid före ett sammanträde för utfärdande av kallelse. Den nuvarande anknytningen till ett bestämt klockslag, klockan 18 dagen före sammanträdet, är ägnad att skapa klarhet för ledamöterna och bör enligt beredningens mening bibehållas. Den kompletterande föreskriften om kallelse minst fjorton timmar i förväg syftar till att hindra att kallelse till ett sammanträde med början på efternatten – om ett sådant mot förmodan skulle bli aktuellt – utfärdas först sent på eftermiddagen närmast föregående dag.

I speciella situationer kan det hända att kammaren skulle behöva sammanträda med kortare varsel än som nyss har angetts. Om det får framgå av RO att en möjlighet att underskrida fristen för kallelse till plenum får utnyttjas endast i undantagsfall, läggs vidare prövningen härav i talmannens hand och krävs slutligen godkännande vid det utlysta sammanträdet av en majoritet av riksdagens alla ledamöter för att sammanträdet skall få hållas, torde man inte behöva befara att möjligheten används i oträngt mål.

Lagtexten hindrar inte att två sammanträden hålls under en och

samma dag. Att så sker är emellertid mindre väl förenligt med syftet med reglerna om bordläggning. Genom bordläggningen skall nämligen lämnas rådrum att överväga och även informellt överlägga om framlagda förslag. – "Kvällsplenum" som fortsättning på förmiddagens plenum är inte något fristående sammanträde till vilket särskild kallelse skall utfärdas; angående underrättelse om att sammanträde avses fortsätta på kvällen, se tilläggsbestämmelserna. – Det torde framgå av vad beredningen har anfört under rubriken till RO att kvällsplena så långt sig göra låter bör undvikas.

Kallelse bör utfärdas i viss bestämd form – genom anslag i riksdagshuset – för att anses ha utgått i tid. Något undantag härvidlag – eller beträffande fristen för kallelse – bör inte få göras därför att fråga är om kallelse till sammanträde inom stängda dörrar.

7 och 8 §§

Se för gällande rätt 51 § RO samt 37–39 §§ RSt. Jfr FU:s förslag i 1:10, 13 och 14 FRO.

Till varje kammarsammanträde skall till ledamöternas ledning upprättas en föredragningslista. 7 § kräver inte att all handläggning som förekommer vid sammanträdet skall ha tagits upp på listan. Paragrafen avser bara ärenden, som har bordlagts vid ett föregående sammanträde, och val som skall förrättas vid sammanträdet i fråga. I tilläggsbestämmelserna erinras om andra fall då anteckning enligt särskild föreskrift skall göras på föredragningslistan. Av denna skall sålunda framgå bl. a. att svar kommer att lämnas vid sammanträdet på interpellation eller fråga och att en fristående debatt skall äga rum. – Vid ett sammanträde kan därjämte förekomma handläggning, av i allmänhet formell art, som inte behöver finnas antecknad på föredragningslistan.

Talmannen bör, på ett par undantag när, ha frihet att bestämma i vilken ordning ärendena (härmed jämställs val) skall föras upp på föredragningslistan (se SOU 1967:26 s. 134). Om han så vill, bör han emellertid i det väsentliga kunna falla tillbaka på en författningsbestämd ordning, se tilläggsbestämmelse 2.7.1. Talmannens befogenhet att bestämma ordningen på föredragningslistan är ett icke oviktigt medel att, när tiden är knapp, länka huvudinsatserna i kammararbetet till de viktigare ärendena.

Självfallet får kammaren vid ett sammanträde inte handlägga ärende, som inte vid sammanträdets början finns upptaget på föredragningslistan (bortsett från viss formell handläggning, se ovan). Ledamöterna bör vidare kunna förlita sig på den en gång tillkännagivna föredragningsordningen. Ordningen mellan de ärenden (val; om andra punkter på föredragningslistan, se nedan) som har förts upp på listan får därför inte kastas om, sedan sammanträdet väl har inletts, vare sig genom beslut av talmannen eller av kammaren. Talmannen skall med andra ord alltid föredraga ärendena i den ordning de har tagits upp på föredragningslistan.

En naturlig utgångspunkt är att ett sammanträde pågår till dess

samtliga ärenden på föredragningslistan har handlagts. Liksom hittills kommer emellertid uppskov ofta att bli nödvändigt. Ett betydelsefullt fall är det då man vill avvakta att en ersättare hinner inställa sig till en viktig votering. En konsekvens av att ordningen mellan ärendena på föredragningslistan inte får rubbas är emellertid att ett uppskov måste avse *alla* återstående ärenden på föredragningslistan.

Någon bestämmelse som uttryckligen tar sikte på den generella möjligheten att uppskjuta ärende till följande plenum torde inte erfordras. Enligt 8 § är det kammarens uppgift att – på förslag av talmannen eller ledamot – besluta om att kammarsammanträde skall avslutas. Med denna bestämmelse, sammanställd med föreskriften att ärendena skall föredragas i den ordning de har tagits upp på föredragningslistan, är det sagt att uppskov kan beslutas, men bara på så sätt att kammaren "sätter streck" på föredragningslistan efter ett visst ärende. Den föreslagna ordningen överensstämmer med den som nu tillämpas i riksdagen. Den innebär givetvis inte att sådant uppskov med slutligt ställningstagande, som grundas på särskilda bestämmelser (se t. ex. 5 kap. 2 § och 7 kap. 3 §), lägger hinder i vägen för handläggning av återstående ärenden på föredragningslistan vid pågående sammanträde. – Ärende som ej har medhunnits vid ett sammanträde bör placeras främst på föredragningslistan till nästa sammanträde; avsteg härifrån kan emellertid ibland vara motiverat.

Förbudet att under förhandlingens gång ändra ordningen på föredragningslistan gäller enligt 7 § endast ärenden och val. Hinder föreligger således inte att exempelvis låta ett aviserat svar på en fråga eller en interpellation utgå från listan och att fortsätta med de punkter som följer därefter. Om möjligt bör det dock förebyggas att uppskov m. m. varom nu är fråga leder till att ärenden på ett för ledamöterna överraskande sätt kommer att behandlas vid en tidigare timme än beräknat.

9 §

Bestämmelsen om propositionsvägran ger åt talmannen en viktig befogenhet som han har att utnyttja för att i riksdagshandläggningen bevara troheten mot de konstitutionella reglerna. Den nuvarande bestämmelsen i 61 § (jämför 51 §) RO hade en nära motsvarighet hos FU i 1:14 FRO, och FU:s stadgande har med endast ett par avvikelser förts till 9 §. Sålunda föreslår beredningen för sin del att talmannen skall vara skyldig att vägra att ställa proposition inte blott på yrkande som strider mot regeringsformen eller mot riksdagsordningen utan även på yrkande som strider mot annan grundlag än regeringsformen.

10 §

Se om gällande rätt 52 § första stycker RO och beträffande FU:s förslag 1:15 FRO. Jämför 3 kap. 4 § i beredningens förslag till RF.

Principen om fri yttranderätt i kammaren för ledamöter och ministrar

är av grundläggande betydelse för riksdagsarbetet och har kommit till uttryck i 10 § första stycket. Principen måste emellertid genombrytas på flera punkter. Inskränkningar – andra än sådana som enligt allmän lag gäller i yttrandefriheten – bör få meddelas endast i RO.

Beredningen sammanfattar nedan i systematisk uppställning, huvudsakligen genom hänvisningar till författningsrum, vilka inskränkningar som med beredningens förslag kommer att gälla i rätten att ta till orda i kammaren.

1 *Överläggning får över huvud taget inte förekomma*

1.1 Rätten att yttra sig gäller endast fråga som författningsenligt är eller kan komma under handläggning vid det sammanträde det gäller. Enligt 2 kap. 10 § tredje stycket kan talmannen besluta att en fristående debatt skall äga rum vid ett sammanträde. En sådan debatt kan, allt efter vad talmannen bestämmer, få spänna över hela det politiska fältet (allmänpolitisk debatt, se ovan i avsnittet om riksdagens arbetsplanering, under rubriken till RO) eller begränsas till visst eller vissa ämnen. I andra fall föreligger inte rätt att yttra sig vid sidan om eljest förekommande handläggning.

1.2 Beslut huruvida interpellation får framställas skall fattas utan föregående överläggning. 6 kap. 1 § RO.

1.3 Meddelande från minister om skälet till att svar på interpellation uteblir eller anstår får ej följas av överläggning. 6 kap. 1 § RO.

1.4 Beslut om att sammanträde skall avslutas eller uppehåll göras i sammanträdet fattas utan föregående överläggning. 2 kap. 8 § RO.

1.5 Beslut enligt 14 § i detta kapitel om begränsning av yttranderätten vid debatt i viss fråga fattas utan föregående överläggning.

Beredningen vill anmärka att enligt dess förslag något hinder aldrig föreligger mot överläggning i samband med beslut om bordläggning av utskottsbetänkande eller av ärende om misstroendeförklaring.

2 *Vissa personer eller kategorier av personer får inte delta i överläggningen*

2.1 Andra än riksdagsledamöter (varmed jämställs tjänstgörande ersättare) och ministrar är uteslutna från att delta i kammarens förhandlingar. 2 kap. 10 § första stycket RO. Statschefen (den som tjänstgör i hans ställe) äger dock i två särskilda fall ta till orda i kammaren, nämligen dels enligt 1 kap. 6 § RO vid riksmötets öppnande, dels enligt 2 kap. 10 § andra stycket RO vid avgivande av ämbetsförklaring. Om statschefens ämbetsförklaring hänvisas till vad som sägs under rubriken till 4 kap. RF.

2.2 Den som utövar talmansbefattningen får inte yttra sig i sakfrågor. 2 kap. 1 och 2 §§ RO.

2.3 Den som är jävig får inte delta i meningsutbyte i ärende som jävet gäller. 2 kap. 11 § RO (undantag för minister i ärende angående hans tjänsteutövning).

2.4 I överläggning angående fråga till minister får ingen annan delta än den ledamot som har framställt frågan och den minister som lämnar svaret. 6 kap. 2 § RO.

2.5 Talmannen kan för pågående överläggning ta ordet från den som har brutit mot 2 kap. 12 § första stycket RO och inte rättat sig efter talmannens erinran. 2 kap. 12 § andra stycket RO.

3 *Vissa begränsningar gäller i fråga om innehållet i vad som får yttras*

3.1 Enligt 90 § i nuvarande RF får frågor om till- och avsättande av ämbets- och tjänstemän, beslut av regering och förvaltningsmyndigheter, domstolsavgöranden, enskilda medborgares och korporationers förhållanden samt verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning inte komma under riksdagens överläggning (och prövning) i annat fall än som uttryckligen anges i grundlag. Grundlagberedningen upptar i sitt förslag inte någon bestämmelse som direkt förbjuder överläggning i de angivna hänseendena. Detta betyder emellertid inte att yttranderätten härvidlag kommer att bli fri.

Ovan under punkt 1.1 konstaterade beredningen att yttranden i kammaren måste anknyta till handläggning som äger rum där. En annan sida härav är att riksdagens statsrättsliga uppgifter anger ramar för innehållet i de yttranden som förekommer.

I ärenden som väcks genom proposition, motion eller förslag från något riksdagens organ påkallas ett beslut av riksdagen. Beslutet måste falla inom riksdagens kompetensområde. När ett sådant ärende debatteras, bör i debatten inte få föras in något som är för ärendets avgörande utan betydelse. Av särskilt intresse i detta sammanhang är stadgandet i 10 kap. 13 § förslaget till RF. Enligt detta får riksdagen inte ikläda sig rättstillämparens roll genom att ompröva beslut som regeringen, domstol eller annan myndighet har fattat. Inte heller får riksdagen eljest, på annat sätt än genom lag eller utgiftsanslag, besluta om angelägenhet som det enligt gällande författning ankommer på sådan myndighet att pröva (jämför 10 kap. 5 § första stycket sista meningen RF). De frågor om myndigheternas handlande i konkreta fall, som på så sätt är uteslutna från beslutskompetensen, får inte heller bli föremål för något självständigt bedömande under kammarförhandlingarna i ett rätteligen väckt "beslutsärende".

Det sagda är emellertid inte så att förstå att domstolars domar eller andra myndigheters åtgärder inte skulle kunna – liksom hittills – åberopas som utgångspunkt eller exempel vid diskussion om t. ex. behovet av lagändring. Vad som är ovidkommande är omdömen om lämpligheten och rättsenligheten i myndigheternas agerande mot bakgrunden av omständigheterna i varje enskilt fall.

Principen om riksdagens befogenheter såsom normerande för vad som får yttras vid skilda tillfällen i kammaren leder till en vidsträcktare yttranderätt i debatter vid svar på interpellationer och frågor. Som framgår av 11 kap. 5 § RF och närmare utvecklas i motiven till detta

lagrum föreslår beredningen att spörsmål till minister skall kunna avse också hans befattning med konkreta regeringsärenden, även om dessa rör enskild person eller sammanslutning. Detta medför givetvis att avgörandet i ett dylikt ärende också får ventileras vid spörsmålsdebatten i kammaren. Av spörsmålsinstitutens karaktär av medel för politisk kontroll av regeringen från riksdagens sida följer att andra myndigheters handläggning av särskilda fall får granskas och beröras under interpellations- eller frågedebatt i den mån det behövs för att belysa en påtalad åtgärd eller underlåtenhet från regeringens eller enskild ministers sida, men endast så långt. Med tanke på den självständiga ställning i förhållande till regeringsmakten som förvaltningsmyndigheterna enligt förslaget skall inta också fortsättningsvis torde det inte ofta finnas anledning att närmare uppehålla sig vid myndigheternas agerande. Avgöranden av domstolar och förvaltningsmyndigheter kan naturligtvis också inom ramen för spörsmålsinstituten anföras till stöd för krav på ändring i en allmän reglering. – Vad nu har sagts om möjligheterna att i kammaren beröra regeringens och myndigheternas enskilda avgöranden gäller också för debatter om konstitutionsutskottets granskningsbetänkande och i ärende om misstroendeförklaring. Liknande synpunkter får anläggas på frågan i vad mån riksdagen vid granskningen av ombudsmännens verksamhetsberättelse kan överlägga om de åtgärder av ämbets- och tjänstemän som har varit under ombudsmännens prövning; utgångspunkten är att riksdagen endast har att befatta sig med *ombudsmännens* ställningstaganden.

De s. k. fristående debatterna kan synas inta en särställning. Rimligen måste de emellertid röra sig inom de områden som annars kan komma under överläggning i kammaren, låt vara att debatten är frikopplad från behandlingen av bestämda ärenden och annan särskild handläggning. Beredningen vill hävda att ställningstaganden av regeringen, som faller under ämnet för debatten, kan avhandlas fritt, liksom under spörsmålsdebatterna. När det gäller domstolars och andra myndigheters beslut och åtgärder får diskussionen röra sig inom samma gränser som vid de nyssnämnda debatterna, men inte gå därutöver.

Det resonemang som beredningen nu har fört angående möjligheterna att under kammaröverläggningarna avhandla myndigheternas tillämpningsbeslut och verkställighetsåtgärder äger i det väsentliga sin giltighet också beträffande rätten att beröra enskilda personers och sammanslutningars förhållanden. En parlamentarisk aktion via en interpellation eller en fråga kan t. ex. visserligen beröra någon enskild. Men det måste fasthållas att diskussionens inriktning gäller regeringens åtgärder eller underlåtenhet. Enskildas handlande får inte bli föremål för direkt kritik eller direkta omdömen. Någon enstaka gång kan handläggningen i riksdagen och därtill knutna anföranden mera omedelbart gälla enskildas förhållanden. Så kan vara fallet om anslag har yrkats till enskild person eller sammanslutning. Vid val inom riksdagen bör kunna överläggas om kandidaternas personliga kvalifikationer. Bestämmelsen i 12 § bör under alla förhållanden bilda ett skydd mot att enskilda blir föremål för

kränkande uppmärksamhet som följd av kammardiskussionerna.

Det blir en uppgift för talmannen att vaka över att talarna i kammaren underlåter att avge ovidkommande omdömen om myndigheters och domstolars handläggning och att utsätta de enskilda för onödig uppmärksamhet, liksom talmannen i övrigt har att se till att talarna håller sig till saken. I 12 § har talmannen fått ett uttryckligt stöd för ingripanden mot den som inte begränsar sitt anförande till det ämne som behandlas.

3.2 För riksdagsledamöters och ministrars yttrandefrihet i kammaren gäller som för andra de gränser som stadgas i allmän lag, t. ex. i bestämmelserna i brottsbalken om ärekränkning, samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet. Jämför 2 kap. 12 § RO. Beredningen erinrar om att det för talan vid domstol mot riksdagsledamot för hans yttranden i kammaren fordras särskilt tillstånd av riksdagen enligt 3 kap. 7 § RF.

3.3 Yttrande får inte vara kränkande för annan eller eljest strida mot god ordning. 2 kap. 12 § RO.

4 *Kvantitativa inskränkningar kan förekomma*

4.1 Riksdagen kan i fråga om överläggningar i allmänhet inom vissa gränser inskränka antalet anföranden från samme talare och tiden för varje anförande. Se 14 § i detta kapitel med tilläggsbestämmelser.

4.2 Riksdagen kan föreskriva längre gående inskränkningar i yttranderätten vid svar på fråga. Se 6 kap. 2 § RO och tilläggsbestämmelse 6.2.2.

11 §

Se beträffande gällande rätt 53 § tredje stycket RO. Paragrafen stämmer överens med vad FU föreslog i 1:16 FRO, med en jämkning som är betingad av att minister enligt beredningens förslag har ersättare i riksdagsmannauppdraget. Bestämmelsen gäller inte val inom riksdagen. I fråga om jäv inom utskott hänvisas till 4 kap. 13 §.

12 §

Se 52 § sista stycket i nuvarande RO. Paragrafen överensstämmer med 1:17 i FU:s förslag utom såtillvida att föreskriften om skyldighet att hålla sig till saken har tillkommit. Denna föreskrift har kommenterats under 10 §. Talmannen kan enligt andra stycket ta ordet ifrån talare som trots erinran åsidosätter föreskriften.

Har en allmän debatt med stöd av 10 § tredje stycket delats i ämnesavsnitt, följer av 12 § första stycket andra meningen att talare, som avser att beröra flera ämnen i debatten, måste hålla flera anföranden, ett för varje ämne.

I likhet med FU föreslår beredningen att varningsinstitutet inte förs över till en ny RO.

13 och 14 §§

Se 52 § nuvarande RO och 43 § RSt.

Bestämmelserna i 13 och 14 §§ öppnar olika möjligheter att minska omfånget på kammardebatterna. Beredningen har angivit sin ståndpunkt rörande debattrestriktioner i motivdelen om riksdagens arbetsplanering under rubriken till RO och nöjer sig nedan med vissa detaljpåpekanden.

Befogenheten att besluta om begränsning av antalet anföranden från en och samme talare gäller inte bara överläggningen inför avgörandet av ett ärende utan även debatten vid annan handläggning, t. ex. besvarandet av en interpellation, bordläggning av ett ärende, behandling av en fristående procedurfråga eller val. Den gäller också fristående debatt eller, om denna är ämnesindelad, varje avsnitt av debatten. En fråga i paragrafens bemärkelse får i samband med avgörande av ärende anses avgränsad av det utskottsbetänkande eller de betänkanden eller av de punkter i ett betänkande, som talmannen föredrager i kammaren före en överläggning.

Till de kategorier av talare som får gynnas vid beslut om restriktioner kan räknas också t. ex. motionärer och interpellanter. Väljer riksdagen att särställa företrädare för majoritet och minoritet i utskott, bör lämpligen förfaras så att utskottet i sitt utlåtande antecknar vilka personer som i kammardebatten skall representera de olika grupperingarna inom utskottet.

En föreskrift i tilläggsbestämmelser om debattbegränsningar kan mycket väl utformas så att den medger riksdagen rätt att för visst fall sätta restriktionerna ur kraft.

Möjligheterna att enligt 14 § andra stycket åstadkomma begränsningar genom beslut för en viss debatt är desamma som enligt första stycket. Beslutet kan alltså innebära exempelvis att längre tid utmäts åt partiledare eller att inte förhandsanmäld talare behandlas mera restriktivt än förhandsanmäld. Att en tilläggsbestämmelse om begränsning i yttranderätten är tillämplig på en viss debatt hindrar inte att restriktionerna skärps genom särskilt beslut enligt andra stycket. Beslut som under pågående debatt fattas om begränsning av antalet anföranden från en talare bör avse antalet anföranden under återstoden av debatten.

Enligt 14 § tredje stycket andra meningen påverkas inte rätten till genmäle eller bemötande av beslut om begränsning fattat med stöd av paragrafen. Har antalet anföranden från en talare begränsats, skall alltså avräkning inte göras för genmäle eller bemötande. Och tiden för varje bemötande från minister, 10 minuter enligt tilläggsbestämmelse 2.15.3, kan t. ex. inte reduceras genom beslut enligt andra stycket. "Garantireglerna" i tredje stycket gäller endast begränsningar i yttranderätten, som har beslutats med stöd av paragrafen. Av 6 kap. 2 § framgår att restriktioner för frågedebatter får föreskrivas som inte tar hänsyn till gränserna i tredje stycket. Jämför beträffande tredje stycket 3 kap. 4 § RF.

Tilläggsbestämmelsen i 2.14.1 andra stycket är avsedd att stimulera till

förhandsanmälan i fall då talmannen efter samråd med partigruppernas representanter enligt 13 § har funnit sådan särskilt angelägen som underlag för planeringen av en större debatt. Tanken är att erforderlig begränsning av taletiden i första hand skall kunna åstadkommas på frivillig väg. Talmannen bör vara oförhindrad att påpeka för talare, när denna har överskridit den tid för anförande som han själv har anmält. Icke förhandsanmäld talare är skyldig att avsluta sitt anförande efter sex minuter, såvida inte talmannen medger honom längre tid, t. ex. därför att talaren har skälig ursäkt för sin underlåtenhet att anmäla sig. Bestämmelsen begränsar inte antalet anföranden som den inte förhandsanmälde talaren får hålla.

Tilläggsbestämmelse 2.14.2 avser endast fristående debatter, i första hand den allmänpolitiska debatten i början av riksmötet på hösten. Bestämmelsen begränsar inte antalet anföranden. Den gäller inte interpellationsdebatter. Det kan emellertid tänkas att svar på interpellationer lämnas under en i övrigt fristående debatt. Det synes då lämpligt att riksdagen fattar särskilt beslut enligt 14 § andra stycket om samma begränsningar av tiden för anföranden i interpellationsdebatten som för anförandena i den allmänna debatten.

15 §

Se 52 § i nuvarande RO samt 44–46 och 48 §§ RSt. Angående FU:s förslag hänvisas till 1:18 FRO.

Beredningen föreslår i 15 § dels en begränsning av ministrarnas debattprivilegier, dels en viss utvidgning av ledamöternas replikrätt. Förslagen har motiverats under rubriken till RO. I övrigt följer föreskrifterna i lagrummet och i tilläggsbestämmelserna gällande rätt.

Huruvida ett anförande är att anse som genmäle respektive bemötande från minister eller ej kan med beredningens förslag vara av intresse även om anförandet inte bryter eljest gällande talarordning. Har anförandet replikkaraktär, kan det sålunda t. ex. få hållas utan hinder av att talaren i fråga redan i debatten har förbrukat det antal (huvud-)anföranden som har fastställts med stöd av 14 §, se denna paragraf, tredje stycket.

Någon begränsning av antalet inlägg från minister med anledning av ett och samma huvudanförande får enligt förslaget inte uppställas i tilläggsbestämmelserna. Ministers rätt till bemötande är enligt 15 § andra stycket ovillkorlig; det är endast tiden för varje inlägg som kan preciseras i tilläggsbestämmelserna.

I anslutning till tilläggsbestämmelse 2.15.1 antecknar beredningen att inlägg från minister till bemötande av annan talare inte är att anse som "huvudanförande" enligt bestämmelsen.

16 §

Se beträffande gällande rätt 52 § första och femte styckena och 76 och 82 §§ RO samt 40–42 §§ RSt.

16 § första stycket stämmer överens med 1:21 FRO. Föreskrifterna i lagrummet och i tilläggsbestämmelserna innefattar inte någon saklig avvikelse från vad som gäller nu. Med förslagets terminologi ingår yttrandena vid kammarsammanträde i protokollet; nuvarande terminologi är inte enhetlig. Av 9 kap. 1 § framgår att kammarsekreteraren svarar för protokollföringen.

3 kap. ÄRENDENAS VÄCKANDE

Förevarande kapitel reglerar endast initiativ i fråga om "ärenden". Beredningen har tidigare i avsnittet om terminologin angivit vad den förstår med ett ärende i RO. Att ett ärende väcks (anhängiggörs) innebär enligt förslaget att ett beslut av riksdagen påkallas i en sakfråga. Beredningens förslag bygger, liksom nuvarande riksdagsskick, på grundsatserna att varje rätteligen väckt ärende skall leda till beslut i sak av riksdagen inom viss tid (i fråga om verksamhetsberättelser o. dyl. behöver dock beslutet inte innebära annat än att berättelsen läggs till handlingarna), och att ärendet före avgörandet i kammaren skall beredas i utskott.

Regleringen av initiativrätten i förslaget till ny RO följer även i övrigt samma huvudlinjer som gällande rätt, liksom FU:s förslag gjorde. Den viktigaste nyheten kan sägas vara det tidigare redovisade förslaget angående propositionstider. Beredningen har under sitt arbete övervägt men avvisat förslag å ena sidan om att slopa de enskilda riksdagsledamöternas motionsrätt till förmån för en självständig initiativrätt för utskottsminoriteter, å andra sidan om att avskaffa de tidsmässiga begränsningarna i rätten att väcka (fristående) motioner. Beredningen har ansett initiativrätten för de enskilda ledamöterna vara en omistlig beståndsdel i svenskt riksdagsskick. Principerna om att varje ärende skall utskottsberedas och leda till beslut i sak ger de enskilda ledamöternas motionsrätt en, internationellt sett, ganska unik kvalitet. Ståndpunkten att motionsrätten – å andra sidan – måste begränsas tidsmässigt skall ses mot bakgrunden av de betydande rättsverkningar som anhängiggörandet av en motion sålunda utlöser. – Beredningen har också ställt sig avvisande till förslag att införa självständig initiativrätt för utskottsreservanter vid sidan om motionsrätten och att medge motionsrätt i anslutning till utskottsinitiativ. Skälen härför anges i korthet i motiveringen till enskilda lagrum i kapitlet.

Initiativ till ett ärende i riksdagen kan sålunda enligt förslaget liksom nu utgå från regeringen och från riksdagen. Utomstående (t. ex. enskilda medborgare, sammanslutningar, kommunala organ) får inte väcka formliga förslag i riksdagen. Ett undantag representerar dock stadgandet i 17 §, vilket saknar motsvarighet i gällande RO. Enligt detta får behörig åklagare eller enskild i formell ordning föreslå riksdagen att för visst fall häva riksdagsledamots immunitet. Inom riksdagen kan ärende väckas av utskott, av andra riksdagsorgan och av enskild ledamot. (Här och eljest i detta avsnitt bortses från yrkande om misstroendeförklaring och förslag från talmannen till ny statsminister.) För varje initiativberättigad måste –

direkt eller indirekt – ges svar på frågorna i vilka ämnen och på vilka tider förslag får väckas. Kapitlet har i stort disponerats så att regeringens initiativrätt behandlas först och därefter i tur och ordning utskottens, andra riksdagsorgans, riksdagsledamöternas och utomståendes rätt att väcka förslag. Sist i kapitlet har som en nyhet tagits upp bestämmelser om återkallelse av proposition och motion.

Vissa bestämmelser om rätt och om skyldighet att väcka ärenden har fått sin plats i RF, se 3 kap. 3 § (riksdagsledamöternas förslagsrätt), 7 kap. 7 § (förslag till riksdagen angående föreskrifter som primärt hör till regeringens normgivningsområde), 7 kap. 13 § (lagförslag kan väckas inom riksdagen och av regeringen), 8 kap. 4 § (skyldighet för regeringen att avge förslag till statsbudget) och 11 kap. 2 § (åliggande för konstitutionsutskottet att meddela riksdagen resultatet av sin granskningsverksamhet) samt bestämmelser som gäller plikt för regeringen att underställa riksdagen utfärdad förordning. En särskild initiativform anges i 11 kap. 1 § (väckande av fråga hos konstitutionsutskottet om ministers ämbetsutövning).

Reglerna om initiativformerna innefattar att ett en gång väckt, självständigt förslag bildar en ram för ärendets fortsatta behandling i riksdagen. I viss utsträckning måste emellertid riksdagsledamöterna kunna under handläggningens gång få ställa "nya" yrkanden i ärendet. På tre vägar kan – liksom nu – sådana "osjälvständiga" förslag tillföras ett redan väckt ärende: i följdmotion (mestadels), under utskottsbehandlingen och i yrkanden under överläggningen i kammaren. I fråga om utskotten är det endast reservanternas förslagsrätt som här är av intresse, eftersom utskottsmajoriteten alltid kan falla tillbaka på sin självständiga förslagsrätt (7 §).

Allmänt sett vill grundlagberedningen hävda att utrymmet för nya yrkanden i ett anhängigt ärende bör vara mera vidsträckt om yrkandena förs fram i följdmotioner än enbart i reservationer till utskottsutlåtandet, och minst om de ställs först i kammaren. Intresset av tidig offentlighet kring riksdagsförslagen och av en ordnad och koncentrerad handläggning i utskotten talar för att följdförslag i görligaste mån bör läggas fram redan i motioner och inte först vid utskottsbordet via partirepresentanterna. Beträffande yrkanden som ges till känna först under kammaröverläggningen tillkommer den betydelsefulla faktorn att de inte har blivit utskottsberedda.

Att närmare precisera omfattningen av förslagsrätten i de tre fallen låter sig knappast göra. I stor utsträckning torde hittillsvarande praxis inom riksdagen kunna bli vägledande för gränsdragningen. Det förtjänar nämnas att yrkanden som har förts fram först under kammaröverläggningarna i praxis har bedömts mycket restriktivt. – I fråga om vad som får yrkas reservationsvis i utskott i anslutning till ett självständigt utskottsinitiativ har man anledning att vara mera generös i sin bedömning än man är eljest. Härigenom kan frånvaron av rätt att väcka följdmotioner till utskottsförslag i viss mån kompenseras. Regleringen av utskottsinitiativet bör nämligen inte bli sådan att den kan tänkas inbjuda

riksdagsmajoriteten till aktioner via utskotten i syfte att hindra oppositionen att presentera alternativförslag.

Bestämmelserna om förslagsrätten innefattar inte något förbud att behandla en fråga mer än en gång under ett riksmöte. Samma ståndpunkt intar gällande rätt sedan 1971 (se SOU 1967:26 s. 213). Frågan om dubbelbehandling har för anslagsbeslutens del berörts särskilt i specialmotiveringen till 8 kap. 5 § RF.

1 §

Jämför för gällande rätts del 56 § RF och 54 § första stycket RO. Lagrummet överensstämmer i huvudsak med 2:1 FRO. Kravet på att regeringens protokoll i ärendet skall bifogas motiveras bl. a. av önskemålet att riksdagen skall få kännedom om skiljaktig mening inom regeringen. Det är inte nödvändigt att redogörelsen för ärendets tidigare behandling och motiveringen för förslaget lämnas i form av protokollsutdrag.

Som "proposition" bör lämpligen betecknas endast *förslag* från regeringen, varigenom *"ärende"* väcks i riksdagen. Med förslag bör därvid jämställas annan framställning från regeringen om riksdagens ställningstagande. Att initiativ av annat slag från regeringens sida kan tas genom skrivelse till riksdagen berörs under 6 §.

Regeringen kan påfordra riksdagens beslut i varje ärende som faller inom riksdagens kompetens när inte annat särskilt framgår. Dock får förutsättas att regeringen, liksom hittills, avhåller sig från att lägga fram förslag i klart interna riksdagsangelägenheter. I allmänhet torde det inte bli aktuellt att propositionsvägen föreslå ändringar i annan författningsreglering som väsentligen gäller riksdagen och dess egna myndigheter än sådan som är upptagen i RF, i huvudbestämmelserna i RO, i vallagen eller i riksbankslagen (likn.). Med hänsyn till det nära sambandet med lagrummen i RO kan regeringen måhända också få anledning att beröra innehållet i tilläggsbestämmelser till RO. Har riksdagen själv begärt utredning och förslag genom regeringen i en riksdagsfråga som normalt inte bör bli föremål för initiativ från regeringen, är denna givetvis oförhindrad att lägga fram proposition.

Enligt tilläggsbestämmelserna avlämnas proposition genom att inges till kammarkansliet. Tidpunkten härför blir avgörande för om de i 2 och 3 §§ stadgade propositionstiderna skall anses ha iakttagits. Tiden för väckande av följdmotioner räknas från den dag då propositionen anmäls i kammaren. För att denna tid inte realiter skall beskäras, bör gälla att proposition får anmälas i kammaren först när propositionen har delats ut till riksdagsledamöterna. Talmannen bör i vissa fall kunna dröja med att anmäla en avlämnad proposition i kammaren, se under 11 §.

2 §

Jämför 34 och 54 §§ RO samt 2:2 FRO.

Beredningen hänvisar till 4 kap. i den allmänna motiveringen, till specialmotiveringen till 8 kap. 4 § RF och till motivavsnittet "Riksdagens arbetsplanering", 2.3 i specialmotiveringen.

De i lagrummet angivna propositionstiderna bygger på att budgetåret löper per 1.7. Budgetårets förläggning bör därför komma till direkt uttryck i paragrafen. De föreskrivna fristerna är inte tillämpliga, om riksdagen med stöd av 8 kap. 3 § första stycket RF av särskilda skäl fastställer statsbudget för annan tid än gällande budgetår.

Budgetpropositionen skall alltid framläggas senast 10.1 (se dock 19 §), detta även om riksmötet då är avbrutet i avvaktan på extra val (jämför 5 § andra stycket) eller om den sittande regeringen är en expeditionsministär. Enda undantaget utgörs av det fall då ett regeringsskifte har ägt rum kort tid före 10.1. En nytillträdd regering bör inte vara hänvisad till att presentera ett budgetförslag, som har utarbetats av den föregående regeringen. Det är emellertid angeläget att budgetpropositionen inte försenas i onödan. Har den nya regeringen tillträtt före ingången av december månad, bör budgetförslaget kunna avlämnas i vanlig tid.

Av 2 § första stycket kan motsättningsvis utläsas att någon ny budgetproposition inte behöver avlämnas efter extra val, även om budgetregleringen inte har hunnit avslutas (eller ens påbörjas), innan den nyvalda riksdagen sammanträder första gången. Det är förutsatt att de anslagsbeslut, som den gamla riksdagen kan ha hunnit fatta på grundval av den redan framlagda budgetpropositionen, förblir gällande, i den mån riksdagen inte under vaderiksmötet ändrar dem. (Se under 8 kap. 5 § RF.) Enligt vad beredningen föreslår i 5 kap. 10 § andra stycket RO kommer budgetpropositionen i obehandlade delar automatiskt att bli anhängig vid vaderiksmötet. Budgetproposition som har väckts under den gamla riksdagens valperiod efter det att riksmötet har avbrutits skall i sin helhet behandlas vid vaderiksmötet. Har valet lett till regeringsskifte, kan den nya regeringen ändra inriktningen i budgetarbetet bl. a. genom att återkalla delar av budgetpropositionen (se 18 §), genom att lägga fram nya propositioner av mera begränsad räckvidd än en formlig budgetproposition och genom kompletteringspropositionen.

Äger extra val rum under våren, kan situationen vara sådan att regeringen har fog att lämna kompletteringsproposition senare än 30.4.

Bestämmelsen om tidsgränsen i andra stycket kommenteras under 3 och 4 §§. Den gäller inte förslag till skattelag eller andra propositioner, som avser inkomster för det följande budgetåret. För sådana förslag blir i stället 3 § tillämplig, i den mån förslaget inte ingår i kompletteringspropositionen.

För kommentar till tredje stycket hänvisas till specialmotiveringen till 8 kap. 4 § RF.

3 och 4 §§

Jämför 54 § nuvarande RO och 2:2 FRO.

I 3 § uppställs en tidsfrist för andra propositioner än dem som avses med 2 §. Innebörden av denna tidsgräns och av fristen i 2 § andra stycket preciseras i 4 §. Beredningen hänvisar för kommentar i första hand till avsnittet om riksdagens arbetsplanering under rubriken till RO.

Syftet med tidsgränserna är att motverka trängsel på riksdagens arbetsschema under slutskedet av det årliga riksmötet. En självklar förutsättning för att de skall gälla är därför att man har att göra med en proposition, som är avsedd att behandlas under det pågående riksmötet. Av 3 § följer sålunda att en efter den i paragrafen uppställda fristen avlämnad proposition, på vilken inte någon av undantagsbestämmelserna i 4 § är tillämplig, ändock skall tas emot av riksdagen, förutsatt att det inte av förslag om tidpunkten för ikraftträdande eller eljest framgår att regeringen förväntar sig att propositionen skall behandlas innan riksmötet avslutas. Utgångspunkten är att en sådan proposition skall uppskjutas till nästa riksmöte. Men något hinder för riksdagen att behandla propositionen redan under pågående riksmöte föreligger inte. – Vad nu har sagts har enligt ordalagen i 2 § andra stycket motsvarande tillämpning på särpropositioner till budgetpropositionen. Även sådana propositioner skall nämligen i enstaka fall kunna uppskjutas till höstens riksmöte, se 5 kap. 10 § RO och specialmotiveringen till 8 kap. 5 § RF.

Enligt 4 § första stycket gäller propositionstiderna endast under det ordinära, årliga riksmötet. Givetvis kan under detta riksmöte propositioner väckas från riksmötets början, alltså även före årsskiftet. Fristerna gäller inte t. ex. under sådant vaderiksmöte, som har inletts efter utgången av oktober, inte heller när riksmötet är avbrutet med anledning av förordnande om extra val.

För det årliga riksmötets del modifieras därefter i andra stycket av 4 § kravet att propositioner skall lämnas inom viss tid genom undantag i skilda hänseenden.

Punkt 2 gör undantag för proposition rörande beslut om föreskrifter som regeringen fattar med stöd av ett delegationsbemyndigande och som enligt grundlag eller annan lag skall underställas riksdagen för prövning inom viss tid. Sådana regeringsbeslut skall meddelas i form av förordning (se 7 kap. 5 §, 8 kap. 1 och 14 §§, 10 kap. 13 § samt 12 kap. 4 § RF).

Punkt 3 tillåter att en begäran från regeringen att få överskrida propositionstiden lämnas till riksdagen först sedan denna tid har löpt ut. Bortser man från förslag som betingas av oförutsedda händelser, bör emellertid frågor om att lämna propositioner "för sent" underställas riksdagen i god tid före den tillämpliga fristens utgång.

Något undantag som särskilt tar sikte på propositioner, orsakade av krig, farsot eller annan sådan utomordentlig händelse, har inte uppställts. Det är självklart att riksdagen i dylika situationer kommer att medge att proposition läggs fram efter propositionstidens utgång. Undantagen under 2. och 4. kan också bli tillämpliga för de åsyftade fallen.

5 §

Jämför 54 § andra stycket RO.

För kommentar till lagrummets första stycke hänvisas till motivdelen under rubriken till RO.

Andra stycket torde vara erforderligt bl. a. för att proposition – liksom nu – skall kunna avlämnas under sommaren. Proposition som har avlämnats när riksmöte inte pågår skall anmälas i kammaren så snart nästa riksmöte har börjat och blir anhängig vid detta riksmöte. Ingenting hindrar att propositionen avlämnas under slutet av en valperiod för riksdagen för att anmälas i kammaren först under nästa valperiod.

6 §

Paragrafen överensstämmer med vad FU föreslog i 2:3 i FRO. Se för nuvarande RO:s del 54 och 56 §§.

Mestadels kommer skrivelse från regeringen att läggas till handlingarna omedelbart efter det att den har föredragits i kammaren. Stundom kan den emellertid få andra verkningar. Det sades under 1 § att beteckningen proposition bör förbehållas för förslag och därmed jämställd framställning till riksdagen som ger upphov till ärende. Förslag i procedurfråga bör tagas upp i skrivelse, jämför tilläggsbestämmelse 3.4.1. Enligt tilläggsbestämmelse 3.18.1 skall proposition återkallas i skrivelse. Någon enstaka gång kan skrivelse ge upphov till ett riksdagsärende. Så är fallet när regeringen – utan att påkalla något ställningstagande från riksdagen – överlämnar redogörelse för viss verksamhet till riksdagen.

Någon begränsning av den tid under vilken regeringsskrivelser får avlämnas uppställs inte.

Den i tilläggsbestämmelserna angivna redogörelsen för de statliga kommittéerna lämnas för närvarande i riksdagsberättelsen, se om denna under 1 kap. 6 §.

7 §

Samtliga utskott har fr. o. m. 1971 självständig initiativrätt, se SOU 1969:62 s. 80 ff och KU 1970:28 s. 7. Förevarande lagrum överensstämmer så gott som helt med 43 § i nuvarande RO. Initiativrätten gäller även för utskott som tillsätts särskilt för viss beredningsuppgift. Den är inte underkastad någon tidsbegränsning. Utskottens rätt att föra fram lagförslag vidkänns en viss inskränkning som följd av bestämmelsen i 7 kap. 7 § andra stycket RF.

Vid sin prövning av förslaget om generell initiativrätt för utskotten avslog riksdagen (KU 1970:27 s. 7) en motion i vilken yrkades att utskott skulle få ta initiativ inom sitt beredningsområde, om minst en tredjedel av utskottets ledamöter önskade det. Som har nämnts under kapitelrubriken har inte heller grundlagberedningen – nu lika litet som 1969 – funnit tillräckliga skäl föreligga att införa en rätt för en utskottsminoritet

att reservationsvis bringa ett fristående initiativ till prövning i kammaren. En i tiden fri förslagsrätt för utskottsminoriteter skulle, om den utnyttjades i nämnvärd omfattning, kunna avsevärt försvåra planeringen av riksdagsarbetet och motverka strävandena efter en, åtminstone i ettårsintervaller, sammanhållen behandling av närliggande ärenden. Den barriär mot dubbelbehandling under ett riksmöte som finns i motionstiderna skulle till stor del raseras. Grundlagberedningen uttalade 1969 viss tvekan att ge utskottsmajoriteten självständig initiativrätt, detta med tanke på önskemålet att värna om effektiviteten i regeringens verksamhet. Dessa betänkligheter skulle bli ännu starkare om redan en minoritet i utskotten kunde ta politiska initiativ. Man kan också hänvisa till andra aktionsmöjligheter som kommer att stå oppositionen och enskilda ledamöter till buds, när motionsvägen är stängd, främst kanske interpellationer och frågor. – Om utskottsreservanters rätt att föra fram förslag inom ramen för huvudförslaget har talats under kapitelrubriken.

8 §

För gällande rätt hänvisas främst till 55 § 2 mom. RO och 31 och 32 §§ RSt. FU:s förslag i ämnet återfinns i 2:8 FRO.

Organ, som står under riksdagens huvudmannaskap, kan ha speciell anledning att i särskilda frågor göra framställningar som kan leda till riksdagsbeslut. I den mån behov härav föreligger, bör organen utrustas med formlig rätt att väcka initiativ direkt i riksdagen. På samma sätt bör verksamhetsberättelser från riksdagsorgan lämnas till riksdagen och anses anhängiggöra ärenden.

Så långt sig göra låter bör RO i huvudbestämmelserna enhetligt ange i vilka fall andra riksdagsorgan än utskott skall få väcka ärenden i riksdagen. Blir särreglering i tilläggsbestämmelser eller särskild författning nödvändig, bör denna ha stöd i huvudbestämmelse i RO.

Samtliga riksdagsorgan föreslås i 8 § få befogenhet att väcka förslag, som gäller det egna organets organisation, personal, kompetens och verksamhetsformer. Inom denna ram bör organet kunna resa förslag av både större och mindre vikt, sålunda även sådana som skulle medföra ändringar i den för organet grundläggande normeringen i t. ex. RF eller RO. Härigenom undgår man en gränsdragning mellan "interna" och "externa" riksdagsfrågor.

Talmanskonferensen och riksdagens förvaltningsstyrelse synes såtillvida inta en särställning som de kan ha anledning att i riksdagsangelägenheter väcka förslag, som gäller andra enheter hörande till riksdagen än dem själva. Deras förslagsrätt har anpassats härtill i tilläggsbestämmelserna. Därvid har beredningen knutit an till praxis att talmanskonferensen tillsätter utredningar som rör riksdagen eller dess organ och lägger fram resultatet för riksdagen. Tilläggsbestämmelsen innebär att talmanskonferensen som underlag för förslag som gäller "riksdagsarbetets bedrivande" kan tillsätta utredning även utan särskilt uppdrag från kammaren.

Vissa organ bör kunna få befogenhet att väcka förslag hos riksdagen

utanför området för rena riksdagsangelägenheter, i "sakfrågor" som aktualiseras i organets verksamhet. Initiativrätten för dessa organ skulle alltså bli av samma art som utskottens. Den kan såtillvida sägas möta mindre betänkligheter än utskottsinitiativen som förslag från organen ger upphov till följdmotioner (13 §) och därjämte alltid blir föremål för behandling i en annan instans, nämligen i utskott, före avgörandet i kammaren.

Endast en närmare genomgång kan utvisa vilka riksdagsorgan, som bör få befogenhet att väcka förslag angående annat än det egna organet eller riksdagsfrågor i övrigt och vilken omfattning denna befogenhet i så fall skall ha. Initiativrätten torde få preciseras i instruktioner och reglementen. Den erforderliga genomgången bör företagas inom riksdagen i samband med behandlingen där av beredningens förslag till ny RO och göras i nära samverkan med företrädare för organen i fråga. Bestämmelser om förslagsrätt finns redan nu i instruktionen för ombudsmännen (2 § tredje stycket; jämför 100 § RF) och i instruktionen för riksdagens revisorer (13 §, jämför 72 § fjärde stycket RO). Härutöver kommer det sannolikt endast i fråga att ge riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige initiativrätt.

Några tidsmässiga inskränkningar i riksdagsorganens förslagsrätt bör inte fastställas.

Det bör liksom hittills beträffande varje organ för sig, t. ex. i instruktion, anges huruvida och när organet skall avge verksamhetsberättelse eller annan redogörelse till riksdagen. Framlägger organet i redogörelsen förslag till beslut av riksdagen, bör förslagen anges eller sammanfattas under särskild rubrik.

9 §

Se 55 § 1 mom. femte stycket RO och 33 § RSt samt 2:4 FRO.

Genom "motion" kan riksdagsledamot, ensam eller tillsammans med andra ledamöter, väcka ärende i så gott som varje sak som kan bli föremål för beslut av riksdagen. En reservation får dock göras för ärenden för vilka en särskild initiativform anvisas i RF eller RO, såsom i fråga om yrkande om misstroendeförklaring eller förslag till ny statsminister. En annan begränsning i motionsrätten kan motsättningsvis utläsas av stadgandet i 7 kap. 7 § andra stycket RF. – Principen om de enskilda ledamöternas förslagsrätt har kommit till uttryck redan i 3 kap. 3 § RF, se specialmotiveringen till detta lagrum.

Bestämmelsen i andra stycket, vilken skall ses i sammanhang med regeln i 4 kap. 7 §, innebär inte att frågor, som hör till skilda utskotts beredningsområden, alltid måste behandlas i olika motioner. Ett naturligt avgränsat problem bör sålunda kunna behandlas i *en* motion, fastän det faller i gränsområdet mellan två utskott. Det bör dock vara ett riktmärke att förslag som hör till skilda utskotts beredning inte bör sammanföras i en och samma motion.

Beredningen föreslår, liksom FU gjorde, att motion alltid avlämnas

genom att ges in till kammarkansliet. Ordningen innefattar praktiska fördelar för riksdagsledamöterna. Vidare vinner man att motionstidens slutdag inte behöver fixeras vid sammanträdesdag, se nedan under 11 §. Motion bör avlämnas under expeditionstid av motionären eller en av motionärerna personligen eller, om samtliga motionärer har förhinder, av annan riksdagsledamot (jämför uttalande av KU i utlåtande 1966:16). Under riksdagens jul- och påskferier bör det dock vara tillåtet att sända motion till kammarkansliet med post. Skälen härför anges under 11 §. Skickas motion med post, bör den vara egenhändigt undertecknad av åtminstone en motionär. Insändande av motion i brev sker på avsändarens risk. När det gäller att bedöma om motion, som har skickats i brev, har kommit in till kammarkansliet i rätt tid, bör bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen tillämpas analogiskt.

Det är förutsatt (jämför 5 § andra stycket) att motion kan avlämnas endast medan riksmöte pågår.

10 §

Se 55 § 1 mom. första stycket RO och 2:5 FRO.

Paragrafen reglerar den allmänna motionstiden. Förläggningen av denna har diskuterats i motivdelen under rubriken till RO. Beredningen föreslår ingen ändring av tidens längd.

Någon allmän motionstid löper enligt förslaget i allmänhet inte från början av riksmötet närmast efter riksdagsval, lika litet som från början av annat riksmöte. I gengäld övertar den nyvalda riksdagen de ärenden som har lämnats obehandlade av den gamla riksdagen, alltså även motioner anhängiggjorda under den allmänna motionstiden. Om emellertid riksmöte avbryts eller eljest med anledning av extra val upphör kort efter det att budgetpropositionen har anmälts i kammaren, kan den då löpande allmänna motionstiden komma att delvis falla bort. För att säkerställa en obruten, allmän motionstid om femton dagar årligen föreslås därför i första stycket för det åsyftade fallet att en ny, allmän motionstid förläggs till början av vaderiksmötet. – Även om 10 § första stycket andra meningen saknar tillämpning, kan det finnas särskilda möjligheter att väcka motioner i början av riksmöte efter val, nämligen till följd av bestämmelsen i 12 § 1. om följdmotionsrätt. Denna motionsrätt kan bli omfattande vid vaderiksmöte för den händelse budgetpropositionen kvarstår obehandlad i väsentliga delar. Det kan också hända att budgetpropositionen anmäls i kammaren först under vaderiksmötet; i så fall blir huvudregeln i 10 § första stycket första meningen om allmän motionstid givetvis tillämplig.

Bestämmelserna i första stycket utgår från det vanliga fallet att budgetpropositionen avser statsbudget för det närmast följande budgetåret. Enligt 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen får riksdagen dock, när särskilda skäl föranleder det, fastställa statsbudget för annan tid. I så fall kan den allmänna motionstiden inte utan vidare anknytas till budgetpropositionens framläggande. Det får ankomma på riksdagen att

fatta särskilt beslut om den allmänna motionstidens förläggning. En bestämmelse härom har för fullständighetens skull tagits in som ett andra stycke i paragrafen. Det är emellertid att märka att en omläggning av budgetåret till exempelvis kalenderbudgetår – något som nödvändiggör en övergångsbudget för annan tid än ett år – inte kan genomföras utan ändringar av RO.

11 och 12 §§

Se 55 § RO samt 2:5 och 6 FRO.

Paragraferna anger när följdförslag via motioner (se under kapitelrubriken) får väckas med anledning av propositioner och skrivelser från regeringen.

I 11 § föreslår beredningen att tiden för väckande av följdmotion från det att en proposition anmäls i kammaren utsträcks till femton dagar. Slutdagen behöver inte vara dag då kammaren sammanträder. Är slutdagen en lördag, söndag eller annan helgdag, förlängs motionstiden till nästa vardag (19 §). I förhållande till vad som nu gäller innebär förslaget att motionstiden för normala fall förlängs en till sex dagar, beroende på vid vilket sammanträde propositionen anmäls. Den föreslagna ordningen har enligt beredningens bedömande flera förtjänster. Den allmänna motionstiden och följdmotionstiden får samma längd och beräknas på samma sätt. Motionstiden blir likartad för alla propositioner, oberoende av när de anmäls i kammaren, och kan alltid lätt fixeras till bestämt slutdatum. Motionstiden kommer att före slutdagen innefatta två dagar med samma namn i veckan och därmed för det mesta två dagar för sammanträde med partigrupperna.

Med den genomsnittliga utsträckning av motionstiden, som blir följden av förslaget, bör man enligt beredningens mening vidare kunna avvara möjligheten att för särskilda fall förlänga följdmotionstiden. Att följdmotionstiden är fixerad till femton dagar skulle emellertid kunna tänkas leda till olägenheter för motionärerna under jul- och påskferierna; det är att märka att juluppehållet med beredningens förslag infaller under riksmötet. Det synes dock möjligt att på det hela taget eliminera dessa olägenheter. Dels skall som har nämnts motionstiden förlängas om dess sista dag infaller på en helgdag. Dels bör ledamöterna – som framgår av tilläggsbestämmelse 3.9.1 – kunna lämna in motion i brev under ferierna. Dels bör talmannen vara berättigad att – efter samråd med regeringen – dröja med att anmäla en avlämnad proposition i kammaren, vilket inte hindrar att propositionen delas ut till ledamöterna. På så sätt kan talmannen se till att en rimlig del av motionstiden kommer att infalla under tid då ledamöterna är samlade till riksdagsarbete. Det bör sålunda undvikas att en proposition anmäls i kammaren endast kort före julferiernas början med påföljd att motionstiden kom att nästan helt falla under julferierna och löpa ut innan riksdagsarbetet åter inleds.

Motionstiden bör – som FU föreslog – kunna förkortas endast genom

särskilt beslut av riksdagen och endast efter framställning från regeringen. Förkortning bör vara en ren undantagsföreteelse, och följdmotionstiden får aldrig helt sättas ur spel. Andra meningen i 11 § förutsätter att utskott måste avvakta motionstidens utgång före sitt slutliga ställningstagande i ärendet. Beslut om förkortning av motionstiden kan fattas vid det sammanträde, då propositionen utskottsremitteras, och behöver därmed inte fördröja handläggningen.

Som har angivits under 6 § kan i enstaka fall ärende väckas också genom skrivelse från regeringen, nämligen om skrivelsen upptar redogörelse för viss verksamhet. Möjlighet bör öppnas för riksdagen att, då det anses lämpligt, medge rätt att motionera med anledning av sådan skrivelse. I tilläggsbestämmelserna föreslår beredningen att följdmotioner skall kunna avlämnas när regeringen i skrivelse överlämnar årsredogörelse för Statsföretag AB. Däremot föreslås inte någon motionsrätt med anledning av skrivelse till riksdagen med redogörelse för verksamheten inom Europarådets ministerkommitté, ehuru också denna skrivelse får anses ge upphov till ett ärende; jämför vad som sägs under 13 § om redogörelse från Europarådets svenska delegation.

Punkt 1 i 12 § gäller alla uppskjutna propositioner (skrivelser), vare sig följdmotionstiden i sin helhet har gått ut under ett tidigare riksmöte eller inte. Föreskriften i fråga har sin grund däri att riksdagen i sin *nya* sammansättning bör kunna motionsvägen öva inflytande på de regeringsförslag som den skall ta ställning till. Någon särskild olägenhet följer knappast av att riksdagsbehandlingen av uppskjutna propositioner under valår måste avvakta utgången av en kortare motionstid på hösten. Som framgår av 4 kap. 8 § andra stycket måste nämligen alla över ett val uppskjutna ärenden beredas av utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen, varför den gamla riksdagens utskott ofta saknar anledning att under sommaruppehållet ta befattning med uppskjutna ärenden och i vart fall inte kan slutföra beredningsarbetet. — Bestämmelsen i 12 § 2. om rätt att vid lagtima och vid urtima riksmöte väcka följdmotion till uppskjuten proposition har till syfte att kompensera bortfallet av motionstid enligt 11 § vid slutet av föregående riksmöte. Den har delvis sin motsvarighet i gällande rätt. Den aktualiseras endast när punkt 1 i lagrummet inte är tillämplig.

Frågan om rätt att väcka följdmotion med anledning av att proposition har blivit återkallad berörs nedan under 18 §.

13 §

Se 55 § 2 mom. RO och 32 och 34 §§ RSt samt FRO 2:5 och 6.

Initiativrätten för riksdagens verk kan sägas ha vuxit fram ur behovet att väcka motioner i anslutning till förslag från verken. Någon tvekan kan knappast råda om att följdmotion skall få väckas när riksdagsorgan med stöd av 8 § har anhängiggjort ett verkligt förslag hos riksdagen.

Tveksamt är däremot om följdmotioner alltid bör få avlämnas på grund av att riksdagsorgan har avgivit verksamhetsberättelse eller annan

redogörelse till riksdagen. En sådan redogörelse kan beröra sakfrågor inom ett ganska brett fält. Beredningen anser lämpligast att man liksom nu genom uppräkning anger de fall då verksamhetsberättelse och liknande redogörelse kan utlösa motionsrätt. Uppräkningen i tilläggsbestämmelserna anknyter till den som finns i 32 § RSt. Redogörelserna från Nordiska rådets och Europarådets svenska delegationer har dock uteslutits. Riksdagen har tidigare själv uppmärksammat den risk som föreligger att en motionstid i anledning av att redogörelse har överlämnats från någon Nordiska rådets session utvecklas till en ny allmän motionstid (KU 1964:28).

När beredningen 1969 föreslog att utskotten skulle få självständig initiativrätt, tog den avstånd från tanken att ett fristående utskottsinitiativ skulle få ge upphov till en särskild motionsrätt (SOU 1969:62 s. 85). Intresset från de ledamöters sida som inte sitter i utskottet att få sina synpunkter beaktade i den av utskottet resta frågan kunde enligt beredningen tillgodoses genom återremissbefogenheten, som har tillagts också en minoritet, och via kontakter mellan ledamöterna inom partigrupperna. Beredningen har som tidigare nämnts inte heller nu velat förorda motionsrätt i anslutning till utskottsinitiativ. Som ytterligare skäl vill beredningen åberopa att en dylik motionsrätt på nytt skulle aktualisera distinktionen mellan "begränsade" och "obegränsade" utskottsinitiativ, så snart ett utskott avsåg att föra fram ett eget förslag i samband med utlåtandet över ett remitterat ärende. Motionsrätten skulle vidare i sådana fall kunna leda till dröjsmål med behandlingen av det remitterade ärendet eller till andra komplikationer i handläggningen. Via reservationer till utskottsinitiativet från utskottsminoriteter bör tillräckliga möjligheter kunna tillförsäkras kammaren att inför avgörandet välja mellan olika förslag i den uppkomna frågan, se härom under kapitelrubriken.

14 §

Bestämmelsen har hämtats från 2:4 FRO. Den saknar motsvarighet i gällande rätt.

Liksom nu bör inte någon allmän motionstid föreskrivas för urtima riksmöte. Ett sådant riksmöte torde som regel föranledas av ett brådskande regeringsförslag, och då följer en motionsrätt med anledning av detta förslag av 11 §. Har riksdagen enligt 1 kap. 3 § andra stycket kommit samman till urtima riksmöte på begäran av riksdagsledamöter, bör emellertid motioner få väckas i den eller de frågor som har föranlett kallelsen. Motionsrätten i fråga torde knappast föra med sig några olägenheter: den aktualiseras i praktiken bara i extraordinära situationer, den är inskränkt med avseende på ämnet och den är starkt begränsad till tiden.

I 12 § 2. och 13 § ges en särskild motionsrätt för det fallet att riksdagen vid urtima riksmöte beslutar att pröva ett uppskjutet ärende. Bestämmelserna i 10–13 §§ om motionstider gäller i övrigt såväl urtima riksmöte som lagtima, när annat inte särskilt sägs.

I frågor som omedelbart föranleds av något av riksdagen fattat beslut eller av annan under "riksdagen" inträffad händelse, får enligt 55 § 1 mom. fjärde stycket nuvarande RO motion väckas så länge session pågår. FU:s majoritet förordade att stadgandet skulle bibehållas i en ny RO (2:5 sista stycket FRO), medan i ett särskilt yttrande föreslogs att bestämmelsen skulle utgå. Grundlagberedningen ansluter sig för sin del till den senare meningen. För ett par av de fall, där bestämmelsen nu anses tillämplig (se riksdagsuttalande 1948, SäU 1 s. 29), föreslår beredningen särskild reglering av motionsrätten, nämligen då riksdagen sammanträder till urtima riksmöte (14 §) och då den beslutar att behandla uppskjutet ärende vid urtima riksmöte (12 § 2. och 13 §). I övrigt kan behovet av en möjlighet att när som helst väcka motion i anledning av riksdagsbeslut eller andra händelser inte anses vara påtagligt. Interpellations- och frågeinstituten, liksom utskottens initiativrätt, erbjuder garantier för att "inträffade händelser" kan behandlas i riksdagen vid varje tidpunkt. De nackdelar som är förenade med motionsbefogenheten i fråga synes i alla händelser väga över. Varje formulering av motionsrätten måste lämna ett stort utrymme för skönsmässiga, politiskt influerade bedömningar. Det kunde i en framtid bli svårt att stå emot en liberal tillämpning, varigenom den åsyftade begränsningen av rätten att väcka fristående motioner till en särskild motionstid kunde bli illusorisk.

15 §

Lagrummet, som saknar motsvarighet i gällande RO, överensstämmer i sak med 2:9 FRO. Andra meningen kan bli tillämplig på beslut enligt 9 kap. 5 § RF om överlåtelse av befogenhet på mellanfolklig organisation eller annat icke svenskt organ. Av 5 kap. 12 § RO framgår när anmälan av vilande beslut skall göras. Angående utskottets rätt att vid anmälan yttra sig över det vilande förslaget hänvisas till 4 kap. 8 § RO.

16 §

Lagrummet har avfattats i enlighet med vad som sägs i 57 § RO.

17 §

Jämför 52 § sista stycket RO. Paragrafen saknar i övrigt motsvarighet i gällande rätt. FRO upptar inte något förslag i frågan.

Lagrummet öppnar en kanal för åklagare och enskild att få en framställning om hävande av en riksdagsledamots immunitet prövad av riksdagen. Huvudtanken är att en sådan framställning skall ge upphov till ett riksdagsärende, som avgörs efter utskottsberedning (se 4 kap. 1 §) och överläggning i kammaren. Emellertid måste vissa garantier föreligga för att endast seriösa framställningar blir föremål för denna behandlingsprocedur. En viss förprövning har därför anförtrotts åt talmannen. Denne skall sålunda se till att ansökan har sådan substans att en riksdagsröv-

ning blir meningsfull. Om inte sökanden efter påminnelse kompletterar vad som brister i underlaget för ansökan, skall talmannen genom beslut avvisa ansökan. Detsamma skall han göra om sökanden inte kan antas vara behörig att vidta eller hos myndighet påkalla den åtgärd, vartill han vill utverka riksdagens medgivande. Enskild person vill t. ex. väcka åtal för brott utan att vara målsägande eller, om han är målsägande, utan att åklagaren dessförinnan efter angivelse har prövat åtalsfrågan, när det gäller brott under allmänt åtal. Det bör åligga sökanden att förebringa viss utredning till stöd för sin behörighet. Naturligtvis skall talmannen också visa ifrån sig en ansökan som avser talan eller ingripande vartill riksdagens tillstånd uppenbarligen inte behövs. – Finner talmannen ansökan godtagbar från de synpunkter som nu har anlagts, skall han anmäla den i kammaren. Först därigenom uppkommer ett riksdagsärende.

Det i lagrummet anvisade förfarandet bör gälla också för sökande som själv är riksdagsledamot. Någon bestämmelse av samma innebörd som 52 § sista stycket meningen i gällande RO tas inte upp i förslaget.

18 §

Frågan om återkallelse av ärende berörs endast knapphändigt i nuvarande RO, se 58 § första stycket. FU ansåg inte att något uttryckligt stadgande om återtagande av initiativ var behövligt. Praxis har emellertid visat viss osäkerhet om vilka verkningar som skall knytas till en återkallelse. Beredningen har därför ansett att RO bör innehålla bestämmelser i frågan. Regleringen har dock begränsats till att avse återtagande av proposition och motion. Detta innebär att RO enligt förslaget inte erkänner någon formlig rätt att återkalla andra förslag.

Vägande skäl kan åberopas till stöd för en befogenhet att återkalla en gång väckta propositioner och motioner före avgörandet i kammaren. Förslagsställare löper mindre politiska risker, om de har möjligheter att förfoga över sina förslag, och kan därmed antas bli mera benägna än eljest att väcka initiativ i känsliga frågor. Rätten att återta propositioner kan tänkas vara av särskilt värde för parlamentariskt svaga regeringar. Möjligheten att uppskjuta behandlingen av en proposition över ett riksdagsval skapar ett särskilt behov av att kunna ta tillbaka propositionsförslag. En ny regering bör efter valet kunna återta den gamla regeringens ännu anhängiga propositioner och inte behöva ta upp en kamp i riksdagen mot förslag som bär "regeringens" namn. Rätten att återkalla medför också i övrigt praktiska fördelar.

Beredningen föreslår att propositioner och motioner – helt eller delvis – skall kunna återkallas av förslagsställaren intill dess utskott har avgivit betänkande över förslaget. Tidpunkten för justering av utskottsutlåtandet bör vara avgörande gräns. Något krav på samtycke från kammarens eller utskottets sida bör inte uppställas för att förslaget skall få läggas ner. Finns ett verkligt intresse hos riksdagsmajoriteten för det förslag, som tas tillbaka, kan man räkna med att utskottsmajoriteten begagnar sin

initiativrätt till att föra fram förslaget till kammaren. Är det återkallade förslaget en proposition, kan det därjämte väckas på nytt i följdmotion till återkallelsen, se nedan.

Proposition eller motion bör däremot enligt beredningens mening inte få återtagas, inte ens efter samtycke av riksdagen, sedan utskottsutlåtandet över förslaget föreligger. Denna ståndpunkt kan till väsentlig del härledas ur utskottens självständiga intitativrätt: utskottet *behöver* ju inte stödja sitt förslag på initiativ från annat håll.

Har flera motionärer undertecknat en motion, bör motionen inte kunna återkallas utan att i princip samtliga motionärer samtycker. Har motionär lämnat riksdagen – den av honom underskrivna motionen har t. ex. uppskjutits över ett val, men motionären blir inte omvald – bör han varken direkt eller indirekt kunna förfoga över motionen. Han bör sålunda å ena sidan inte längre vara behörig att återkalla motionen och å andra sidan inte kunna hindra att medmotionärer, som alltjämt tillhör riksdagen, återkallar motionen.

Återkallas proposition, bör som hittills följdmotioner till propositionen förfalla. Det torde få ankomma på talmannen att avgöra vilka följdmotioner som skall avskrivas tillsammans med det återkallade propositionsförslaget. Har ett förslag, som avskrivs med anledning av återkallelse, blivit remitterat till utskott, skall utskottet underrättas om avskrivningen. Utskottet behöver inte avge något betänkande till kammaren i samband med att utskottsbehandlingen i frågan avslutats.

Det bör inte komma i fråga att medge en särskild rätt att väcka följdmotioner därför att en motion har blivit återkallad. Man kan hysa tvekan också om lämpligheten av att låta återtagandet av en proposition få ge upphov till följdmotioner. Beredningen anser emellertid att oppositionsgrupperna har ett befogat intresse av att kunna lita på och inrätta sig efter att frågor, som har tagits upp i propositioner, blir föremål för fullständig riksdagsbehandling utan väsentlig tidsutdräkt, i den mån det finns en opinion härför. Följdmotioner bör därför kunna väckas under en kortare tid efter det att en proposition har blivit återkallad.

19 §

Bestämmelsen i paragrafen är ny. I 2 § lagen den 30 maj 1930 om beräkning av lagstadgad tid föreskrivs nu att om tid, då enligt lag eller särskild författning åtgärd sist skall vidtagas, infaller på söndag, annan allmän helgdag (varmed jämställs den 1 maj), lördag, midsommarafton eller julafton, får åtgärden vidtagas nästa söckendag. Beredningen anser att denna regel bör tillämpas med avseende på samtliga de frister, som anges i detta kapitel av RO (se 2 § första och andra styckena samt 3, 10–14 och 18 §§). Härför erfordras emellertid en särskild föreskrift i RO, eftersom huvudbestämmelserna i denna är av högre statsrättslig valör än lagen om beräkning av lagstadgad tid. 19 § RO har fått sådan lydelse att ändringar i de allmänna reglerna om beräkning av lagstadgad tid utan vidare blir tillämpliga på tidsfristerna i 3 kap. RO.

Motsättningsvis framgår att den s. k. söndagsregeln inte är avsedd att gälla för tidsfrister som anges i huvudbestämmelser i andra kapitel i RO. När inte annat särskilt föreskrivs gäller regeln emellertid för frister som anges i tilläggsbestämmelserna, se t. ex. tilläggsbestämmelse 7.5.1.

4 kap. ÄRENDENAS BEREDNING

Utskottsarbetet reformerades på grundval av ett förslag som grundlagberedningen lade fram vid årsskiftet 1969–1970. Beredningen har genom rundfråga till tjänstemän hos utskotten och partigrupperna försökt få klarhet i hur den nya organisationen har fungerat. Det allmänna intrycket synes vara att de nya utskotten har fungerat bra, låt vara att vissa svårigheter har förekommit i starten. Beredningen har i detta läge ansett att huvuddragen i beredningsorganisationen inte bör övervägas på nytt. En mera ingående prövning har beredningen gjort bara på två punkter med ett visst samband inbördes, nämligen beträffande offentliga utfrågningar i utskotten och beträffande utskottsminoritets rätt att påkalla utredning.

Innehållet i 4 kap. RO har sålunda i det väsentliga hämtats från gällande rätt. Beredningen hänvisar beträffande motiveringen en gång för alla till förarbetena till utskottsreformen, SOU 1969:62, prop. 1970:40 och KU 1970:27.

1 §

Se om gällande rätt 55 § 3 mom. och 58 § första stycket RO samt 31 § RSt. FU:s förslag i ämnet är upptaget i 3:1 FRO.

Den för svenskt riksdagsskick karakteristiska grundsatsen om skyldighet att bereda ärenden har såvitt gäller regeringsinitiativ och motioner säkrats redan i RF, se 3 kap. 3 §. Beredningstvånget utvidgas i denna paragraf i RO att gälla förslag och redogörelser från riksdagsorgan samt av talmannen upptagna ansökningar om hävande av riksdagsledamots immunitet.

Av 5 kap. 2 § och 11 kap. 4 § RF framgår att förslag från talmannen till ny statsminister och yrkande om misstroendeförklaring inte får utskottsberedas.

Något hinder föreligger inte för riksdagen att hänvisa andra frågor än ärenden till beredning i utskott. Av särskilda bestämmelser kan dock utläsas att utskottsberedning stundom är utesluten. Val skall t. ex. i allmänhet beredas inom valberedningen. Och av tilläggsbestämmelse 6.1.1 framgår att någon beredning i utskott av fråga om medgivande att framställa interpellation inte kan bli aktuell.

Bestämmelsen i andra stycket om bordläggning följer gällande rätt och FU:s förslag.

2 §

Jämför 3 kap. 3 § andra stycket förslaget till RF. Paragrafen och dess tilläggsbestämmelser har i sak väsentligen samma innehåll som 36 § RO (jämför 53 § RF) och 7 och 8 §§ RSt. Beredningen föreslår inte någon ändring i den gällande utskottsorganisationen, som omfattar sexton utskott. Beredningen har emellertid kommit till uppfattningen att huvudbestämmelserna i RO inte bör hindra en reduktion av antalet utskott till femton, om riksdagen i en framtid skulle finna en sådan påkallad.

Föreskrifterna i 2 § har den innebörden att riksdagen vid början av varje lagtima riksmöte skall tillsätta minst femton fasta utskott. Något hinder föreligger inte mot en utökning av antalet fasta utskott under pågående riksmöte efter ändring i tilläggsbestämmelserna. För särskild beredningsuppgift (se 6 § andra stycket) kan riksdagen när som helst tillsätta utskott vid sidan om den mera permanenta beredningsorganisationen. Utskottens mandatperiod sträcker sig till början av nästa lagtima riksmöte. Detta innebär dels att utskott finns tillgängliga under sommaruppehållet mellan två årliga riksmöten (se 11 §), dels att utskottsval inte behöver förrättas vid urtima riksmöte. Utskott, tillsatt för visst eller vissa ärenden, som eljest ankommer på annat utskott, upplöses givetvis när det har fullgjort sin beredningsuppgift. Någon särregel om utskottsval ges inte för vaderiksmöte.

Talmannen och minister kan inte vara ledamot eller suppleant i utskott, se under 7 kap. 10 §.

3 §

Se nu 37 § RO och 9 § RSt. Att suppleant skall utses framgår med beredningens förslag av 7 kap. 8 § RO.

4 och 5 §§

Till dessa lagrum har med endast formella ändringar förts över innehållet i 38 och 39 §§ nuvarande RO. Att finansutskottet skall handlägga ärenden om riksgäldskontoret framgår dock med förslaget bara av tilläggsbestämmelserna (4.6.2).

6 §

Paragrafen är i sak överensstämmande med 40 § i nuvarande RO. I första stycket har fackindelningsprincipen fått en mera allmänt hållen formulering än enligt gällande bestämmelse. Med stöd av andra stycket kan ett ärende, som enligt den – i författning – föreskrivna arbetsfördelningen hör till ett visst permanent utskotts beredningsområde, hänskjutas antingen till annat fast utskott eller till ett särskilt utskott. Förutsättningarna för att avvikelse skall kunna göras har preciserats något. Motsättningsvis framgår att ärende som gäller någon av grundlagarna eller

riksdagsordningen alltid måste beredas av konstitutionsutskottet.

Beredningen har inte ingått i prövning av den fördelning av ärenden mellan utskotten som riksdagen har beslutat och som nu finns upptagen i 10–25 §§ RSt. Beredningen vill dock nämna att ärende om hävande av riksdagsledamots immunitet bör beredas av konstitutionsutskottet. Ärenden om riksdagens revisorer har förts till finansutskottets handläggning. Beredningen upptar inte någon motsvarighet till föreskriften i 69 § sista stycket RSt att lönedelegationens redogörelse skall remitteras till KU. Därav följer att redogörelsen skall behandlas av det utskott, inrikesutskottet, som enligt gällande fördelningsföreskrifter har att bereda frågor om arbets- och anställningsförhållanden i allmän tjänst. Beredningen har vidare anpassat beskrivningen av finans- och skatteutskottens ämnesområden till den av beredningen föreslagna regleringen på finansmaktens område.

7 §

Lagrummet motsvarar 41 § RO i gällande rätt. Förutsättningarna för att ett ärende skall få delas mellan två eller flera utskott har mjukats upp något. Jämför 3 kap. 9 § andra stycket. 7 § skall självfallet iakttas inte bara då kammaren skall utskottsremittera ett ärende, utan också då ett utskott överväger att med stöd av 8 § överflytta beredningsuppgift till annat utskott.

8 §

Första stycket stämmer så gott som helt överens med 42 § i nuvarande RO. Grundlagberedningen erinrar om att gemensam beredning mellan två utskott kan komma till stånd också genom att ett utskott på begäran av ett annat avger yttrande i sak till det senare utskottet; uttrycklig bestämmelse härom har ansetts vara överflödig (SOU 1969:62 s. 79).

Beredningen tar inte upp någon motsvarighet till föreskriften i 30 § RSt (jämför 58 § andra stycket RO). Med reglerna i 8 § första stycket saknas anledning att låta utskott till kammaren återlämna ett till utskottet en gång remitterat ärende.

Andra stycket är nytillkommet. Det föranleds av att ärende enligt beredningens förslag skall kunna skjutas från en valperiod för riksdagen till nästa och fastslår den ganska självklara principen att den nyvalda riksdagen skall grunda sitt avgörande på betänkande från utskott, som samma riksdag har tillsatt. Detta hindrar inte att uppskjutna ärenden förbereds inom utskottskanslierna under t. ex. sommaruppehållet närmast före ett ordinarie val, inte heller att utskott, valt av den gamla riksdagen, utarbetar utkast till betänkande att föreläggas det nya utskottet, något som kan tänkas vara arbetsekonomiskt lämpligt i politiskt okontroversiella ärenden (se 11 § nedan). Det är dock att märka att en ny följdmotionstid enligt 3 kap. 12 § 1. löper under den första veckan av valperiodens inledande riksmöte. För vaderiksmötes del får bestämmelsen

i andra stycket bl. a. den konsekvensen att ärende, som den gamla riksdagen inte hade hunnit avgöra när riksmötet avbröts (se 5 kap. 10 § andra stycket) men vari utskott hade avgivit betänkande till kammaren, återgår till utskottet för ny beredning; någon uttrycklig föreskrift härom har inte ansetts erforderlig.

När konstitutionsutskottet anmäler vilande grundlagsförslag till kammaren, yttrar sig utskottet enligt praxis inte över förslaget. Beredningen menar emellertid att det kan vara värdefullt att den nyvalda riksdagen får ta ställning till vilande beslut, i fråga om grundlag eller annat ämne, på grundval av uttalanden från ett utskott, som återspeglar den nya riksdagens sammansättning. Till undanröjande av tvekan har därför i tredje stycket utskott, som anmäler vilande beslut, uttryckligen berättigats att foga eget yttrande vid anmälan. Yttrandet kan givetvis avse endast frågan huruvida det vilande beslutet skall antas eller förkastas. Det kan anmärkas att någon särskild befogenhet att väcka motion med anledning av vilande beslut inte föreligger enligt förslaget; bestämmelsen i 3 kap. 12 § 1. är inte tillämplig i detta fall.

9 §

Lagrummet överensstämmer i sak med vad som nu föreskrivs i 63 § RO. Vid tillämpningen av första stycket skall, som eljest, till "de röstande" inte hänföras de som markerar att de avstår från att rösta. Oberoende av om återförvisning har kommit till stånd enligt denna paragraf, kan återförvisning äga rum som ett led i själva beslutsordningen jämlikt 5 kap. 6 eller 7 §§.

10 §

Se angående gällande rätt 47 § RO. För kommentar hänvisas till avsnitt 2.4.4 i specialmotiveringen.

11 §

För att ett effektivt kammararbete skall kunna inledas utan dröjsmål efter riksmötets början på hösten kan det vara erforderligt att utskotten sammanträder under sommaren och förhösten mellan riksmötena. Utskottsutlåtanden kan då föreligga färdiga när kammararbetet startar (jämför vad som har sagts ovan under 8 §). Man skulle möjligen kunna göra gällande att utskotten inte ägde hålla formliga sammanträden, när riksmöte inte pågår. För att förebygga en sådan tolkning föreslår beredningen i denna paragraf en föreskrift som uttryckligen medger utskottssammanträden också mellan riksmöten.

Tilläggsbestämmelse 4.11.2 har kommenterats ovan under 2.3.8 i specialmotiveringen. Övriga tilläggsbestämmelser har hämtats från 26, 27 och 29 §§ RSt.

12 §

Utskotten sammanträder av ålder inom stängda dörrar. Sedan 1971 finns en uttrycklig bestämmelse härom i 28 § RSt. Under senare år har emellertid vid återkommande tillfällen höjts röster för att utskottssammanträdena i viss utsträckning borde öppnas för allmänheten. Inom riksdagen har frågan behandlats senast i KU:s utlåtande 1971:17, där en kortfattad redogörelse lämnas också för den tidigare riksdagsbehandlingen. Grundlagberedningen har för sin del ingående övervägt frågan om offentlighet i utskotten.

Inom beredningen har förelegat enighet om att utskotten skall överlägga och fatta beslut inom stängda dörrar. Däremot har meningarna brutit sig kring spörsmålet om utfrågningar och föredragningar i utskotten skall kunna vara offentliga. Majoriteten av beredningens ledamöter har ställt sig avvisande också härtill.

Utskotten är redan i rådande läge oförhindrade att till sig kalla sakkunniga och andra och att på så sätt dra nytta av de fördelar som muntligheten och frågeformen kan erbjuda när det gäller att inhämta upplysningar och synpunkter i ett ämne. Denna möjlighet kommer att stå till buds också för framtiden.

Till stöd för att utfrågningarna skulle kunna hållas inför öppna dörrar har åberopats bl. a. att offentligheten kan vara ett korrektiv mot felaktiga och ofullständiga upplysningar i ett ämne, att den ger stoff och stimulans åt den offentliga debatten utanför riksdagen och att den ökar intresset för riksdagens arbete, särskilt det annars lätt förbisedda arbetet i utskotten.

Beredningen vill inte frånkänna de åberopade argumenten bärkraft. Man har dock enligt beredningens mening anledning att vara skeptisk mot att tillägga utskottsoffentligheten stor betydelse i de angivna hänseendena. Den procedur som leder fram till beslut av riksdagen innefattar redan som förhållandena i vårt land är nu rika möjligheter till offentlig information och öppen redovisning av ståndpunktstaganden. Vad särskilt gäller allmänhetens intresse för riksdagsarbetet, erinrar beredningen om sitt förslag att riksdagen skall låta undersöka möjligheterna att förbättra den utåtriktade informationen (se under 2.4.6 ovan).

I varje fall måste fördelarna med öppna utskottsutfrågningar m. m. vägas mot de nackdelar som kan vara förenade med offentlighet i utskottsarbetet. Utskottsberedningen är det bärande elementet i det svenska riksdagsarbetet. Det ligger nära till hands att anta att partigrupperna, såväl majoritets- som minoritetskonstellationer, i vissa lägen skulle vilja ta till vara de offentliga utskottsutfrågningarnas publicitetsmässiga fördelar. Därmed skulle dessa utfrågningar dras in i kraftmätningarna mellan partierna inför väljarna. Följden härav kunde i sin tur bli störningar av den förtroendefulla och avspända atmosfär som brukar prägla de svenska riksdagsutskotten. Möjligheten att nå samförståndslösningar kunde försvåras. Och blev offentliga utfrågningar ett mera reguljärt inslag i utskottsbehandlingen, kan man befara att beredningsarbetet

kom att bedrivas mindre effektivt och att kortare tid än nu kom att stå till buds för sakliga diskussioner inom utskotten.

Risken för att utskottens sakbehandling av ärendena skulle bli lidande har för beredningen varit det avgörande skälet mot tanken att medge offentlighet vid utfrågningar inom utskotten. Beredningen har emellertid också fäst avseende vid risken att offentliga utskottssammanträden skulle försvaga allmänhetens intresse för kammardebatterna.

Utskottens sammanträden skall alltså enligt beredningens förslag fortfarande alltid vara slutna. Inte heller i fråga om möjligheten att låta enstaka utomstående närvara vid sammanträdena innebär beredningens förslag någon ändring i vad som nu gäller. Sedan 1971 föreligger inte något hinder mot att utskott medger också minister tillträde till utskottssammanträde. Beredningen erinrar emellertid om ett uttalande av konstitutionsutskottet (1970:27 s. 9) enligt vilket minister skall få inställa sig endast på begäran av vederbörande utskott och endast för att lämna upplysningar etc., inte för att delta i överläggning med utskottet.

13 §

I 44 § andra stycket RO finns nu en bestämmelse om att ingen får närvara i utskott när ärende om granskning av hans egna åtgärder i utövning av tjänst eller uppdrag förekommer till överläggning eller beslut. Denna jävsbestämmelse utvidgas nu i anslutning till vad FU föreslog i 3:17 FRO (jämför också 2 kap. 11 § i beredningens förslag) att allmänt gälla ärende som rör ledamot (suppleant, tjänsteman) eller någon honom närstående personligen.

14 §

Bestämmelsen överensstämmer med 46 § i nuvarande RO.

Beslut vid utskottssammanträde fattas i princip i samma former som i kammaren. Om sättet för omröstning ges inga regler, och något mera formaliserat förfarande behöver inte iakttas (jämför uttalande av beredningen i SOU 1969:62 s. 110). Föreligger mer än två yrkanden i samma angelägenhet, skall tillämpas samma voteringsordning som i kammaren.

Den tanken har framkastats att det inte borde vara tillåtet att lägga ner sin röst vid omröstning inom utskott; ett avstående vore inte förenligt med principen om beredningstvång.

Det är naturligtvis önskvärt att utskottsledamot, som finner sig inte kunna ta ställning vid avslutande omröstning i ett ärende som behandlas av utskottet, ställer sin plats till förfogande för suppleant. Men någon föreskrift härom bör enligt beredningens uppfattning inte ges. Bl. a. är att beakta att ledamot alltjämt kommer att vara oförhindrad att avstå från att rösta vid ärendes avgörande i kammaren. Det kan – såväl i utskott som i kammare – förhålla sig så att det förslag ledamoten stöder har blivit eliminerat i en tidigare omröstning. En reglering skulle vidare ha aktualiserat svårlösta problem om närvaroplikt och/eller kvorumregel för

utskottssammanträdenas del. – Ingenting hindrar att den som har avstått från att rösta lämnar en motivering härtill i ett särskilt yttrande.

I fråga om val inom utskott hänvisas till 7 kap. 13 och 14 §§.

Reservationsvis framställda yrkanden måste ligga inom ramen för det behandlade ärendet. I inledningen till specialmotiveringen till 3 kap. RO har beredningen anlagt några synpunkter på hur långt reservanternas förslagsrätt sträcker sig. Jämför också vad som sägs i anslutning till 3 kap. 7 § RO. Det åligger utskottsordföranden att ha sin uppmärksamhet riktad på frågan om ett yrkande får föras fram reservationsvis i ett ärende. Avgörandet träffas i första hand av utskottet (utskottsmajoriteten), i andra hand av talmannen och kammaren, då proposition skall ställas på bifall till en av utskottet godtagen reservation, och, vid oenighet mellan talmannen och kammaren, i sista hand av konstitutionsutskottet (2 kap. 9 §).

15 §

Stadgandet har med endast redaktionella ändringar flyttats från 48 § RO.

Beredningen erinrar om att tystnadsplikt kan följa av bestämmelser i brottsbalken och av föreskrift i annan lag. För närvarande torde därjämte föreligga straffsanktionerad tystnadsplikt för utskottens del utan stöd i uttrycklig författningsbestämmelse dels i fråga om innehållet i sådan handling hos utskott som skall hållas hemlig enligt sekretesslagen, dels beträffande upplysningar som har lämnats vid beredningen av ett ärende, såvida utskottet har beslutat att upplysningarna skall hållas hemliga (i vilka fall utskott äger fatta sådant beslut är dock något tveksamt). Tystnadsplikten i fråga gäller inte gentemot nyhetsorganen (bortsett från överträdelse bestående i att hemlig handling lämnas ut).

Ämbetsansvarskommittén har i sitt betänkande (SOU 1972:1 s. 139 f) föreslagit att straffbarhet i fråga om yppande av hemlig uppgift skall förutsätta att själva tystnadsplikten finns uttryckligen angiven i författning. Beredningen ansluter sig härtill såvitt gäller tystnadsplikten i riksdagen (jämför ovan under 2 kap. 4 §). Det kan förutsättas att en allmän föreskrift kommer att införas, som stadgar plikt att iaktta tystnad rörande innehållet i allmän handling som är hemlig. Detta synes inte ge anledning till erinran: därmed inte sagt att föreskriften skall ha tryckfrihetsrättsliga konsekvenser. Däremot anser beredningen att någon bestämmelse inte bör införas som upprätthåller en tystnadsplikt som följd av beslut av utskott i vad ämne som helst om att lämnad upplysning skall hållas hemlig. Beredningen hyser å ena sidan principiella betänkligheter mot en icke närmare definierad möjlighet att besluta om tystnadsplikt beträffande vad som har förekommit under handläggningen i utskott. Å andra sidan torde själva den rättsliga tystnadsplikten vara skäligen verkningslös så länge den inte gäller gentemot press och radio – och en utvidgning i detta hänseende bör inte komma i fråga. Det torde under alla omständigheter vara en förtroendefråga om tystnad iakttas i de situationer som nu avses. (Jämför KU 1970:48 s. 6.)

5 kap. ÄRENDENAS AVGÖRANDE

Detta kapitel motsvarar 4 kap. i FRO. Det innehåller bestämmelser om bordläggning, om voteringsmetod och beslutsordning i övrigt, om uppskov med behandlingen av ärende och om riksdagens skrivelser. Av de till kapitlet hörande frågorna har beredningen ägnat den om voteringsmetod särskild uppmärksamhet.

Kapitlet gäller direkt endast ärenden. Bestämmelserna om själva beslutsförfarandet bör emellertid tillämpas också på procedurfrågor. Angående val inom riksdagen hänvisas till 7 kap.

1 §

Lagrummet med dess tilläggsbestämmelser stämmer nära överens med vad som gäller nu, se 59 § RO och 49 § RSt, och med vad FU föreslog, se 4:1 FRO.

Syftet med bordläggningar av utskottsbetänkanden kan sägas vara trefaldigt: att varsla riksdagsledamöterna om de ärenden som står inför sitt avgörande, att ge rum för inläsning och övervägande av betänkandena och att möjliggöra mer än en överläggning i kammaren före avgörandet. Beredningen har undersökt möjligheten av att ersätta bordläggningsproceduren med en annan som även den skapar en frist mellan utskottsbetänkandets framläggande å ena, och ärendets avgörande å andra sidan. Beredningen har emellertid inte kunnat se att några avgörande fördelar skulle vinnas genom att man frångår den nuvarande ordningen.

Inte heller har beredningen funnit skäl föreslå någon befogenhet vare sig för en minoritet eller för en majoritet i kammaren att få till stånd en tredje bordläggning eller eventuellt ytterligare bordläggningar av ett utskottsbetänkande. Ett utnyttjande av en sådan befogenhet skulle kunna försvåra genomförandet av upprättade arbetsplaner. De uppskovsmöjligheter som står till buds enligt förslaget torde vara fullt tillräckliga. När ett ärende skall företas till avgörande, kan sålunda redan en minoritet i kammaren få ärendet återförvisat till det utskott som har avgett betänkande, och majoriteten i kammaren har befogenhet att hänvisa ärendet till annat utskott för ytterligare beredning (4 kap. 9 § RO). Återremiss kan också komma till stånd enligt 6 eller 7 § i detta kapitel som ett led i själva beslutsproceduren. Med stöd av 10 § kan kammaren vidare inom vissa gränser besluta om uppskov till närmast följande lagtima riksmöte. Även på annat sätt kan riksdagen skaffa sig ett extra rådrum inför ett ärendes avgörande. Ett ärende kan av talmannen placeras sist på föredragningslistan och därefter uppskjutas till nästa sammanträde genom att plenum avbryts när man har hunnit till den ifrågavarande punkten på föredragningslistan (se under 2 kap. 7 och 8 §§ RO). Talmannen är också oförhindrad att under någon kortare tid underlåta att i kammaren anmäla ett framlagt och till ledamöterna utdelat utskottsbetänkande. Ett sådant dröjsmål kan någon gång vara

motiverat t. ex. med tanke på önskemål om offentlig granskning och belysning av utskottsförslaget före det slutliga avgörandet.

Något hinder mot överläggning vare sig vid första eller andra bordläggningen av ett utskottsbetänkande möter inte enligt beredningens förslag. Beredningen räknar emellertid med att debatt liksom hittills regelmässigt kommer att äga rum endast då betänkandet skall företas till avgörande. Endast vid detta tillfälle kan kammaren pröva frågan om återförvisning, remiss till annat utskott eller uppskov till följande riksmöte.

Beredningen upptar liksom FU inte någon motsvarighet till stadgandet i 59 § andra stycket i nuvarande RO om avgörande av "utskotts förberedande, hemställanden och förfrågningar".

I fråga om rätten att ställa nya yrkanden i ett ärende först i kammaren inför avgörandet hänvisas till vad som har sagts under rubriken till 3 kap. om ärendenas väckande.

2 §

Första stycket återger vad som nu finns föreskrivet i 57 § första stycket RO. Samma förfarande som gäller för ärende om misstroendeförklaring skall enligt andra stycket tillämpas på förslag från talmannen till ny statsminister. Härvidlag måste dock iakttas att sammanträden med kammaren sätts ut så att riksdagen röstar om förslaget senast på fjärde dagen efter det att förslaget anmäldes i kammaren första gången (5 kap. 2 § RF).

Ytterligare en bestämmelse om avgörande av ärende om misstroendeförklaring återfinnes i 8 § andra stycket.

3–5 §§

Se beträffande gällande rätt 60 § RO och 51, 52 och 54 §§ RSt.

Att ett ärende avgörs innebär att riksdagen skiljer sig från ärendet genom ett slutligt beslut. I 3–5 §§ ges bestämmelser om beslutsordning och voteringsmetod. Lagrummen kompletteras av föreskrifterna i de närmast följande paragraferna, 6–8 §§.

Grundlagberedningen har övervägt att föreslå en allmän kvorumregel, dvs. en bestämmelse som kräver att ett visst antal ledamöter skall vara närvarande för att riksdagen skall kunna påbörja behandlingen av ärende eller i vart fall för att den skall vara beslutsmässig, men har avstått härifrån. En allmän kvorumbestämmelse skulle kunna öppna en obstruktionsmöjlighet för en minoritet. Den torde också, om den helt skall fylla sitt ändamål, leda till tidsförlust och besvär i kammararbetet. En kvorumregel ter sig över huvud mindre behövlig i en så pass stor församling som den svenska riksdagen, i all synnerhet om bortovarande ledamöter avlöses av ersättare.

Det sagda hindrar inte att det finns fog för en kvorumregel eller kvorumliknande bestämmelser för särskilda fall. Enligt 2 kap. 6 § RO erfordras medgivande av mer än hälften av riksdagens ledamöter för att

sammanträde skall få hållas, till vilket kallelse har utfärdats utan iakttagande av den i paragrafen angivna fristen. Och för särskilt angivna fall, t. ex. för ändring i RO, är föreskrivet att ett visst antal riksdagsledamöter måste ansluta sig till ett förslag för att det skall bli riksdagens beslut; häri ligger en sorts kvorumregel innesluten.

Vanskligast att ta ställning till vid utformningen av beslutsordningen i riksdagen är frågan hur riksdagen skall träffa sitt avgörande, när tre eller flera yrkanden i en och samma beslutsfråga föreligger. De två huvudtyper av parlamentariska voteringsmetoder som används i den angivna beslutssituationen är eliminationsmetoden och seriemetoden. I den svenska riksdagen tillämpas eliminationsmetoden. Mot bakgrunden av den kritik som hade riktats mot denna metod ägnade FU stor uppmärksamhet åt voteringsspörsmålen och lät publicera en särskild undersökning rörande beslutsordning och voteringsmetod i den svenska riksdagen och vissa andra beslutande församlingar (SOU 1961:21 s. 107 ff). FU föreslog emellertid för egen del att dittillsvarande praxis vid ärendenas avgörande tills vidare skulle bibehållas i huvudsak. Enligt FU:s mening förtjänade frågan om voteringsmetod att övervägas ytterligare.

Också grundlagberedningen har särskilt uppehållit sig vid frågan om riksdagens voteringsmetod. På beredningens uppdrag har fil. lic. Bo Bjurulf gjort en undersökning angående parlamentariska voteringsmetoder och skisserat några alternativ till det i riksdagen nu tillämpade voteringsförfarandet. Undersökningen och ett tillägg till denna fogas vid betänkandet som *bilaga 14*. Beredningen hänvisar till undersökningen för en redogörelse för de skilda voteringsmetoderna och deras egenskaper.

Bjurulfs undersökning har inom beredningen diskuterats i första hand av en särskild arbetsgrupp. Arbetsgruppen föreslog att beredningens överväganden närmast borde avse ett val mellan eliminationsmetoden i nuvarande utformning, en metod med två voteringsomgångar inom ramen för eliminationsmetoden och seriemetoden. Beredningen beslöt att bereda riksdagens partigrupper tillfälle att yttra sig i frågan. Flertalet partigrupper förordade i sina svar att nuvarande voteringsmetod begagnas också i framtiden. Avvikande mening hade folkpartiets riksdagsgrupp, som föreslog övergång till seriemetoden, och vänsterpartiet kommunisternas partigrupp, som förordade en metod med två voteringsomgångar, snarlik den som hade presenterats av arbetsgruppen inom beredningen.

Det förefaller beredningen klart att ingen voteringsmetod kan tillgodose alla de krav man önskar ställa: att metoden skall vara enkel och lättillämpad, att den skall hindra "taktisk" röstning och förekomma beslut, bakom vilka står endast en minoritet, att varje grupp i riksdagen kan dels markera sin egen ståndpunkt, dels ge uttryck för subsidiära preferenser, osv. Inte heller eliminationsmetoden, så som den nu tillämpas, går fri från kritik. Men denna metod har ett särskilt försteg framför andra däri att den sedan länge tillämpas inte blott i riksdagen utan även inom kommunerna och organisationslivet. En bred majoritet inom riksdagen är till freds med metoden. Under senare år har taktiska manövrer vid voteringarna varit sällsynta. Som regel har de som avser att

stödja ja-förslaget i huvudvoteringen avstått från att deltaga i förberedande votering. Beredningen har för sin del kommit till slutsatsen att andra voteringsmetoder i vart fall inte har sådana förtjänster att de uppväger de nackdelar som skulle vara förenade med att bryta bestående ordning.

Grundlagberedningen föreslår alltså att nuvarande voteringsmetod behålls. Också i övrigt bör gällande beslutsordning bestå i det väsentliga. Bestämmelserna i 1866 års RO om beslutsförfarandet är emellertid svårtolkade och stämmer delvis inte överens med vad som faktiskt tillämpas. Beredningen har utformat bestämmelserna i 3–5 §§ efter mönster av FU:s motsvarande föreskrifter i 4:2–4 FRO.

Första stycket i 3 § är avsett att ge garantier för att överläggningen i ett ärende inte avslutas innan alla talare som så vill har utnyttjat den rätt att yttra sig i saken som tillkommer dem enligt reglerna i 2 kap. RO. Bestämmelsen ger alltså inte något stöd för att kammaren genom majoritetsbeslut klipper av debatten; talmannen får över huvud taget inte ställa proposition på att överläggningen skall anses avslutad, så länge någon talare som är därtill berättigad önskar yttra sig.

Enligt 3 § andra stycket är utgångspunkten att beslutsproceduren skall inledas med acklamation. Ärende skall dock avgöras genom omedelbar omröstning (votering) – här avses endast själva huvudomröstningen – om ledamot begär det. Omedelbar omröstning skall vidare tillgripas när fråga är om beslut som fordrar instämmande från en kvalificerad majoritet. Denna bestämmelse kommenteras nedan under 8 §.

I 3 § tredje stycket sägs uttryckligen att avgörandet i ett ärende kan delas upp på delbeslut. Med delbeslut åsyftas här inte särskilt beslut om vilket yrkande som skall uppställas som kontraproposition i en votering. Något sådant avgörande behöver ju inte träffas om ärendet eller den del därav det gäller omedelbart avgörs genom acklamation. I stället åsyftas beslut i ett visst avsnitt av ärendet, t. ex. beslut om utformningen av viss paragraf i ett lagförslag. Också sådant beslut som avses i 8 § första stycket första meningen är ett delbeslut. Frågor om den ordning i vilken yrkanden skall framställas till (del)beslut (propositionsordning) ventileras nedan under 7 och 8 §§. Bestämmelserna i 3–5 §§ om beslutsproceduren är avsedda att tillämpas i fråga om varje delbeslut.

I 4 § beskrivs det inledande acklamationsförfarandet. Om något formligt yrkande över huvud taget inte reses i kammaren före avgörandet, skall talmannen givetvis likväl ställa proposition på utskottets hemställan.

Yrkandet i ett ärende får inte ställas, sedan överläggningen är avslutad. Det gäller också formella yrkanden, t. ex. om återremiss eller remiss till nytt utskott enligt 4 kap. 9 §. Vissa formella yrkanden är dock tillåtna som inslag i själva beslutstekniken. Ett exempel härpå är yrkande om återremiss enligt 7 § i detta kapitel.

5 § klargör att det är eliminationsmetoden som skall tillämpas vid omröstning angående tre eller flera yrkanden till ett beslut. Föreskrifterna i 4 § bör ha motsvarande tillämpning när beslut skall fattas om vilket yrkande som skall vara kontraproposition i en votering.

Liksom FU föreslår grundlagberedningen att omröstning alltid skall göras öppet.

Utgången av omröstning bestäms, om inte annat är särskilt stadgat, genom enkelt flertal av de avgivna rösterna. Härom hänvisas till 3 kap. 5 § RF och specialmotiveringen till detta lagrum och till vad som sägs nedan under 8 §. Om förfarandet, när lika röstetal uppkommer, är föreskrivet i 6 §.

Tilläggsbestämmelserna i 5 § om detaljerna i omröstningsförfarandet har i huvudsak hämtats från gällande rätt. Beredningen förordar sålunda att uppresning behålls som en omröstningsform.

Enligt beredningens förslag skall inte som vilande kunna antagas alternativa beslut i grundlagsärende eller i ärende, där samma beslutsordning som i grundlagsfrågor tillämpas (7 kap. 9 § RF). Några specialbestämmelser om beslutsgången i fråga om vilande grundlagsförslag föreslås därför inte.

6 §

Se angående gällande rätt 60 § 2 och 3 mom. RO. FU föreslog att talmannen vid lika röstetal skulle bestämma vilken mening som skulle vara riksdagens beslut, 4:4 FRO.

Frågan om hur man skall förfara när rösterna i en votering delar sig lika har aktualitet endast när det är avsett att utgången av omröstningen skall bestämmas genom enkelt flertal av de avgivna rösterna. Man kan tänka sig tre vägar att ytterst ta sig ur det dilemma som då uppstår. För det första kan man anse ett förslag bortkastat, när lika antal röster har avgivits för och emot det. För det andra kan man tillägga talmannen utslagsröst eller, om han inte annars har rösträtt i kammaren, rätt att avgöra vilken mening som skall gälla, om rösterna har fördelat sig lika. För det tredje kan man låta lotten fälla avgörandet.

Den först nämnda lösningen är oförenlig med eliminationsmetoden för omröstning. Denna metod tillåter nämligen att två *positiva* förslag ställs mot varandra. – Enligt beredningens förslag skall talmannen inte ha rösträtt i kammaren. Det skulle harmoniera illa härmed och med önskemålen om talmannens obundna och auktoritativa ställning i riksdagen att han skulle träffa avgörandet vid lika röstetal.

Möjligheten att – som hittills – anlita lottning återstår. Denna utväg kan sägas väcka mindre betänkligheter när det gäller omröstning om vilket yrkande som skall vara kontraproposition. Mera stötande är att överlåta åt lotten att avgöra vad som skall bli riksdagens beslut i huvudomröstning. Dock bör enligt beredningens uppfattning lottning i sådana fall kunna tillgripas som en sista resurs, förutsatt att man kan begränsa antalet fall då majoritet för en mening inte uppnås. Detta synes vara möjligt.

Beredningen föreslår sålunda (2 kap. 1 § RF) att riksdagen skall bestå av ett udda antal ledamöter. Detta förhållande i förening med ett ersättarsystem och kvittningsöverenskommelser lär medföra att antalet

fall då lika röstetal uppkommer vid politiskt viktiga voteringar reduceras.

För de situationer, då rösterna i huvudvotering trots allt faller lika för två yrkanden, föreslår beredningen i princip återförvisning av ärendet till utskottet. Inte sällan kan man räkna med att utan särskilda åtgärder majoritet uppnås för endera meningen när ärendet ånyo föreläggs kammaren; att lika röstetal uppstod första gången kan t. ex. ha varit en följd av frånvaro, som inte hade kompenserats genom ersättare eller genom kvittning. I andra fall kan utskottet föra fram lösningar, som rubbar jämviktsläget i kammaren.

Metoden att återremittera ärendet bör emellertid förses med ett par reservationer. För det första kan det någon gång hända – särskilt när fråga är om delbeslut – att båda sidor är beredda att åtnöjas med det beslut som framgår ur en lottdragning. Återremiss bör därför vara beroende av särskilt beslut härom, varvid det bör räcka att hälften av de röstande instämmer i beslutet. Talmannen bör obligatoriskt ställa proposition på förslag om återremiss, när lika röstetal har uppkommit vid huvudomröstning. För det andra bör återremiss få förekomma bara en gång i ett ärende. Utfaller rösterna lika, när ärendet på nytt behandlas i kammare – vare sig vid huvudomröstning i samma fråga som förra gången eller i en annan delfråga – bör lottdragning äga rum genast.

Återförvisning skall avse ärendet i dess helhet. Delbeslut i ärendet, som redan har fattats, förfaller alltså. Det bör observeras att flera "ärenden" kan vara föremål för avgörande i kammaren vid ett och samma tillfälle; endast det ärende, i vilket rösterna vid huvudomröstning har delat sig lika, skall återförvisas.

Några särskilda bestämmelser om förfarandet vid lottdragning har beredningen inte ansett erforderliga.

7 §

I anslutning till föredragningen i kammaren av ett utskottsbetänkande eller del därav kan riksdagen ha att ta ställning till en mångfald yrkanden. Uppenbarligen kan vanligen inte alla dessa föras samman i en enda grupp av jämställda förslag. I stället måste de ordnas i mindre grupper, varur efter acklamation eller votering väljs ut särskilda beslut, ett ur varje grupp. Indelningen av yrkandena i sådana grupper och ordningsföljden mellan grupperna bestäms genom "propositionsordningen".

När propositionsordningen görs upp måste man först och främst se till att yrkanden som går att förena inte ställs på en linje och slås ut mot varandra. Men propositionsordningen kan också tänkas vara ett medel att dela upp yrkanden, som inbördes utesluter varandra eller i vart fall har ett nära samband, i mindre grupper, som var och en – om så behövs – underkastas voteringsförfarandet.

Som exempel kan nämnas att formella yrkanden enligt praxis tas upp före materiella yrkanden. En bestämd propositionsordning anvisas i 4 kap. 9 § andra stycket RO för det fall att i ett ärende samtidigt föreligger yrkanden om remiss till nytt utskott och om återförvisning (i detta

sammanhang är inte fråga om återremiss enligt 5 kap. 6 eller 7 §). Då flera sakyrkanden föreligger, är det praxis i riksdagen att motiveringsyrkande, som inte åtföljs av förslag till ändrad "kläm", avskiljs från sakyrkandena och upptas till avgörande efter dessa, om anledning därtill då finns.

Det är alldeles tydligt att det inte är praktiskt möjligt att i regler i RO om propositionsordningen fånga in alla uppkommande beslutssituationer. Hithörande frågor får till största delen lösas i praxis. Talmannen måste inom vida ramar kunna laga efter läglighet när han framställer yrkandena i ett ärende till beslut. Grundlagberedningen skall i det följande uppehålla sig vid endast ett par problem som kan sägas gälla propositionsordningen.

Föreligger ändringsyrkanden vid två eller flera lagrum i ett lagförslag och kan lydelsen av varje lagrum, tekniskt sett, bestämmas för sig, måste lagärendet avgöras genom delbeslut. FU föreslog i 4:5 FRO för sådana fall att riksdagen omedelbart efter det sista delbeslutet skulle kunna återförvisa ärendet till utskottet och att, om återförvisning inte kom till stånd, riksdagen obligatoriskt skulle besluta om antagande eller förkastande av lagförslaget i dess helhet. Syftet med förslaget var att förebygga att ett förslag antages fastän majoriteten ställer sig avvisande till den lagstiftningsprodukt som framgår ur delbesluten eller fastän delbesluten i något avseende står i strid med varandra.

När det gäller att bedöma lämpligheten av obligatoriskt *slutavgörande* i lagärende, vari har förekommit delbeslut, måste enligt beredningen beaktas det fallet att, vid sidan om ändringsyrkanden vid två eller flera paragrafer i lagförslaget, *redan från början* föreligger yrkande om avslag på förslaget i dess helhet. Man kan i detta läge antingen först rösta för och emot avslagsyrkandet och därefter, om detta yrkande inte bifalles, genom delbeslut fastställa lagens lydelse. Eller också kan man gå den motsatta vägen och först hypotetiskt bestämma avfattningen av de skilda paragraferna i lagförslaget och därefter rösta huruvida förslaget i sålunda föreliggande skick bör antas eller förkastas. Praxis följer den först angivna propositionsordningen. Infördes en föreskrift om obligatoriskt slutavgörande, finge man gå över till den senare ordningen.

Ingetdera förfaringssättet är invändningsfritt. Mot det senare kan anmärkas att det genomgående favoriserar anhängarna till avslagslinjen. Dessa kan nämligen få tillfälle att vid omröstningarna om de olika lagrummen rösta fram en lydelse, som är oacceptabel för riksdagsmajoriteten. Grundlagberedningen vill därför närmast förorda att nuvarande ordning tillämpas också i framtiden. Något stadgande i RO som direkt lägger hinder i vägen för det andra av de två diskuterade förfaringssätten vill beredningen dock inte föreslå. En konsekvens av beredningens ställningstagande blir emellertid att någon bestämmelse om obligatoriskt slutavgörande i lagärende inte tages upp i förslaget till RO.

Ett avgörande skäl för beredningen har varit att man redan genom att införa en särskild möjlighet till *återremiss* kan i stor utsträckning neutralisera olägenheterna av att innehållet i skilda lagrum bestäms genom delbeslut. Så långt för alltså beredningen FU:s förslag vidare.

Av 7 § framgår att yrkande om återremiss inte behöver ställas förrän delbesluten har fattats. Yrkandet kan följas av överläggning. Återremiss enligt paragrafen får beslutas endast en gång i ett ärende. Att ärendet tidigare har varit återremitterat med stöd av 6 § eller 4 kap. 9 § utgör däremot inte något hinder mot återremiss enligt 7 §. Det är att märka att återförvisning enligt 7 § kan komma till stånd endast efter majoritetsbeslut.

Möjligheten att återförvisa ett ärende står till buds endast i ärende som innefattar lagförslag, låt vara att samma ärende kan gälla också anslag o. dyl., och endast om själva lagfrågan har delats upp på delbeslut. Vad som skall anses vara ett "ärende" i paragrafens mening får avgöras med ledning av de ändamålssynpunkter som bär upp stadgandet. Tankarna går givetvis först och främst till en helt ny lag; den föregående framställningen har närmast avsett detta fall. 7 § aktualiseras emellertid också vid samtidiga ändringar i flera lagrum i en gällande lag. Men någon gång kan det då vara fråga om av varandra helt oberoende ändringar, som mera av praktiska skäl har förts samman i en proposition och ett utskottsbetänkande. Varje sådan ändring får betraktas som ett ärende för sig. Å andra sidan kräver mycket ofta en viss reform ändringar i flera lagar. I så fall föreligger endast *ett* ärende, och skilda beslut rörande olika lagar är att se som delbeslut vid tillämpningen av 7 §. – En återförvisning måste omfatta inte bara lagfrågorna utan också sådana i kammaren samtidigt behandlade frågor om anslag, om principer för viss organisation, m. m., som har så nära samband med lagfrågorna att de får sägas höra till ärendet. Efter återförvisning skall ärendet i sin helhet företagas till nytt avgörande i kammaren.

När beredningen ovan avvisade tanken på obligatoriskt slutavgörande i lagärende, förutsattes att fråga var om beslut som efter vanligheten skall träffas med enkel majoritet. Fordras för visst beslut bifall från en kvalificerad majoritet, kan det emellertid bli nödvändigt att anordna en särskild slutomröstning. Om detta handlar 8 §.

8 §

Med beredningens förslag kommer något oftare än hittills att aktualiseras riksdagsärende i vilket för positivt beslut krävs kvalificerad majoritet. Av särskilt intresse är att huvudbestämmelser i RO kan ändras genom ett beslut med kvalificerad majoritet. Beredningen hänvisar till vad som sägs under 3 kap. 5 § RF. Föreskrifterna om kvalificerad majoritet för med sig vissa särskilda problem i fråga om beslutsproceduren i kammaren. Dessa skall i korthet diskuteras nedan i ett sammanhang.

1. Om det krävs att ett särskilt flertal skall instämma i ett förslag för att det skall bli riksdagens beslut, bör ärendet alltid avgöras genom omröstning. En bestämmelse härom har införts i 3 § andra stycket. En jämförelse med 8 § första stycket ger emellertid vid handen att kravet på omedelbar omröstning endast avser det fall, då ett positivt förslag ställs mot avslag. Måste riksdagen först bland två eller flera alternativ utvälja

ett för dylik slutomröstning, kan beslut härom fattas med acklamation enligt eljest gällande regler. – Vid omröstning varom nu är fråga torde rösträkning alltid få företagas.

2. I flera fall gäller att ett avgörande, som kan träffas genom *ett* beslut av riksdagen med kvalificerad majoritet, alternativt kan träffas i den ordning som gäller för grundlagstiftning, alltså genom två beslut med mellanliggande val till riksdagen. Så är t. ex. fallet i fråga om ändring av huvudbestämmelse i RO.

Omröstning om antagande av ett förslag genom *ett* beslut bör enligt beredningens mening avse endast detta, inte samtidigt i andra hand frågan om bifall till ett vilande beslut med samma innehåll. Uppnås inte kvalificerad majoritet – förslaget avslås eller får bara anslutning från ett enkelt flertal – bör frågan om antagande av ett motsvarande vilande beslut komma under kammarens prövning endast som följd av ett särskilt yrkande härom. Sådant yrkande skall, lika väl som flertalet andra yrkanden, resas (subsidiärt) under den överläggning som föregår avgörandet (se ovan under 3–5 §§).

Den förordade ordningen, som torde komma att iakttas utan några föreskrifter härom i RO, är ägnad att skapa ökad klarhet i riksdagens beslutsfattande. Man kan vidare åberopa att fråga är om beslut med olika rättslig karaktär. Av betydelse är inte minst att ett förslag, avsett att antagas genom ett enda beslut, måhända inte helt är lämpat för att genomföras i den ordning som gäller för stiftande av grundlag; bestämmelserna om ikraftträdande kan t. ex. behöva ändras.

3. Enligt grundlagberedningens mening bör det lämpligen framgå av omröstningspropositionen när bifall till ett yrkande förutsätter anslutning av en kvalificerad majoritet. En uttrycklig föreskrift härom föreslås i tilläggsbestämmelse 5.5.1.

4. Frågan om stipulerad kvalificerad majoritet har uppnåtts i ett ärende bör inte avgöras vid en omröstning i vilken två positiva förslag står emot varandra. Det kan ju hända att inget av dessa förslag i inbördes tävlan når erforderlig anslutning, ehuru en bred majoritet i riksdagen föredrar vilket som helst av förslagen framför bestående ordning. I 8 § föreslås därför att, i fall då mer än ett alternativ har förts fram till beslut som för antagande kräver kvalificerad majoritet ("särskilt flertal"), avgörandet skall delas upp i två självständiga etapper. Riksdagen skall först villkorligt anta ett positivt förslag, dvs. bestämma vilket av de föreliggande förslagen som skall ställas mot status quo. Därefter avgörs om detta förslag skall bifallas eller förkastas. För bifall erfordras enligt vad därom är stadgat anslutning från kvalificerad majoritet; omröstning är obligatorisk.

Kammaren skall enligt lagrummet ta särskild ställning för eller emot det utvalda positiva förslaget, även om något formligt avslagsyrkande inte har ställts under överläggningen och även om förslaget i fråga vann stort över annat förslag i den första beslutsomgången.

Det kan tänkas någon gång inträffa att det förslag som har gått segrande ur den förberedande beslutsomgången inte vinner bifall från en

kvalificerad majoritet och alltså faller igenom men att ett annat positivt förslag, som har förts fram i ärendet, skulle kunna få tillräcklig anslutning, om det härefter ställdes mot avslag, eftersom anhängarna till det först nämnda förslaget föredrar det alternativa förslaget framför status quo. Bestämmelserna i RO gör det då möjligt för riksdagen att utan nämnvärt dröjsmål sluta upp kring det alternativa förslaget. Dels får nämligen avgörandet i ärendet anses ha varit uppdelat på delbeslut, varför, när fråga är om lagärende, 7 § blir tillämplig och kammaren i den uppkomna situationen genast kan återförvisa ärendet till utskottet. Dels kan man räkna med att, om ärendet inte återförvisas, utskottet likväl med stöd av sin initiativrätt snarast för fram det förslag som anses kunna få erforderligt instämmande i kammaren.

Det "förslag" som enligt 8 § skall antagas eller förkastas kan gälla ändring i ett enstaka lagrum, t. ex. i RO. Medför en reform ändringar i flera olika paragrafer i RO, bör det slutgiltiga avgörandet avse samtliga berörda paragrafer sammantagna i den lydelse de har fått vid den förberedande beslutsomgången, ställda mot lagrummen i deras dittillsvarande avfattning.

För den första beslutsomgången skall tillämpas vanliga regler. Beslut kan fattas med acklamation. Vid omröstning gäller enkelt flertal. Avgörandet, som i sig är ett delbeslut, kan i sin tur delas upp på delbeslut, avseende t. ex. skilda paragrafer.

Andra stycket i 8 § har hämtats från 57 § tredje stycket i nuvarande RO. Eftersom bara en omröstning får förekomma i ärende om misstroendeförklaring mot en viss minister, är första stycket i 8 § inte tillämpligt i ärende om misstroendeförklaring.

9 §

Se om gällande rätt 60 § 2 mom. tredje stycket och 77 § RO samt 55 § RSt. Beredningens förslag följer FU:s, se 4:6 FRO.

10 §

Om uppskov ges för närvarande bestämmelser i 58 § tredje och fjärde styckena RO. Se angående FU:s förslag 3:18 samt 4:7 och 9 FRO.

Om uppskovsinstitutets användning under senare år finns uppgifter i statistikbilaga 13.

Uppskovsinstitutet får i beredningens förslag stor betydelse som medel att jämna ut arbetsbördan mellan olika riksmöten. Härom hänvisas till framställningen i avsnitt 2.3.6 under rubriken till RO. Institutets uppgift att vara ett maktmedel i riksdagens hand för att få regeringen att respektera de stadgade propositionstiderna blir däremot mindre framträdande. Dess roll härvidlag övertas till största delen av den tillståndsprövning från riksdagens sida som i regel skall äga rum innan regeringen lämnar en proposition efter propositionsfristens utgång.

10 § har den innebörden att ett ärende, som är anhängigt vid ett

riksmöte, antingen skall avgöras under riksmötet eller också uppskjutas till följande lagtima riksmöte; det är däremot inte sagt att huvudregeln är att ärende skall avgöras under det riksmöte då det väcktes. Möjligheten till uppskov är emellertid begränsad. Av tredje stycket framgår att varje ärende måste avgöras i sak inom viss tid efter det att det har väckts. Paragrafen ger med andra ord uttryck för principen om behandlingstvång. Med beredningens förslag förfaller aldrig ett ärende vid utgången av riksmöte eller valperiod.

De föreslagna bestämmelserna om uppskov skiljer sig från gällande rätt på i huvudsak följande punkter.

För det första kan uppskov ske över riksdagsval, ordinarie eller extra. Möjligheten att uppskjuta ärenden över ett ordinarie riksdagsval är ett viktigt element i beredningens förslag till uppläggning av det årliga riksdagsarbetet. I konsekvens härmed föreslår beredningen att ärenden skall kunna föras över också till vaderiksmöte, alltså det första riksmötet i den nya valperioden efter extra val. Härigenom når man en i flera hänseenden praktiskt ändamålsenlig ordning. Beredningen hänvisar till kommentaren till 1 och 3 kap. – Avsikten är att kammaren skall ta ställning till frågan om ett ärende skall avgöras under pågående riksmöte eller uppskjutas till nästa. Förkortas ett riksmöte med anledning av extra val, har riksdagen emellertid till stor del ingen valmöjlighet, och avbryts riksmötet i samband med extravalsförordnandet, kan något uppskovsbeslut över huvud inte fattas därefter. I paragrafens andra stycke ges därför en regel om automatisk överflyttning av anhängiga ärenden till vaderiksmötet. Föreligger redan uppskovsbeslut, kommer detta att gälla uppskov till vaderiksmötet, som ju är ett lagtima riksmöte, se första stycket första meningen. Att ärende, som har nått kammaren men inte har hunnit avgöras, återgår till utskottet är nämnt under 4 kap. 8 §.

För det andra erkänns uttryckligen möjligheten att uppskjuta också ärende som rör statsbudgeten för instundande budgetår. Härom hänvisas till specialmotiveringen till 8 kap. 5 § RF.

För det tredje innebär beredningens förslag att något särskilt riksdagsbeslut inte fordras för att ett på hösten anhängigt ärende skall kunna skjutas till följande vår. Det årliga riksmötet omfattar ju en sammanhängande period från höst till vår.

Föreskrifterna om formerna för uppskovsbeslut i tilläggsbestämmelse 5.10.1 överensstämmer med gällande rätt. Enskild riksdagsledamot kan formlöst anmäla önskemål hos utskottet om uppskov med ärende. Har ärendet kommit till slutlig handläggning i kammaren, kan han där yrka uppskov med behandlingen. För detta fall gäller inte något krav på att talmanskonferensen skall yttra sig.

Av 2 § följer att ärende om misstroendeförklaring och om förslag till ny statsminister inte kan uppskjutas till annat riksmöte. I fråga om grundlagsärenden och ärenden som handläggs i samma ordning reglerar 10 § uppskov med det första, vilande beslutet. Om uppskov med det slutliga avgörandet, efter riksdagsval, är föreskrivet i 12 §.

Om rätt att väcka motion med anledning av uppskjutet ärende finns

bestämmelser i 3 kap. 12 och 13 §§, och om utskottsberedning av ärende som har uppskjutits till ny valperiod ges en föreskrift i 4 kap. 8 § andra stycket.

11 §

Se 58 § femte stycket nuvarande RO samt 3:18 och 4:7 FRO. Beredningens förslag följer dessa föreskrifter. Beredningen föreslår att det får ankomma på vederbörande utskott eller på talmannen att ta initiativ till att uppskjutet ärende skall behandlas vid urtima riksmöte. Om motionsrätt med anledning av bifall till sådant förslag, se 3 kap. 12 och 13 §§.

12 §

Om uppskov med slutligt beslut i grundlagsärende finns nu bestämmelser i 58 § sista stycket och 64 § RO. FU föreslog bestämmelser i ämnet i 4:8 FRO. Jämför beredningens förslag till ny RF, 7 kap. 9 §.

Utgångspunkten är att den slutliga prövningen i grundlagsärende skall äga rum vid det första riksmötet i den nya valperioden efter det riksdagsval som följer på det preliminära beslutet i ärendet. Riksdagen bör emellertid ensam kunna besluta om uppskov med det definitiva ställningstagandet. De allmänna reglerna i 10 och 11 §§ om uppskov m. m. bör gälla också i fråga om vilande grundlagsbeslut. Dock bör yttergränsen för uppskov bestämmas annorlunda. Beredningen föreslår att slutligt avgörande skall ha träffats innan nästa ordinarie val till riksdagen äger rum. Utrymmet för uppskov blir alltså i de flesta fall vidare än enligt vanliga regler. Har riksdagen efter ett riksdagsval inte hunnit fatta slutligt beslut innan valperioden löper ut med anledning av ett extra val, medför det inte att ärendet förfaller, utan riksdagen får ta ställning till ärendet i första hand vid vaderiksmötet.

12 § blir att tillämpa också på ärenden som skall handläggas i samma ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag, t. ex. i fråga om ändring i RO som inte beslutas vid ett tillfälle med kvalificerat flertal.

I 3 kap. 15 § och 4 kap. 8 § tredje stycket finns bestämmelser om anmälan till kammaren av vilande förslag.

13 §

Lagrummet och dess tilläggsbestämmelser återger i sak vad som nu är föreskrivet i 62, 79 och 80 §§ RO. Jämför också 4:10 FRO.

6 kap. INTERPELLATIONER OCH FRÅGOR TILL MINISTER

Se om gällande rätt 52 § tredje stycket RO och 35, 36 och 47 §§ RSt. FU:s förslag är upptaget i 2:11 och 12 FRO. Jämför vidare 11 kap. 5 § i beredningens förslag till ny RF och vad som sägs i specialmotiveringen till detta lagrum om de ämnen som bör kunna bli föremål för spörsmål till minister.

Frågeinstitutens betydelse kan för närvarande sägas ligga i de möjligheter de ger riksdagen, särskilt oppositionen, till information, till debatt, till framförande av skilda intressen, till initiativ och till kritik av regeringen. Samma syften bör instituten tjäna i framtiden. Särskilt interpellationsformen har intresse från allmänpolitisk synpunkt.

Sedan åren under andra världskriget har frågeinstituten kommit att användas alltmera inom riksdagen. Beredningen hänvisar till statistikbilagorna 8 och 9. En fortsatt utveckling i denna riktning har inte bara ljusa sidor. Sakbehandlingen av ärendena kan tänkas bli lidande, och intresset i riksdagen förskjuts måhända från riktgivande ställningstaganden till detaljfrågor och konkreta fall. Beredningen vill här erinra om sitt förslag att frågor till minister i fortsättningen skall kunna avse också enskilda regeringsbeslut.

Beredningen har funnit anledning till kritik mot de nuvarande frågeinstituten i främst två hänseenden. Det vill å ena sidan synas som om interpellationen inte till fyllest har markerats som och lämpats till ett instrument i angelägenheter av mera allmänt intresse. Interpellationsformen används inte sällan i fall då snarare den enkla frågan hade bort anlitas, och vice versa. Det kan å andra sidan sägas att nuvarande föreskrifter inte tillräckligt tillgodoser ett behov att hålla inom rimliga gränser den tid som i riksdagen sammanlagt anslås till spörsmålens besvarande.

Mot denna bakgrund utarbetade en arbetsgrupp inom beredningen i början av 1971 en modell till ett reviderat spörsmålsinstitut. Detta innefattade, delvis efter mönster från det norska stortinget, tre former: interpellationer, frågor försedda med en kortare motivering, och enkla frågor. Enligt den skisserade ordningen skulle krävas anslutning från minst tio riksdagsledamöter för att interpellation skulle få framställas.

Arbetsgruppens promemoria remitterades till riksdagens partigrupper för yttrande. Den fick ett blandat mottagande. Mot den föreslagna utformningen av interpellationsinstitutet riktades kritik som bl. a. gick ut på att begränsningen av rätten att interpellera kunde tänkas leda till att högst välmotiverade aktioner av enskilda ledamöter stoppades. – Från flera håll vitsordades emellertid att användningen av de nuvarande två frågeinstituten inte är konsekvent.

Beredningen har därefter övervägt uppslaget att överlåta åt ett förtroendevalt organ att pröva frågor om tillstånd att framställa interpellation, varvid kunde föreskrivas att redan en minoritet skulle kunna bevilja tillstånd. Beredningen har emellertid funnit att inte heller detta förslag

går fritt från kritik av bl. a. den art som anfördes mot den i promemorian föreslagna konstruktionen.

I detta läge vill beredningen förorda att man tills vidare nöjer sig med vissa smärre ändringar i den nuvarande regleringen av frågeinstituten. Beredningen anser sig då kunna räkna med medverkan från partigruppernas sida för att få till stånd en rationellare användning av frågeinstituten. Riksdagen bör alltså avvakta vilka verkningar som dessa ansträngningar leder till, innan mera genomgripande förändringar i institutens uppbyggnad prövas.

För det första föreslår beredningen ett stadgande med karaktär av rekommendation med innebörden att interpellation bör väckas bara i angelägenhet av större allmänt intresse. För det andra föreslås att en interpellation skall mångfaldigas och distribueras till ledamöterna innan den anmäls i kammaren och att den obligatoriskt skall bordläggas en gång. Ändringarna bör kunna något bidra till att göra riksdagens prövning av anhållan att få ställa interpellation mera reell än den är nu. För det tredje tänker sig beredningen att den enkla frågan, i förslaget benämnd endast "fråga", skall kunna förses med en kortare inledande förklaring. En övergång till detta institut torde på så sätt främjas.

Beredningen vill föreslå också några andra nyheter i förhållande till gällande rätt. Ett par av dem bör även de kunna medverka till att styra över aktioner till frågeformen, ehuru de är avsedda att tillgodose även andra syften.

Interpellationer gäller ofta dagsaktuella politiska frågor. Interpellationsinstitutet är ett medel att i sådana frågor få till stånd en redovisning från regeringen av skälen till beslut och underlåtenheter. Beredningen föreslår inte någon svarsplikt för ministrarna. Men om svar lämnas, bör det komma snarast möjligt. Interpellation som kvarstår obesvarad en längre tid kan inte sällan antas ha förlorat sin aktualitet. Beredningen räknar med att de ovan angivna förslagen skall leda till ett strängare urval av spörsmål som blir föremål för interpellationer. I betraktande härav bör det vara möjligt att kräva att tillfrågad minister inom viss tid – beredningen föreslår fyra veckor – lämnar svar på interpellation eller meddelar kammaren varför svar uteblir eller försenas. En regel härom torde också få den gynnsamma verkan att svar på interpellationer, som har ställts under årets första månader, inte gärna uppskjuts till riksmötets hårt arbetsbelastade slutskede.

I linje med det sagda ligger att svar på interpellation inte lämpligen bör uppskjutas till kommande riksmöte. I synnerhet ett uppskov över ett val ter sig olägligt. Beredningen föreslår att interpellation – f. ö. också fråga – som inte har besvarats vid det riksmöte då den ställdes är förfallen.

Som redan har antytts bör man inte i onödan belasta riksdagens arbetsprogram under slutet av det årliga riksmötet med interpellationsdebatter. Ställs en interpellation kort innan ett riksmöte skall avslutas, riskerar interpellanten att ministern inte hinner svara innan interpellationen förfaller. Upphör riksmötet innan fyraveckorsfristen har löpt ut, behöver ministern inte ens meddela varför svar uteblir; vid riksmötets slut

bortfaller ju interpellationen och därmed också underrättelseskyldigheten enligt 1 § andra stycket. Redan nämnda förhållanden torde få till följd att ledamöterna lägger sig vinn om att ställa sina interpellationer i god tid före riksmötets slut. Vikten av att ledamöterna visar återhållsamhet med att väcka interpellationer under riksmötets sista månad bör emellertid betonas genom en bestämmelse om att interpellation som lämnas efter utgången av april skall uppta skälen till att spörsmålet reses först vid denna sena tidpunkt.

Beredningen föreslår, slutligen, att man slopar begränsningen av antalet anföranden som frågeställaren får hålla i samband med att fråga besvaras. I gengäld bör tiden för varje anförande, från ministern såväl som från frågeställaren, från och med det andra i ordningen begränsas hårdare än för närvarande.

Som kommentar till stadgandena i 6 kap. tillägger beredningen följande. Det har tidigare framhållits att interpellationer och frågor inte är "ärenden" med förslagets terminologi. Frågan om tillstånd att framställa interpellation skall inte utskottsberedas. När talmannen bestämmer tid för besvarande av interpellation eller fråga skall han givetvis, som sker nu, kontakta också interpellanten respektive frågeställaren. Meddelande från minister om skälet till att svar på interpellation uteblir eller dröjer får inte följas av debatt. I annat fall skulle i realiteten en svarsplikt komma att föreligga. Interpellationsdebatter kan begränsas med stöd av den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 14 §. För överläggningar vid svar på frågor gäller däremot särskilda, restriktiva bestämmelser. Minister eller ledamot äger enligt dessa inte åberopa den replikrätt, som eljest tillkommer den, till stöd för att få utsträcka tiden för anförande utöver vad tilläggsbestämmelse 6.2.2 medger (se 6 kap. 2 § sista meningen och 2 kap. 14 § tredje stycket andra meningen). Endast i undantagsfall bör svar på frågor lämnas annat än vid frågestund. Avsteg kan vara motiverat för att möjliggöra samtidigt svar på en interpellation och en fråga som har nära samband med interpellationen. – Angående vilka ämnen som får avhandlas i spörsmålsdebatter hänvisas till vad som anförts under 2 kap. 10 § RO.

7 kap. GEMENSAMMA BESTÄMMELSER OM VAL INOM RIKSDAGEN

I FU:s förslag till ny RO fanns ett särskilt kapitel, 5 kap., om val inom riksdagen. Förutom allmänna valbestämmelser innehöll kapitlet särskilda valbestämmelser samt föreskrifter om ledamotsantal och mandattid för riksdagsorgan som var angivna i FRF och FRO. Grundlagberedningen har fördelat denna materia på två kapitel. I förevarande kapitel ges föreskrifter som är gemensamma för alla eller flertalet val inom riksdagen. I 8 kap. har sammanförts särregler för val av vissa organ och bestämmelser om förfarandet i organen, se vidare under rubriken till 8 kap.

Tyngdpunkten i 7 kap. ligger på bestämmelser om val som ankommer på kammaren. Bestämmelserna härom återfinns i 1–12 §§. Beredningen

har i större utsträckning än FU försökt att lösa frågor som aktualiseras vid val till varje eller flertalet riksdagsorgan genom enhetliga föreskrifter. Regleringen blir därmed enklare och lättare att överblicka och risken för misstag och missförstånd mindre. Utöver de frågor, i vilka FU upptog gemensamma valregler, föreslår sålunda beredningen enhetliga bestämmelser angående besvär över val med slutna sedlar, omval på grund av att kammaren efter valbesvär har fått ändrad sammansättning, val av suppleanter och ordningen för suppleanternas tjänstgöring, skyldighet att lämna uppdraget i vissa fall och skyldighet att åtaga sig uppdrag.

Beredningens förslag upptar inte något fall där val inom riksdagen skall förrättas genom valnämnd eller valmän. Däremot kan andra av kammaren utsedda riksdagsorgan ha att förrätta val, som i allmänhet gäller organen själva. I kapitlets två avslutande paragrafer har införts bestämmelser om val inom utskott och andra riksdagsorgan.

1 §

De i 2–12 §§ upptagna bestämmelserna gäller i princip alla val som kammaren skall förrätta. I fråga om *vissa* av bestämmelserna görs emellertid i andra stycket av denna paragraf en reservation för undantag och avvikelser som föreskrivs särskilt. Särreglerna kan finnas i RO eller i annan författning. Den enhetliga regleringen av valfrågorna i detta kapitel gör en översyn nödvändig av valbestämmelser som nu återfinns i särskilda reglementen och stadgar.

2 och 3 §§

Se nu 75 § 1 och 2 mom. RO och 57 och 58 §§ RSt. Jämför 5:1 och 3 FRO.

Grundlagberedningen föreslår ett par nyheter angående valberedningen. Dels bör denna utses för tid motsvarande riksdagens valperiod. Valberedningens arbete bör kunna underlättas genom att organet sålunda görs mera permanent. Dels föreslås nya regler om valberedningens sammansättning. Denna bestäms direkt i RO, såvitt gäller fördelningen av platserna mellan partierna. För varje partigrupp utses den eller de som gruppen anmäler till talmannen. Förslaget är främst betingat av ett önskemål att tillförsäkra varje partigrupp med minst fyra procent av väljarna bakom sig en representant i valberedningen. Valberedningen har ju till uppgift att vara ett forum för överläggningar och överenskommelser mellan partierna om olika riksdagsorgans sammansättning. Det är därför viktigt att i beredningen finns språkrör för alla meningsriktningar som kan influera på valens utgång. Också parti som inte av egen kraft kan besätta någon plats i ett riksdagsorgan kan öva sådant inflytande. Däremot är det mindre angeläget att varje parti är representerat i valberedningen strikt i förhållande till sin styrka. Ett andra skäl för förslaget är att detta innefattar ett enkelt och tidsbesparande tillvägagångssätt att besätta platserna i valberedningen.

Valberedningen skall utses vid kammarens första sammanträde under en valperiod, efter det att val av talmän och kammarsekreterare har förrättats. Givetvis skall val som den nyvalda riksdagen har att förrätta beredas av den valberedning som den nya riksdagen har tillsatt. – Vid den proportionella fördelningen av tio platser mellan partigrupperna skall bortses från den plats som obligatoriskt tillkommer varje grupp enligt andra stycket andra meningen. Att partigrupperna skall anmäla också suppleanter till valberedningen framgår av 8 §. I tilläggsbestämmelserna har i nära anslutning till 58 § RSt vissa val undantagits från valberedningens handläggning. Valberedningens medverkan är naturligtvis utesluten också i fall då uppdrag tillsätts genom anmälan från partigrupperna (se 1 kap. 7 § tredje stycket och 7 kap. 12 § första stycket).

Stadgandet i 3 § första stycket skiljer sig från vad som gäller nu därigenom att krav på enhällighet från valberedningens sida inte längre uppställs för att talmannen skall ställa proposition på valberedningens förslag. Detta är en konsekvens av att varje parti, som har passerat fyraprocentsspärren, enligt 2 § skall ha en representant i valberedningen. Det vore nämligen föga rimligt att ett parti som är stort nog att vara företrätt i valberedningen men för litet att av egen kraft kunna besätta en plats i organ av utskotts storlek, genom att vägra godkänna en gemensam lista för val till organet skulle kunna tvinga fram val med slutna sedlar.

Val av enstaka befattningshavare skall för närvarande i flera fall enligt särskilda bestämmelser förrättas med acklamation, om inte någon ledamot begär val med slutna sedlar. Vissa av dessa val skall inte beredas av valberedningen (t. ex. val av talmän). Grundlagberedningen anser det lämpligast att den nyss återgivna regeln om acklamationsförfarande tillämpas vid *alla* val till uppdrag som tillsätts särskilt, och detta vare sig valet förbereds av valberedningen eller ej. En bestämmelse härom har tagits upp i 3 § andra stycket. Till förekommande av överrumpling bör gälla att val med slutna sedlar, då sådant begärs, äger rum först vid ett senare sammanträde för det fall att valberedningen enhälligt hade föreslagit kandidat till valet.

4 §

Se för gällande rätt 75 § 2 mom. RO och 59–61 §§ RSt. FU:s förslag är upptaget i 5:4 FRO.

Ehuru man kan förvänta att acklamationsförfarande med stöd av 3 § första eller andra stycket kommer att bli det vanliga vid val inom kammaren, bör regleringen som utgångspunkt ha att val skall förrättas med slutna sedlar. Undantag härifrån, som bör få uppställas endast i huvudbestämmelse i RO, innefattas enligt förslaget – förutom i de nyss nämnda bestämmelserna om val med acklamation – i föreskrifterna i 1 kap. 7 § tredje stycket och 7 kap. 2 § andra stycket stycket och 12 § stycket om tillsättning av uppdrag genom anmälan från partigrupperna. Skall val med slutna sedlar avse två eller flera personer, bör det vara proportionellt. Från denna regel görs inte något formligt undantag. I de för ett organ grundläggande bestämmelserna kan emellertid föreskrivas

att funktionärer skall väljas "var för sig"; det är då formellt inte fråga om att utse "två eller flera" personer. – Å andra sidan bör slutet val av endast en person göras utan att partibeteckningar begagnas vid valet.

Platserna i ett riksdagsorgan skall enligt gällande rätt fördelas mellan partierna enligt d'Hondts metod (heltalsmetoden) utan karteller. Beredningen har – särskilt med urskottsvalen för ögonen – ingående övervägt huruvida andra regler än de nuvarande bör gälla för mandatfördelningen vid proportionella val inom riksdagen. Beredningen har därvid prövat förslag att direkt i författning ange platsernas fördelning mellan partier, att förbjuda att två eller flera partier går fram under en beteckning på valsedlarna (faktiskt kartellförbud), att låta den proportionella fördelningen avse det sammanlagda antalet utskottsplatser och att övergå till annan mandatfördelningsmetod (t. ex. uddatalsmetoden).

Fastän nuvarande ordning lämnar ett par önskemål obeaktade, har beredningen likväl stannat för att inte föreslå någon ändring. Beredningen har fäst avgörande vikt vid att de politiskt relevanta styrkeförhållandena i kammaren så nära som möjligt kommer att avspeglas i varje utskott och annat organ. På grund härav har tanken på en samtidig fördelning av samtliga utskottsplatser fått falla. Beredningen har vidare funnit att d'Hondts metod utan förbindelse med faktiskt kartellförbud är den enda som garanterar att såväl *ett* parti med absolut majoritet i kammaren som två eller flera samverkande partier med kammarmajoritet kan tillvinna sig majoritet i varje utskott (annat organ). – Inte heller i fråga om fördelningen av platser *inom* ett parti föreslår beredningen ändrade regler (hänvisningen i tilläggsbestämmelse 7.4.2 till vallagen avser det förslag till vallag som har lagts fram i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria, Ds Ju 1971:24).

Reglerna om fördelningen *mellan* partierna av platserna i proportionellt sammansatt riksdagsorgan är av sådan vikt att de bör få den stabilitet som är förbunden med en placering i RO. Det bör observeras att ordet "parti" i 4 § har annan betydelse än begreppen "partigrupp" och "parti" i 2 §.

I tilläggsbestämmelserna har beredningen öppnat en möjlighet att låta sammanräkningen i ett val anstå till dess rösterna har avgivits också i ett annat val. Då emellertid de i valen deltagande bör kunna grunda sina ställningstaganden inför varje val på säkert underlag för att få bästa tänkbara utdelning, har den förkortade proceduren gjorts beroende av samtycke från samtliga närvarande ledamöter.

Beredningen har sett över bestämmelserna om valsedels utseende och om valsedels och namns ogiltighet. Reglerna har gjorts mera fullständiga, samtidigt som de har liberaliserats. Bestämmelserna i 7.4.1 är gemensamma för proportionella val och för val av endast en person. Särbestämmelser för dessa båda slag av val upptas i 7.4.2 respektive 7.4.3.

Avsikten är att bestämmelserna uttömmande skall ange i vilka fall en valsedel är ogiltig. Den omständigheten att en valsedel i ett proportionellt val upptar färre eller flera namn än valet avser medför alltså inte att valsedeln blir ogiltig; däremot måste på sedeln finnas minst ett giltigt

namn. – Av bestämmelserna framgår att en valsedel inte skall anses märkt och därmed ogiltig därför att den innehåller valbeteckning eller överstrykning av namn och självfallet ej heller därför att den, vid proportionellt val, upptar partibeteckning. Har valsedel i val som gäller endast en person försetts med partibeteckning, är den däremot att anse som avsiktligt märkt och som sådan ogiltig. – Valsedel i icke proportionellt val får uppta endast ett namn, men överstruket namn skall givetvis anses som obefintligt.

Beredningen har utgått från att ordningen med personliga suppleanter i proportionellt sammansatta organ inte längre kommer att tillämpas i något fall och har anpassat bestämmelserna om valsedlarnas uppställning därefter; jämför 8 §.

Reglerna om förfarandet vid sammanräkningen av valsedlar har häm-

påföljande söckendag sista dag för besvär, se under 3 kap. 19 §. Förordnar valprövningsnämnden om ny sammanräkning av valsedlar, skall också denna förrättas vid kammarsammanträde.

6 §

Se 5:2 FRO.

Liksom FU (SOU 1963:18 s. 154) anser grundlagberedningen att valen inom riksdagen i allmänhet bör avse riksdagens valperiod, dvs. den tid för vilken ett riksdagsval gäller (se 2 kap. 5 § andra stycket RF). En sådan grundregel ligger i linje med beredningens uppfattning att mindre vikt bör fästas vid valperiodens indelning i "riksdagsår". Av särskilda skäl bör dock vissa organ utses för annan mandatperiod. Undantagna i förslaget är valprövningsnämnden (2 kap. 12 § RF), utskotten (4 kap. 2 § RO, se härom SOU 1969:62 s. 100–101), partigruppernas företrädare i talmanskonferensen (1 kap. 7 § RO), ledamöterna i riksrätten (8 kap. 10 § RO), riksdagens ombudsmän (9 kap. 1 § RO; dennes tjänsteperiod kommer dock nästan alltid att följa riksdagens valperiod).

Beredningen föreslår inte någon generell regel om att mandatperioden för val inom riksdagen skall följa riksdagens valperiod. Mandattiden får fixeras särskilt för varje organ och befattningshavare. I förevarande paragraf preciseras emellertid närmare gränserna för mandatperiod som enligt vad sålunda sägs i skilda författningsrum skall följa riksdagens valperiod. Val som gäller sådan period bör förrättas alldeles i början av riksdagens valperiod. Mandattiden bör sträcka sig in på nästa valperiod för riksdagen under den helt korta tid som förflyter till dess den nya riksdagen har hunnit verkställa nytt val. Regeln om mandatperiodens slutpunkt motiveras av att åtskilliga organ, t. ex. utrikesnämnden, krigsdelegationen och riksbanksfullmäktige, med tanke på arten av sina uppgifter bör vara permanent tillgängliga. I vissa fall bör dock valet upphöra att gälla med valperiodens utgång. Detta får då anges särskilt (se 1 § andra stycket) i den bestämmelse som primärt reglerar mandattiden för valet i fråga, se 7 kap. 2 § i fråga om valberedningen och 8 kap. 1 § beträffande talmännen.

Det får ankomma på talmannen att bestämma vid vilket sammanträde val inom riksdagen skall äga rum. I vissa fall har valtillfället fixerats närmare i författning, se t. ex. 7 kap. 2 § (val av valberedning), 8 kap. 1 § (val av talmän) och tilläggsbestämmelse 4.2.1 (val av 16 utskott). Att val skall antecknas på kallelsen och på föredragningslistan till det sammanträde, då valet skall förrättas, framgår av tilläggsbestämmelse 2.6.2 respektive av 2 kap. 7 §.

7 §

Bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande rätt och i FU:s förslag. – Med beredningens förslag om den tidpunkt då riksdagen efter val skall samlas till riksmöte kommer ett omval till riksdagen att påverka dess

sammansättning först sedan riksdagen har hunnit välja flertalet organ och befattningshavare. Omvalet kan emellertid leda till förskjutningar i partiernas styrkeförhållanden som medför att de valda organen och befattningshavarna inte längre är representativa för kammaren i dess ändrade sammansättning. Detta vore otillfredsställande, allra helst som flertalet val inom riksdagen avser hela valperioden. Möjlighet bör därför föreligga att i de åsyftade fallen göra om valen. Regeln härom i 6 § har utformats så att varje parti, som har uppnått minst fyra procent av rösterna vid riksdagsvalet, kan få till stånd omval inom riksdagen. Omval behöver bara avse något eller vissa av de ifrågakommande valen. I begäran om omval skall anges vilka val som åsyftas. – Även om nytt val till riksdagsorgan inte äger rum enligt denna paragraf, kan personförändring i kammaren som följd av omval till riksdagen leda till byte på poster, som riksdagen har tillsatt, nämligen jämlikt 12 § i detta kapitel (jämför 10 §).

8 §

Nästan undantagslöst stadgas i gällande rätt att det skall finnas suppleanter eller andra ersättare för ledamöter i organ och för andra funktionärer som riksdagen tillsätter. Enligt beredningens mening skulle det medföra en förenkling att generellt föreskriva att det skall väljas suppleanter. Regeln bör dock inte gälla val vid vilka endast en befattningshavare skall utses. För funktionärer som väljs för sig, t. ex. talmannen, finns nämligen ofta anledning att ge särskilda föreskrifter om ersättare.

I vissa nuvarande riksdagsorgan utses personliga suppleanter, så t. ex. för riksdagens revisorer. Systemet med gruppsuppleanter efter mönster av vad som gäller för utskottens del synes emellertid vara praktiskt överlägset. Antalet suppleanter bör vara lika stort som antalet ledamöter, men det bör stå riksdagen fritt att utse flera. Tilläggsbestämmelsen om utökning av antalet suppleanter under löpande mandatperiod är att se som ett förtydligande på denna punkt. Tilläggsbestämmelsen aktualiseras i första hand när efterträdare tar plats i avgången riksdagsledamots ställe, när minister har entledigats från sin post och därmed återinträder i riksdagen och när ersättare träder i tjänst i riksdagen (se SOU 1970:17 s. 53).

Vad som gäller för ledamöterna i ett riksdagsorgan, t. ex. i fråga om tidpunkt för val, valsätt, mandatperiod, behörighetskrav och avgångsskyldighet, skall tillämpas också på suppleanterna. Av 8 § följer att suppleanterna väljs på en gång genom en självständig valförrättning efter valet av ledamöterna.

Enligt 1 § andra stycket kan förekomma särskilda bestämmelser med avvikelser från 8 §. Särbestämmelser om suppleanter finns i t. ex. 8 kap. 7 § (utrikesnämnden) och 8 kap. 13 § (krigsdelegationen).

9 §

Lagrummet innehåller i sammandraget skick och med en mindre avvikelse i sak vad som nu är föreskrivet i 64 § RSt. Paragrafen följer vad FU i 3:19 FRO, tilläggsbestämmelserna, föreslog om ordningen för utskottssuppleanternas inträde. – Något krav på att ordinarie ledamot skall ha *förfall* för att suppleant skall få träda in uppställs inte. Bestämmelsen är vidare så avfattad att den inte hindrar att suppleant avstår tjänstgöring för den ordinarie ledamoten till annan suppleant med sämre placering i turordningen och likväl samtidigt är närvarande vid sammanträdet; den som hör till samma partigrupp som den ordinarie ledamoten bör dock inte lämna platsen vid "bordet" om därmed suppleant från annat parti intar platsen. Beredningen syftar inte till ändring i praxis i t. ex. utskotten enligt vilken suppleanter från annat parti än frånvarande ordinarie ledamot i allmänhet underlåter att besätta platsen vid bordet, fastän suppleant från den ordinarie ledamotens eget parti inte är närvarande.

Vad som sägs i 8 § gäller endast om inte annat är föreskrivet, se t. ex. 8 kap. 6 § andra stycket och bestämmelser om ersättare till ledamot som har valts särskilt.

10 §

Som villkor för valbarhet uppställs ofta i fråga om organ och funktionärer, som riksdagen utser, ledamotskap i riksdagen. Avgår den valde ur riksdagen, bör han i regel lämna också den post till vilken han har utsetts. Detta föreskrivs för närvarande i ett par fall (se t. ex. 71 § RO om ledamot i lönedelegationen) men bör enligt beredningens åsikt komma till allmänt uttryck. En sammanställning av 10 § med 6 § ger vid handen att de ledamöter (suppleanter) i ett organ som lämnar riksdagen vid valperiodens utgång därmed också skiljs från organet men att övriga ledamöter kvarstår i detta tills den nya riksdagen har förrättat nytt val till organet.

Riksdagsledamot, som blir minister eller talman, skall enligt 3 kap. 8 § RF ha ersättare i riksdagen och vara obehörig att själv utöva ledamotskapet där. Som följd härav bör han i allmänhet ej heller vara behörig att väljas till befattning som tillsätts *inom* riksdagen (jämför nu 44 § RO för utskottens del; se också SOU 1969:62 s. 107 och 1970:17 s. 54 och 63). Mest konsekvent synes då vara att den som har valts till en sådan befattning men därefter utses till minister eller till talman, lämnar befattningen. Avgår ministern sedermera ur regeringen och återinträder i utövningen av riksdagsmannaskapet, kan plats beredas honom i utskott eller annat organ under löpande mandatperiod med stöd av 12 § eller tilläggsbestämmelse 7.8.1. – Paragrafen avser inte utnämning till vice talman.

Av lagrummet följer bl. a. att talman eller vice talman, som utnämns till minister, därmed måste avgå från talmansuppdraget. Ny talman (vice

talman) skall då med stöd av 12 § andra stycket väljas för resten av valperioden.

Undantag kan föreskrivas från bestämmelserna i paragrafen. Sådana återfinns i förslaget i 8 kap. 13 § (krigsdelegationen). Det bör uppmärksammas att talmannen i denna sin egenskap tillhör vissa riksdagsorgan (talmanskonferensen, förvaltningsstyrelsen, utrikesnämnden och krigsdelegationen). Av 4 kap. 2 § RF i förslaget framgår att talman eller vice talman inte får utöva talmansuppdraget under tid då han tjänstgör som statschef; han är emellertid i detta fall inte skyldig att avgå från talmansbefattningen.

11 §

Bestämmelsen har samma lydelse som 62 § RSt. Jämför 5:6 första stycket FRO beträffande uppdrag som ledamot eller suppleant i utskott.

De uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen är av sådan vikt att det i princip bör vara en medborgerlig skyldighet att åta sig dem och att kvarstår i dem. Skyldigheten avser inte bara riksdagsledamöter utan även andra, när dessa är valbara. Den är ej heller begränsad till uppdrag som ledamot eller suppleant i organ utan gäller också befattningar som t. ex. talman, kammarsekreterare eller riksdagens ombudsman. En följd av stadgandet får anses vara att den som är anställd hos staten eller hos kommun eller enskild arbetsgivare ej får vägras ledighet eller eljest förmenas att fullgöra det uppdrag till vilket riksdagen har utsett honom.

Inget hindrar att t. ex. en ledamot i utskott av riksdagen berättigas att avgå ur ett utskott för att kunna inta en ledig plats i annat utskott. Anhållan att få lämna ett uppdrag bör inges till talmannen, som har att anmäla den i kammaren. Kammaren kan fatta beslut i frågan utan föregående utskottsberedning.

12 §

En person kan i förtid lämna ett uppdrag till vilket riksdagen har utsett honom, t. ex. genom att han avlider, genom att han efter egen begäran avgår från uppdraget eller genom att han blir obehörig att kvarstå. För närvarande förekommer på skilda håll bestämmelser om kompletteringsval, se t. ex. 33 § 3 mom., 70 § 1 och 2 mom. och 71 § RO samt 65 § RSt. FU föreslog i 5:13 FRO en allmän bestämmelse om kompletteringsval när ledighet har uppkommit.

Frågan om hur ett uppdrag, som har blivit ledigt under löpande mandatperiod, skall besättas får större betydelse ifall mandatperioderna för val inom riksdagen i allmänhet skall bli treåriga. Den bör enligt beredningens mening lösas genom en allmän bestämmelse. Därvid bör man lämpligen skilja mellan de fall, då den avgångne var en av flera i ett – i princip – proportionellt sammansatt organ, och dem då han hade blivit vald för sig till en post.

För de förstnämnda fallen, som regleras i paragrafens första stycke, har beredningen funnit det praktiskt ändamålsenligt och principiellt invändningsfritt att den lediga platsen fylls efter anmälan till talmannen från den partigrupp för vilken den avgångne var vald. Som reservregel gäller att talmannen genom eget ställningstagande utser efterträdare; man kan förmoda att regeln mycket sällan behöver tas i anspråk.

Får två eller flera partigrupper anses ha utsett en *gemensam* representant i ett organ och avgår denne, skall de partier, för vilka den avgångne var vald, tillsammans anmäla efterträdare. Ett sådant fall kan vara för handen om organet i fråga har få ledamöter eller om det parti för vilket den avgångne valdes har delats i två efter valet. Att två eller flera partigrupper av valtekniska skäl har gått fram under gemensam valbeteckning vid ett val inom riksdagen bör dock i allmänhet inte föranleda att anmälan om efterträdare skall göras av annat parti än det till vilket den från början utsedde hörde. I regel har nämligen då de samverkande partierna inbördes fördelat de platser som tillkom dem. – Delas en partigrupp *efter* valet i två grupper eller i fraktioner och kan de nya partierna (fraktionerna) inte enas om vem som skall efterträda den avgångne, får talmannen träffa avgörandet med beaktande av partiernas (fraktionernas) inbördes styrka och representation i övrigt i organet i fråga.

Kompletteringsval enligt första stycket avser givetvis endast återstående del av mandatperioden. Det är förutsatt att talmannen vid sammanträde med kammaren ger till känna vem som intar den lediga platsen. Först då anses efterträdaren vald. Därav följer att vakans kan fyllas endast under tid då riksmöte pågår. Detta är motiverat av önskemålet att samråd skall kunna äga rum inom partigruppen innan anmälan görs.

Har den ledigblivna posten vid mandatperiodens början tillsatts genom särskilt val, möter inget hinder mot att förrätta nytt val enligt samma regler som för det ursprungliga valet. Valet bör avse den återstående mandattiden. En föreskrift härom återfinns i andra stycket. Kompletteringsvalet skall sålunda i detta fall – däremot inte om första stycket är tillämpligt – beredas inom valberedningen, såvida valet från mandatperiodens början har beretts där. Bestämmelser får förekomma som avviker från andra stycket – men inte från första. Särregler finns i 8 kap. 10 och 11 §§.

Det är självklart att efterträdare till ledamot, som i förtid har lämnat valberedningen, skall utses på samma sätt som den avgångne ledamoten, dvs. enligt förfarandet i första stycket. Detsamma gäller fyllnadsval av partigrupps företrädare i talmanskonferensen.

Det torde inte behöva utsägas i lagtexten att talmannen – i förekommande fall efter samråd med berörd partigrupp – kan underlåta att ombesörja kompletteringsval, om val för ny mandatperiod skall äga rum inom den allra närmaste tiden.

13 och 14 §§

Paragraferna avser val inom riksdagsorgan. 14 § motsvaras närmast av 75 § 3 mom. RO i gällande rätt och av 5:14 FRO i FU:s förslag.

Reglerna för val inom riksdagsorgan är avsevärt knapphändigare än de bestämmelser som gäller för val inom kammaren. Föreskrifterna i tilläggsbestämmelserna 7.4.1–3 torde emellertid kunna tjäna till ledning också vid val inom riksdagsorgan. Att märka beträffande 14 § är att riksdagens krigsdelegation enligt 12 kap. 6 § tredje stycket förslaget till RF själv beslutar om formerna för sin verksamhet.

8 kap. VISSA BEFATTNINGSHAVARE OCH ORGAN

Detta kapitel innehåller särskilda bestämmelser om val av befattningshavare, knutna till eller utsedda av riksdagen, och av riksdagsorgan samt om förfarandet i riksdagsorgan. Det är emellertid långtifrån alla regler av angivet slag som har fått sin plats i kapitlet. Följande principer har varit vägledande vid fördelningen av regelstoffet.

Vissa riksdagsorgan och flertalet befattningshavare lämnas helt utanför regleringen i RF och RO. Om andra organ, såsom utskotten, kommer under alla omständigheter att finnas bestämmelser på annat håll i RO än i 8 kap. För dessa organs del har det synts ligga närmast till hands att i anslutning rill regleringen i övrigt ge föreskrifter också om sammansättning och valperioder m. m. samt om förfarandet.

De grundläggande reglerna om åtskilliga riksdagsorgan har fått sin plats i RF. Flertalet av dessa berörs inte alls eller i vart fall inte mera självständigt i RO:s kapitel om riksmöten, kammarsammanträden eller ärendenas behandling. Ofta vore det olämpligt att tynga RF med närmare föreskrifter om dessa organs sammansättning och mandatperioder och med andra särregler om val till organen. Sådana regler har därför placerats i detta kapitel av RO.

Vad som nu sades om speciella valbestämmelser har också tillämpning i fråga om procedurregler för samma organ. Kan man räkna med att det kommer att finnas särskild instruktion eller särskilt reglemente för ett visst organ, bör dock föreskrifter, som gäller förfarandet, i allmänhet upptas däri. Ett skäl att likväl införa en procedurregel i RO är önskemålet att omgärda regeln med det skydd som en placering i huvudbestämmelse i RO erbjuder.

De olika organen och befattningshavarna har i kapitlet tagits upp huvudsakligen i den ordning i vilken de nämns i RF. Lagtexten i kapitlet bygger vidare på de organisatoriska bestämmelser som finns i förslaget till RF. Det har ansetts onödigt att tynga paragraferna med uttryckliga hänvisningar till berörda lagrum i RF.

I sak har nuvarande bestämmelser om förfarandet i skilda organ väsentligen oförändrade förts över till förslaget.

1 §

Se 33 § 1 mom. nuvarande RO och 5:5 FRO.

Talmännens mandatperiod är angiven redan i 3 kap. 2 § RF. Angående tidpunkten för talmansval hänvisas också till 1 kap. 5 § andra stycket RO och till vad som sägs i specialmotiveringen till denna paragraf. Att talmännens mandatperiod upphör i och med att riksdagens valperiod löper ut är ett undantag från regeln i 7 kap. 6 § att val inom riksdagen, avseende riksdagens valperiod, gäller till dess att riksdagen har förrättat nytt val. Innan talmansval under ny valperiod har ägt rum, för ålderspresidenten ordet i kammaren, 2 kap. 2 §. Talman som har utsetts av den gamla riksdagen är oförhindrad att under sin ämbetsperiod t. ex. kalla ersättare att tjänstgöra under den nya valperioden.

Bestämmelserna i lagrummet om valmetoden är desamma som gäller nu. Lottning får tillgripas i tredje omgången och i andra omgången, då det gäller att avgöra vilka två som har fått flest röster. Någon särskild bestämmelse härom utöver den som har föreslagits i tilläggsbestämmelse 7.4.3 torde inte vara erforderlig. – Att talmansval i första hand skall förrättas med acklamation framgår av 7 kap. 3 § andra stycket. Talmansval skall inte beredas av valberedningen (tilläggsbestämmelse 7.2.2).

2 §

Bestämmelserna i paragrafen kompletterar reglerna i 2 kap. 12 § RF om valprövningsnämndens sammansättning. För andra ledamöter i nämnden än ordföranden utses suppleanter enligt 7 kap. 8 §; dessa är inte "personliga".

3 §

Enligt 4 kap. 4 § RF skall riksdagen, om konungahuset utslocknar, utse en riksföreståndare att tills vidare fullgöra statschefens uppgifter. Samtidigt skall riksdagen välja en vice riksföreståndare. Detsamma skall gälla om konungen avgår och tronföljaren ännu inte har fyllt 25 år. Enligt 6 § i samma kapitel kan riksdagen besluta utse någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare då person med behörighet enligt 3 eller 4 § i kapitlet inte kan inträda. I 8 kap. 3 § RO ges bestämmelser om val av dessa befattningshavare. Någon bestämd mandatperiod uppställs inte i paragrafen. Givetvis kvarstår en riksföreståndare (vice riksföreståndare), som fullgör statschefens uppgifter i omyndig kungs ställe, inte längre än till dess kungen har fyllt 25 år. I övrigt gäller företaget val tills vidare. Riksdagen kan när som helst entlediga den en gång utsedde och förordna om nytt val. Den kan också, när fråga är om person som inträder som tillfällig riksföreståndare, besluta att underlåta nytt val. Fråga huruvida den som har valts skall bytas ut (enbart entledigas) är ett ärende som kan väckas på vanligt sätt genom proposition, motion eller utskottsinitiativ. Härifrån är att skilja

själva valet av ny befattningshavare. Sådant val skall inte beredas av valberedningen. Det förutsätts att valet förbereds informellt vid överläggningar mellan företrädare för regeringen och partigrupperna. Beredningen upptar inte någon motsvarighet till den nuvarande speciella kvorumregeln i 74 § RO.

4 och 5 §§

Se nu 71 § RO och 69 § RSt.

Den grundläggande bestämmelsen om riksdagens lönedelegation återfinns i 8 kap. 12 § RF. I sak gäller om delegationens sammansättning väsentligen detsamma enligt förslaget som enligt gällande rätt, men de särskilda reglerna härom (4 §) har kunnat förkortas med hänsyn till den generella regleringen i 7 kap. RO av frågor om val inom riksdagen.

Reglerna i 5 § och i lagrummets tilläggsbestämmelser om förfarandet i lönedelegationen m. m. har med endast mindre jämkningar hämtats från gällande rätt.

6 §

Se angående gällande rätt 72 § RF och 70 § RO.

Bestämmelser om riksbanksfullmäktige är upptagna redan i 8 kap. 13 § RF. I specialmotiveringen till denna paragraf anges de viktigaste nyheterna i fråga om val till fullmäktige. Beredningen vill tillägga följande.

Som hittills behöver riksbanksfullmäktig inte vara ledamot av riksdagen. Andra valbarhetsvillkor kan emellertid uppställas, se härom 30 och 31 §§ riksbankslagen. Fullmäktige skall liksom nu utse vice ordförande inom sig, något som följer av 7 kap. 13 § RO. – Den av regeringen utsedde fullmäktigen får inte utöva annan befattning inom riksbankens ledning (8 kap. 13 § RF) och kan därför inte väljas till riksbankschef eller vice riksbankschef. Fullmäktiges val av riksbankschef och vice riksbankschef avser samma tid som fullmäktiges mandatperiod, vilken i sin tur motsvarar riksdagens valperiod. Avgår fullmäktig, som är riksbankschef, t. ex. därför att ansvarsfrihet har vägrats honom, lämnar han naturligtvis därmed också posten som bankchef. Vice riksbankschefen är särskild suppleant för riksbankschefen i fullmäktige, om han inte deltar i fullmäktige redan som ordinarie ledamot. Är både riksbankschefen och vice riksbankschefen frånvarande från fullmäktigesammanträde, inträder för riksbankschefen någon av de suppleanter som är valda för samma partigrupp som denne.

7 och 8 §§

Se nu 54 § RF och 49 § RO.

Om utrikesnämnden och dess sammansättning ges regler i 9 kap. 7 § RF, jämför också 6 § i samma kapitel. 8 kap. 7 § RO upptar den nyheten att mandatperioden för utrikesnämnden blir i princip densamma som

riksdagens valperiod. I jämförelse med motsvarande bestämmelser i gällande rätt har texten i 7 § kunnat förkortas avsevärt. På flera punkter griper de allmänna föreskrifterna i 7 kap. in. Av 7 kap. 10 § framgår att ledamot skall avgå ur nämnden om han lämnar riksdagen. Beredningen har inte behållit det undantag härifrån som gäller nu och som innebär att ledamot, som lämnar riksdagen vid utgången av riksdagens valperiod, likväl kvarstår i nämnden till dess nytt val till nämnden har förrättats. Med beredningens förslag om riksdagens valperiod och om dess första riksmöte under en valperiod kan en plats i utrikesnämnden, som har blivit ledig vid utgången av riksdagens valperiod, återbesättas inom loppet av någon eller ett par dagar genom att den nyvalda riksdagen förrättar nytt val till nämnden. Att märka är också att ledamöter och suppleanter i nämnden, som har blivit omvalda till riksdagen, kvarstår i nämnden tills nytt val till denna äger rum (7 kap. 6 §).

8 § med tilläggsbestämmelser får anses återge vad som gäller nu om utrikesnämndens sammanträden; uttryckligt stadgande om stängda dörrar saknas dock för närvarande.

9 §

Beslut enligt 12 kap. 6 § RF om krigsdelegationens inkallande fattas formellt inte av utrikesnämnden utan av utrikesnämndens ledamöter. I överensstämmelse med vad som nu stadgas i 49 § femte stycket RO ges i denna paragraf för det åsyftade fallet regler om ledamöternas sammankallande, om ordförande vid sammanträde och om beslut vid lika röstetal. Har ordinarie ledamot förhinder, kan givetvis suppleant träda i hans ställe.

10 §

Om riksrätten stadgas i första hand i 10 kap. 3 § RF. Där framgår att riksrätten består av tre överrättspresidenter och av tre ledamöter, utsedda av riksdagen. 8 kap. 10 § RO innehåller bestämmelser om val av dessa ledamöter och av ersättare för dem. Beredningen förordar en ordning som motverkar en mera markerad politisering av valet. Ledamöterna bör sålunda inte utses proportionellt utan var och en för sig. I punkt 4 övergångsbestämmelserna till RO föreslås att de tre först valda ledamöterna väljs för en tid av två, tre respektive fyra år. Ledamöterna torde som följd härav komma att utses successivt i framtiden. Härigenom och genom mandatens längd uppnår man att val till riksrätten knappast kan utnyttjas av en riksdagsmajoritet som medel för en strävan att få till stånd en rättslig uppgörelse med en nyss besegrad regering.

I linje med det synsätt som nyss anlades ligger bestämmelserna att ledamöternas ersättare inte är personliga utan att riksrättens ordförande avgör vilken av de tre ersättarna som vid förfall för ordinarie ledamot skall tjänstgöra i rätten; en sådan ordning torde överensstämma med vad som eljest gäller när flera lekmannarepresentanter kan komma i fråga för tjänstgöring i domstol.

11 §

Innehållet i detta lagrum med tilläggsbestämmelser har utan någon ändring i sak hämtats från 96–98 §§ RF, 68 § RO och 66 och 71 §§ RSt. De grundläggande bestämmelserna om ombudsmännen återfinns i 11 kap. 6 § förslaget till RF.

12 §

Bestämmelsen bygger på 11 kap. 7 § RF. Se för gällande rätts del 72 § RO.

Grundlagberedningen föreslår inte någon ändring av antalet riksdagsrevisorer. – För närvarande gäller att även annan än ledamot av riksdagen kan vara riksdagsrevisor. Riksdagens revisorer är emellertid ett instrument för att tillgodose riksdagens kontroll- och informationsbehov. Enligt beredningens mening bör revisorerna ta personlig del i granskningen så långt sig göra låter. Det står mindre väl i överensstämmelse med det sagda att revisor inte tillhör riksdagen. I praxis har revisorerna också varit parlamentariker. I några fall har avsteg härifrån gjorts såtillvida att revisor har fått behålla sitt uppdrag en mandatperiod efter det att han har lämnat riksdagen. Sedan revisorernas mandatperiod numera har blivit treårig, har skälen för ett sådant arrangemang försvagats. Grundlagberedningen föreslår att riksdagens revisorer – liksom ledamöterna i flertalet andra riksdagsorgan – alltid skall tillhöra riksdagen.

Beredningen föreslår vidare att revisorernas suppleanter inte längre skall vara personliga. I övrigt innefattar förslaget endast smärre ändringar i förhållande till vad som gäller nu om val av revisorer. Ordföranden och vice ordförande väljs i princip efter det att valet av revisorer har ägt rum. Ordförandevalet rubbar därmed inte den riktiga proportionella sammansättningen. Förrättas valet med slutna sedlar, skall bortses från sedel som upptar namn på någon som inte är revisor och alltså inte behörig till posten som ordförande (vice ordförande), se tilläggsbestämmelse 7.4.1 tredje stycket. Val med acklamation kommer till stånd enligt vad som sägs i 7 kap. 3 § andra stycket. Vid val med slutna sedlar föreslås endast en valomgång och inte det förfarande som gäller för val av talmän m. fl. (1 § andra stycket).

13 §

Krigsdelegationen behandlas i förslaget till RF främst i 12 kap. 6 §. Bestämmelserna i 8 kap. 13 § RO om delegationens sammansättning m. m. avviker på några punkter från vad som gäller nu, jämför 73 § RO. För det första har talmannen gjorts till självskriven ordförande i delegationen. (Jämför SOU 1970:17 s. 64). Som sådan har han samma befogenheter som andra ledamöter i delegationen, alltså även rösträtt (jämför hans ställning i utrikesnämnden och i förvaltningsstyrelsen). Vice talman ersätter inte i denna egenskap talmannen i krigsdelegationen. Det

ankommer på delegationen att inom sig utse vice ordförande. – För det andra innebär förslaget att den i 7 kap. 12 § första stycket anvisade metoden att fylla ledig plats skall begagnas såväl när ledamot definitivt har lämnat delegationen – vare sig i fredstid eller i krigstid – som när ledamot har fått varaktigt förfall under det att delegationen är i riksdagens ställe. För det förra fallet är 7 kap. 12 § första stycket direkt tillämpligt, för det senare har tagits upp en särskild föreskrift i tredje stycket av förevarande paragraf. – För det tredje föreslås att delegationens mandattid följer riksdagens valperiod.

Följdes de regler om att minister är obehörig att ingå i organ, valda inom riksdagen, som har angetts i det föregående (7 kap. 10 §), skulle minister inte kunna väljas till eller kvarstå i krigsdelegationen. Med hänsyn till krigsdelegationens särskilda ställning och de förhållanden under vilka den verkar anser emellertid beredningen att riksdagsledamot skall kunna tillhöra krigsdelegationen och utöva sitt ledamotskap i denna, även om han samtidigt bekläder ministerpost. En undantagsbestämmelse som möjliggör detta har tagits upp i paragrafens andra stycke.

Då krigsdelegationen är i riksdagens ställe bestämmer den själv om formerna för sin verksamhet (12 kap. 6 § tredje stycket RF). I tilläggsbestämmelserna ges i anslutning till 70 § RSt vissa föreskrifter om delegationens verksamhet under "fredstid".

14 §

Bestämmelsen erinrar om att regleringen beträffande i RO berörda organ inte behöver vara uttömmande. Det förhållandet att i 8 kap. ingenting sägs om proceduren i vissa organ, t. ex. hos riksbanksfullmäktige, ger sålunda inte fog för några motsatsslut, där sådana vore möjliga, till den reglering som har gjorts i fråga om andra organ i kapitlet.

9 kap. BESTÄMMELSER OM PERSONAL OCH FÖRVALTNING

Förevarande kapitel innehåller bestämmelser om personalen inom riksdagen, om förvaltningen inom riksdagen och dess myndigheter, om ersättning till riksdagsledamöterna och om åtal mot vissa funktionärer.

För närvarande saknas i det väsentliga föreskrifter i RO om riksdagens förvaltnings- och personalorganisation. – Organisationsfrågorna togs upp till särskild granskning av FU, som föreslog en ny förvaltningsorganisation. I FRO ingick ett särskilt kapitel, 6 kap., med förvaltningsbestämmelser. På grundval av bl. a. FU:s förslag undergick riksdagens personal- och förvaltningsorganisation genomgripande förändringar 1966/67. Reformerna förbereddes av 1965 års organisationsutredning, tillsatt inom riksdagen, se KBaU 1966:1, 2 och 3 med därtill fogade betänkanden av utredningen. Reformarbetet fullföljdes inför övergången till enkammarriksdagen av 1969 års organisationsutredning, vars förslag lades till grund för riksdagens beslut (se främst KBaU 1970:1, vartill har fogats utredningens två betänkanden).

Enligt beredningens mening bör man fortsätta på den inslagna vägen och låta fortsatta reformer på förvaltnings- och personalorganisationens område förberedas av utredningar inom riksdagen. Beredningen har alltså för sin del avstått från att mera i detalj pröva personal- och förvaltningsfrågorna.

Riksdagsförvaltningens uppbyggnad är emellertid av stor betydelse för riksdagens funktionsduglighet. Den bör därför erhålla fasthet genom att huvuddragen – som FU tänkte sig – anges i RO. Regleringen i 9 kap. utgår från gällande ordning. Endast en fråga har beredningen ansett böra bli föremål för särskilda överväganden: frågan om förhållandet i stort mellan den inre och den yttre riksdagsförvaltningen.

1 och 2 §§

I 30 § i den före 1971 gällande riksdagsstadgan fanns vissa bestämmelser om tjänstemän hos kammare och utskott. Vid övergången till enkammarriksdagen utfärdades inte några nya personalbestämmelser i författningsform, vilka motsvarar dem i den äldre RSt. Bankoutskottet (1970:84) förklarade emellertid att förvaltningsstyrelsen och konstitutionsutskottet borde ha sin uppmärksamhet riktad på frågan om inte vissa bestämmelser om personalorganisationen ånyo borde införas i RSt.

I 9 kap. RO har nu föreslagits regler om biträde från tjänstemän i det egentliga riksdagsarbetet: enligt 1 § av en kammarsekreterare i kammararbetet och i fråga om riksdagens arbetsplanering och enligt 2 § av särskilda sekreterare i utskottsarbetet. Regleringen är emellertid inte så utförlig som den som fanns i den äldre RSt. Grundlagberedningen lämnar för sin del öppet huruvida mera detaljerade föreskrifter om personalorganisationen bör ges i tilläggsbestämmelser i 9 kap. eller, kanske hellre, i särskild författning.

I enlighet med vad riksdagen beslutade 1970 föreslås att kammarsekreteraren väljs för en tid av tre år. Angående den närmare tidpunkten för valet hänvisas till kommentaren till 1 kap. 5 och 6 §§. Val av kammarsekreterare skall inte beredas av valberedningen; förslag i frågan läggs lämpligen fram av kammarens presidium. 1 § hindrar inte att annat personalärende som rör kammarsekreteraren än frågan om anställning handläggs av förvaltningsstyrelsen; en sådan ordning finner beredningen för sin del praktisk och i övrigt lämplig. Oberoende av 1 § kan särskild tjänstebenämning ges åt kammarsekreteraren.

Enligt 2 § skall huvudsekreterare i utskott vara svensk medborgare. Att också kammarsekreteraren måste ha svenskt medborgarskap framgår redan av 10 kap. 14 § tredje stycket RF. I fråga om svenskt medborgarskap som villkor för innehav av andra tjänster hos riksdagen eller dess myndigheter hänvisas till specialmotiveringen till nämnda lagrum i RF.

Av tilläggsbestämmelse 9.1.2 framgår att ett särskilt kammarkansli står under kammarsekreterarens ledning. Några bestämmelser som på visst sätt binder utskottens personalorganisation ges däremot inte i kapitlet.

3 och 4 §§

Se för gällande rätt främst 68 § RSt och instruktionen för riksdagens förvaltningskontor (RFS 1970:4).

Riksdagens egna förvaltningsuppgifter var länge splittrade på skilda organ med delvis oklara befogenheter. Ett stort antal viktigare förvaltningsuppgifter samlades emellertid 1966 hos det då inrättade förvaltningskontoret, som ställdes under en särskild, parlamentarisk styrelse. 1971 fick det centrala förvaltningsorganet betydligt större uppgifter i fråga om personaladministrationen än det hade tidigare. Samtidigt utökades styrelsen, nu kallad riksdagens förvaltningsstyrelse, och anknöts närmare till ledningen för det egentliga riksdagsarbetet, främst genom att talmannen gjordes till självskriven ordförande i styrelsen.

Reformsträvandena har enligt beredningens bedömande lett till att riksdagens egen förvaltningsorganisation har uppnått ett stort mått av samordning och effektivitet. Beredningen föreslår inte någon ändring i fråga om förvaltningsstyrelsens sammansättning eller ställning inom den inre riksdagsförvaltningen.

Beredningen behåller i sitt förslag systemet med särskilda myndigheter (verk) som är knutna till riksdagen, ehuru de har förvaltningsuppgifter, som riktar sig "utåt", alltså andra uppgifter än att handha riksdagens egen administration (jämför 10 kap. 4 § första stycket RF). Av förslaget till RF framgår att riksbanken, riksdagens ombudsmän och deras kansli samt riksdagens revisorer och deras kansli utgör sådana myndigheter. I särskild lag föreslås att riksgäldskontoret skall bestå som förvaltningsorgan under riksdagen (jämför 8 kap. 15 § RF). Tills vidare har man också att räkna med riksdagsbiblioteket och Nordiska rådets svenska delegation med kansli som riksdagsmyndigheter enligt särskilda bestämmelser. De nu angivna myndigheterna brukar inordnas under beteckningen den yttre riksdagsförvaltningen. Uppenbarligen aktualiseras inom den yttre riksdagsförvaltningen administrativa frågor av samma slag som inom den inre riksdagsförvaltningen. De organisationsutredningar inom riksdagen, som har förberett reformerna på förvaltningsområdet 1966 och 1971 har emellertid såtillvida måst begränsa sig som de inte har kunnat föreslå grundlagsändringar och inte har haft att närmare behandla den yttre riksdagsförvaltningen. Reformerna har därför endast i mindre mån berört riksdagens verk.

FU prövade på sin tid frågan om förvaltningsorganisationen inom hela riksdagsområdet. Bl. a. föreslog utredningen att det skulle inrättas dels ett riksdagens kontor, dels en riksdagens förvaltningsdelegation. Den senare, som skulle ledas av talmannen, skulle vara överinstans i förvaltningsärenden för riksdagen och alla dess myndigheter. På förvaltningsdelegationen skulle ankomma att

1. granska och sammanställa anslagsäskanden, som avser riksdagen och under riksdagen lydande myndigheter;
2. meddela förvaltningsbestämmelser som är gemensamma för myndigheter lydande under riksdagen; samt
3. pröva och avgöra besvär.

Tanken på ett organ, överordnat det nuvarande förvaltningskontoret och riksdagens myndigheter, har knappast längre någon aktualitet. Det torde räcka att erinra om att talmannen är ordförande i förvaltningsstyrelsen och att spörsmålet om besvärsinstans redan har lösts (se 5 § nedan). Vad som synes komma i fråga, för den händelse man vill få till stånd en mera långtgående samordning mellan den inre och den yttre riksdagsförvaltningen, är att låta förvaltningskontorets kompetens i större eller mindre utsträckning omfatta också riksdagens myndigheter.

Det är då att märka att förvaltningskontoret redan nu handlägger vissa frågor som rör riksdagens verk. Viktigast är att förvaltningskontoret förhandlar om anställnings- och arbetsvillkor för anställda hos riksdagen och alla dess myndigheter. I åtskilliga hänseenden har förvaltningskontoret kompetens som omfattar riksdagens verk *utom* riksbanken och riksgäldskontoret.

Beredningen menar att det från flera synpunkter kan vara lämpligt att utvidga förvaltningskontorets befogenheter på den yttre riksdagsförvaltningens område. I vilken omfattning så skall ske tar dock grundlagberedningen inte ställning till. I RO bör nämligen inte närmare fixeras hur långt befogenheterna skall sträcka sig. Där bör anges endast gränserna för förvaltningskontorets möjliga kompetens. En sådan gränsdragning är av särskild vikt såvitt gäller förhållandet till riksdagsmyndigheter som finns angivna i RF eller RO. Vilka uppgifter som inom den i RO angivna ramen skall åvila förvaltningskontoret får ankomma på riksdagen att bestämma i instruktion eller annan lag eller genom beslut i annan form.

Beredningen har stannat för att positivt beskriva de uppgifter som *kan* läggas på förvaltningskontoret. Metoden har bl. a. den fördelen att den är ägnad att undanröja tvekan om huruvida det skulle inkräkta på ett riksdagsorgans på RF eller RO fotade kompetens att anförtro en viss förvaltningsuppgift, som berör organet i fråga, till förvaltningskontoret.

I 4 § första stycket anges förvaltningsuppgifter som kan uppdras åt förvaltningskontoret i fråga om riksdagen och *alla* myndigheter under riksdagen. Under begreppet "riksdagen" faller i detta sammanhang, förutom kammare och utskott med därtill knutna kanslier, bl. a. talmanskonferensen samt löne- och krigsdelegationerna. Bestämmelserna i stycket gör det möjligt för riksdagen att ge förvaltningskontoret i stort sett de befogenheter som FU tillade den föreslagna förvaltningsdelegationen; dock kan förvaltningskontoret inte vara besvärsinstans.

Att förvaltningskontoret redan nu är förhandlingsorgan för riksdagen och dess verk är nämnt ovan. Kontoret har för närvarande att handlägga också andra personalärenden i fråga om såväl riksdagen som riksdagens verk eller vissa av dem, men sådan befogenhet föreligger endast på ett par punkter avseende tillämpning av statstjänstemannalagen (jämför vad som sägs nedan om utfärdande av tjänstemannastadga). En utvidgning kan komma att påkallas som följd av förslag från ämbetsansvarskommittén till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer. Det är självklart och har inte ansetts behöva komma till öppet uttryck i lagrummet att personalfrågor, som enligt föreskrift i huvudbestämmelse i RO skall

handläggas i särskild ordning, inte kan föras under förvaltningskontorets kompetens, se t. ex. 1 § i detta kapitel. – En viss rätt att utfärda gemensamma förvaltningsföreskrifter för riksdagen och samtliga verk följer för närvarande av förvaltningskontorets ställning som central förhandlingsmyndighet, se 4 § i kontorets instruktion (jämför 2 § 3). Förvaltningskontoret har också bemyndigats att utfärda tjänstemannastadga för riksdagen och dess verk. Skall förvaltningskontoret genom förvaltningsföreskrifter, varom nu är fråga, erhålla någon ny eller utvidgad befogenhet, bör riksdagen fatta beslut härom, även om den författning, vari föreskrifterna ingår, eljest utfärdas av förvaltningskontoret. Rörande sådan handläggning som regleras i förvaltningslagen bör avvikande bestämmelser för riksdagsförvaltningens del meddelas endast av riksdagen själv, jämför 1 § andra stycket förvaltningslagen och prop. 1971:30 s. 319. – Riksdagens förvaltningskontor gör enligt gällande ordning upp förslag till anslag på riksstaten beträffande riksdagen och dess verk utom riksbanken och riksgäldskontoret. Frågan om anslagsäskanden är inte aktuell för riksbankens del. Genom bestämmelsen i punkt 3 i 4 § första stycket öppnas möjlighet för riksdagen att låta förvaltningskontoret sakgranska också anslagsframställning som gäller riksgäldskontoret. Endast anslag som nu tas upp under huvudtiteln "Riksdagen och dess verk" avses, inte anslag till täckande av underskott på riksgäldsfonden.

Av 4 § andra stycket framgår att förvaltningskontoret allmänt är central myndighet för handläggning av riksdagens förvaltningsärenden. Även här måste göras den självklara reservationen att speciella förvaltningsuppgifter, som enligt bestämmelser i RF eller RO ankommer på särskilt organ, (se t. ex. 5 § i detta kapitel) inte kan läggas på förvaltningskontoret. Bestämmelsen i andra stycket har inte den innebörden att alla övriga förvaltningsfrågor, som gäller riksdagen, måste hänföras till förvaltningskontorets handläggning. – Paragrafens andra stycke medger vidare att riksdagen låter förvaltningskontoret ombesörja den interna ekonomiska förvaltningen hos riksdagsmyndigheter. Här avses sådant som lokal- och intendenturtjänst och tryckeriservice. Beredningen har emellertid ansett att man inte bör rubba riksbankens och – så länge verket består – riksgäldskontorets självständiga ställning i fråga om den egna ekonomiska förvaltningen. Dessa myndigheter har därför undantagits i andra stycket.

Till 3 § anmärker beredningen att vice talman inte inträder i förvaltningsstyrelsen i talmannens ställe. Styrelsen skall enligt 7 kap. 13 § inom sig utse en vice ordförande. När denne presiderar i talmannens frånvaro kommer styrelsen att bestå av endast åtta ledamöter; någon särskild suppleant för talmannen som ledamot väljs nämligen inte.

5 §

I denna paragraf anges vilka instanser som skall pröva besvär över beslut av riksdagsorgan i förvaltningsärenden. Sedan 1971 gäller att

sådana besvär prövas av regeringsrätten i rättsfrågor och av riksdagens besvärsnämnd i andra frågor. Bestämmelser härom återfinns (fr. o. m. 1972) i 2 § 2 lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och i besvärsstadgan för riksdagen och dess verk (RFS 1970:3).

Efter den omorganisation av förvaltningsrättskipningen som träder i kraft 1972 kommer flertalet mål, som enligt den tidigare ordningen har prövats av regeringsrätten som enda domstolsinstans, att i stället avgöras av kammarrätt. Denna blir i allmänhet slutinstans, och regeringsrätten får i huvudsak ställning som prejudikatinstans. Mot denna bakgrund kunde övervägas att möjliggöra fullföljd till kammarrätt även av talan mot beslut av riksdagsorgan. I ett av riksdagen godkänt utlåtande ställde sig emellertid bankoutskottet (1970:39) av principiella och praktiska skäl närmast avvisande till tanken. Beredningen ansluter sig till utskottets uppfattning.

Enligt 5 § skall besvär över förvaltningsbeslut av riksdagsorgan alltså prövas antingen av regeringsrätten eller av riksdagens besvärsnämnd. I paragrafen anges därjämte besvärsnämndens sammansättning. I vilka fall besvärsrätt över huvud taget föreligger och i vilka fall besvär skall fullföljas till den ena eller den andra instansen lämnas öppet i paragrafen. Med "riksdagens organ" avses här som eljest i beredningens förslag varje organ som helt eller delvis utses av riksdagen, således också riksdagens myndigheter.

6 §

Se för närvarande 23 § RO.

Att riksdagsledamöterna får ersättning för sitt arbete och sina omkostnader – och tillräckligt stor ersättning – är uppenbarligen viktigt från demokratins synpunkt. Rekryteringen till riksdagsuppdraget främjas, och garantier skapas för att ledamöterna inte blir så beroende av andra inkomstkällor att deras oberoende i riksdagsarbetet kan sättas i fråga. I denna paragraf berättigas de till arvode och andra ekonomiska förmåner. I vilka former ersättning skall utgå och vilken storlek de skilda förmånerna skall ha får bestämmas i lag. Lagrummets formulering medger att ledamöterna erhåller, förutom arvode, särskild kostnadsersättning, traktamente, reseförmåner, pension, avgångsersättning och försäkringsförmåner.

Vid tjänstgöring för riksdagsledamot skall ersättare ha i princip samma ekonomiska förmåner som ordinarie ledamot (jämför 3 kap. 8 § tredje stycket RF). Därjämte kan i vissa fall s. k. exspektansbidrag vara motiverat (se SOU 1970:17 s. 62). Bestämmelser härom får ges i lag. Ersättare kan emellertid inte med stöd av RO göra anspråk på ersättning för tid då han inte utövar ledamotskapet.

Med stöd av 4 § kan handläggningen av förvaltningsfrågor rörande ekonomiska förmåner som avses i 6 § anförtros åt riksdagens förvaltningskontor. Har så skett, kan förvaltningsstyrelsen enligt tilläggsbestämmelse 3.8.2 andra stycket väcka förslag hos riksdagen om ändring i den lag, som reglerar förmånerna.

7 §

Beredningen hänvisar till vad som har sagts under rubriken till RO om riksdagens informationsbehov, särskilt avsnitt 2.4.5. Paragrafens tilläggsbestämmelser återger 73 och 74 §§ RSt.

8 §

I kommentaren till 3 kap. 6 och 7 §§ RF har beredningen angivit vilka regler om juridiskt ansvar som bör gälla för riksdagsledamöter. Där har också nämnts i vilka riksdagsorgan som riksdagsledamots verksamhet får anses vara en beståndsdel av själva ledamotskapet och därför underkastad den ansvarsreglering som gäller för detta. Frågan om rättsligt ansvar för riksdagens ombudsmän har behandlats under 11 kap. 8 § RF. I anslutning till förevarande lagrum i RO vill beredningen diskutera det rättsliga ansvaret för andra till riksdagen knutna funktionärsgrupper: riksbanks- och riksgäldsfullmäktige, riksdagens revisorer, ledamöterna i valprövningsnämnden, besvärsnämnden, förvaltningsstyrelsen och styrelsen för riksdagsbiblioteket samt anställd personal.

Det kan antas att nu nämnda funktionärer (bortsett då från ledamöterna i valprövningsnämnden) enligt gällande rätt har fullt ämbetsansvar. För riksbanks- och riksgäldsfullmäktiges del liksom i fråga om vissa andra befattningshavare hos riksbanken och riksgäldskontoret är detta uttryckligen fastslaget i ansvarighetslagen 26.6.1936 för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl. Enligt denna lag gäller emellertid särskilda åtalsregler för dessa funktionärer. Åtal mot fullmäktig kan beslutas av riksdagen, finansutskottet eller riksdagens revisorer. Härmed är att jämföra en bestämmelse i 111 § andra stycket RF enligt vilken fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt riksdagens revisorer inte kan åtalas i och för sina befattningar annat än efter riksdagens beslut. I övrigt torde inga särskilda åtalsregler gälla för nu ifrågavarande riksdagsfunktionärer. Åtal för brott i ämbetet anhängiggörs vid allmän underrätt.

FU föreslog (6 kap. 7 § FRO) att åtal mot fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret och mot riksdagens revisorer för fel eller försummelse i tjänsten skulle beslutas av finansnämnden och att åtal mot ledamöter av riksdagens förvaltningsdelegation, av styrelsen för riksdagens kontor och av styrelsen för riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst samt mot riksdagens sekreterare skulle beslutas av lagnämnden (se om finansnämnden och lagnämnden 3 kap. 2 och 3 §§ FRO). Samtliga nu angivna befattningshavare borde enligt FU:s mening vara underkastade ämbetsansvar i samma utsträckning som ämbets- och tjänstemän vid statsförvaltningen i övrigt.

Ämbetsansvarskommitténs förslag till nytt sanktionssystem för befattningshavare i allmän tjänst har berörts tidigare i specialmotiveringen till 3 kap. 6 och 7 §§ och till 11 kap. 3 och 8 §§ RF. Sammanfattningsvis innebär kommitténs förslag följande. Lindrigare förseelser i tjänsteutövning avkriminaliseras. Avsättning avskaffas som brottspåföljd. Icke straff-

bara tjänsteförsummelser kan emellertid leda till disciplinpåföljder. Och såväl brott som ej kriminaliserad tjänsteförsummelse kan medföra avsked. Fråga härom är att se som en tvist mellan arbetsgivare och arbetstagare. Sådan tvist kan prövas civilrättsligt av arbetsdomstolen eller av allmän domstol.

Utifrån antagandet att ämbetsansvarskommitténs riktlinjer för reglering av ämbetsansvar kommer att godtas av statsmakterna redovisar beredningen nedan sin uppfattning om hur ansvarsbestämmelserna i stort bör utformas för de riksdagen underställda funktionärsgrupper som har angivits inledningsvis. På ett par punkter avviker beredningens förslag från vad ämbetsansvarskommittén föreslår i fråga om samma befattningshavare, se avsnitt 4.6.4 i kommitténs betänkande (SOU 1972:1). Såvitt gäller uppdragstagarna har beredningen vid sina överväganden utgått från riksdagsledamöternas rättsliga ställning i utskott m. fl. organ, vilkas verksamhet får anses ingå som led i riksdagsarbetet i snävare bemärkelse. I utövningen av dessa uppdrag åtnjuter riksdagsledamöterna en ganska långtgående immunitet enligt beredningens förslag: det grundläggande straffrättsliga ansvaret är inskränkt, åtal kan komma till stånd först efter medgivande från en kvalificerad kammarmajoritet, några disciplinpåföljder kommer inte i fråga, och avsked under löpande mandatperiod kan beslutas endast av domstol till följd av brott. Mellan dessa uppdrag och uppdragen som fullmäktig, revisor eller ledamot i styrelse eller annat dylikt organ föreligger skillnader som bör ta sig uttryck i en strängare reglering för uppdragstagare som hör till den senare kategorin. Å andra sidan kan någon skarp gräns knappast dras mellan arten av riksdagsledamöternas verksamhet i utskott, delegationer osv. och i de riksdagsorgan varom i första hand är fråga nu. En annan synpunkt som förtjänar beaktande är den att starkt differentierade regler för skilda uppdragstagargrupper bör undvikas.

Ledamöterna i samtliga under denna paragraf behandlade riksdagsorgan samt anställda i riksdagen och dess verk bör liksom offentliga funktionärer i allmänhet omfattas också av straffbuden rörande missbruk av myndighet och vårdslöshet i myndighetsutövning. Beredningen föreslår emellertid i anslutning till FU:s förslag att rätten att fatta beslut om åtal mot ledamöter i viktigare riksdagsorgan för brott i tjänsten förbehålls ett riksdagsorgan. Avgränsningen av området för den särskilda åtalsprövningen har gjorts på ett sätt liknande det som under 11 kap. 3 och 8 §§ har förordats i fråga om åtal mot minister, ledamot av någon av de högsta domstolarna samt JK och JO. Åtalsregeln gäller alltså enbart brott som har begåtts genom beslut eller annan åtgärd som hör till själva utövningen av uppdraget. Det synes naturligast att finansutskottet får behörighet att besluta om åtal mot riksdagsrevisor och mot fullmäktig i riksbanken eller riksgäldskontoret. I fråga om ledamot i valprövningsnämnden, besvärsnämnden, förvaltningsstyrelsen eller styrelsen för riksdagsbiblioteket ligger åtalsprövningen lämpligen på konstitutionsutskottet. Åtal mot anställda hos riksdagen och dess verk för brott i tjänsten bör i allmänhet kunna väckas utan föregående medgivande från en parlamentarisk in-

stans. Undantag bör emellertid göras åtminstone i fråga om kammarsekreteraren; också här bör det ankomma på konstitutionsutskottet att ta ställning i åtalsfrågan. – Riksdagens ombudsmän bör vara skyldiga att på uppdrag av åtalsbeslutande utskott utföra åtalet. Utskott som prövar åtalsfrågan bör kunna påkalla JO:s biträde med förundersökningen. Åtal bör väckas vid allmän underrätt.

De nu aktuella funktionärerna bör alla kunna skiljas från sina befattningar i anledning av brott. Riksdagens revisorer, ledamöterna i förvaltningsstyrelsen och ledamöterna i besvärsnämnden utom ordföranden (och dennes ställföreträdare) måste enligt beredningens förslag tillika vara riksdagsledamöter. Lämnar de riksdagen, avgår de därmed också från nämnda förtroendeuppdrag (7 kap. 10 § RO). Fälls riksdagsledamot för brott, prövas i brottmålet om han bör kvarstå som ledamot eller avskedas (se under 3 kap. 6 och 7 §§ RF). Något praktiskt behov av att anvisa former för en särskild prövning av frågan om avsked från uppdrag, för vars innehav ledamotskap i riksdagen är ett behörighetsvillkor, föreligger enligt beredningens mening inte. – Ingår riksdagsledamot i riksdagsorgan utan att ledamotskapet i riksdagen är ett valbarhetsvillkor, synes mest konsekvent att frågan om avsked på grund av brott från detta uppdrag prövas i samma ordning som frågan om avsked från riksdagsmannauppdraget. Detsamma bör – bl. a. med tanke på intresset av enhetlighet – gälla för de medlemmar i organet som inte är riksdagsledamöter, vare sig de har tillsatts av riksdagen eller av regeringen. Beredningen vill alltså förorda att fråga om avsked på grund av brott från uppdrag som riksbanksfullmäktig, riksgäldsfullmäktig, ledamot i valprövningsnämnden, ledamot i styrelsen för riksdagsbiblioteket eller ordförande i besvärsnämnden (och ställföreträdare för denne) prövas ex officio av den domstol som dömer i brottmålet. – I fråga om anställda hos riksdagen och dess verk, inbegripet kammarsekreteraren, finns enligt beredningens mening inte skäl att göra avsteg från de regler om avsked på grund av brott som ämbetsansvarskommittén har föreslagit för andra offentliga funktionärer. Arbetsgivarens rätt att besluta om avsked bör tillkomma förvaltningsstyrelsen såvitt gäller högre tjänstemän såväl inom riksdagen som inom dess verk och i övrigt den myndighet, som i allmänhet handlägger personalärenden beträffande arbetstagaren.

Enligt beredningens åsikt föreligger knappast något praktiskt behov av att öppna möjlighet att avskeda de förtroendemän i riksdagsorgan, varom nu är fråga, med anledning av försummelse i tjänsten som inte är straffbar. Man torde kunna nöja sig med att omval till uppdraget kan underlåtas och, beträffande fullmäktig i riksbanken och i riksgäldskontoret, med att ansvarsfrihet kan vägras, varigenom fullmäktig tvingas avgå under löpande mandatperiod. Man kan vidare inte bortse från svårigheterna att utpeka det organ som skulle pröva avskedsfrågan. Inte heller bör berörda uppdragstagare kunna träffas av disciplinpåföljder. – Annorlunda ställer sig saken för arbetstagare hos riksdagen och dess verk. Dessa, inklusive kammarsekreteraren, bör kunna avskedas också som följd av förseelser i tjänsten, som inte medför straffansvar. Beslut härom fattas av

samma riksdagsorgan som enligt vad ovan sades är behörigt att avskeda anställd som har övertygats om brott.

Den ansvarsreglering, vars huvudpunkter har angivits i det föregående, bör endast delvis återspeglas i RO. I 9 kap. 8 § föreslår beredningen en bestämmelse om prövning av åtal mot befattningshavare, som är omnämnda i RF eller tidigare i huvudbestämmelse i RO. Övriga föreskrifter bör ha sin plats i andra författningar. En erinran härom har intagits i tilläggsbestämmelse till 9 kap. 8 § såvitt gäller beslut om åtal mot andra befattningshavare än de i lagrummet omnämnda. Beredningen har inte utarbetat förslag till regler utanför RO i ämnet. Dessa utformas lämpligen som ett led i beredningen av ämbetsansvarskommitténs förslag. Därvid får ställning tas till vissa speciella problem, t. ex. vad som i skilda hänseenden bör gälla för direktionsledamot i riksbanken, för riksgäldsdirektören och för ledamöterna i riksbankens valutastyrelse (se om den senare JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 323 f och motivavsnitt 4.6.4 i ämbetsansvarskommitténs betänkande; jämför finansutskottets betänkande 1971:44).

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

Förslagen till ny RF och ny RO har ett nära inbördes sammanhang. Ingendera lagen kan i sin helhet träda i tillämpning före den andra. Som har utvecklats i motiven till övergångsbestämmelserna till RF räknar beredningen med att författningsrevisionen, med vissa inskränkningar, skall få praktisk verkan från och med den 1 januari 1975. Vid denna tidpunkt skall alltså i princip samtliga bestämmelser i RO vara tillämpliga.

Det sagda utesluter inte att vissa delar eller enstaka regler i den nya RO får slå igenom redan tidigare. För riksdagens del kräver särskilt övergången från ett arbetsår, som följer kalenderåret, till en årlig arbetsperiod, som sträcker sig från höst till och med följande vår, uppmärksamhet. Det vore möjligt att övergå till den nya ordningen från och med "höstsessionen" 1974 eller i och med att riksdagen under samma år samlas efter ett eventuellt nyval. Enligt beredningens mening talar emellertid praktiska skäl för att det nya konstitutionella regelkomplexet i görligaste mån träder i tillämpning vid en och samma tidpunkt och inte etappvis. Får genomförandet av den nya RO så gott som helt anstå till årsskiftet 1974/75, skapar man också säkrare hållpunkter för det administrativa förberedelsearbetet inför nyordningen än om man måste kalkylera med en partiell tillämpning redan under hösten 1974.

Med den valda utgångspunkten bör omläggningen av riksdagsåret komma till stånd på så vis att, sedan 1974 års riksdag på vanligt sätt har avslutats den 31 december, ett lagtima riksmöte börjar den 10 januari 1975. Detta riksmöte följer, ehuru i tiden förkortat, de regler som enligt den nya RO gäller för det ordinära, årliga riksmötet. Riksmötet skall alltså öppnas vid ett särskilt sammanträde och erforderliga val förrättas i inledningsskedet (se om valen nedan under 4). Bestämmelserna i den nya RO om tidpunkten för budgetpropositionens framläggande, om den därtill anknutna allmänna motionstiden och om fristerna för avlämnande

av andra propositioner blir fullt ut tillämpliga. Riksmötet avslutas den 31 maj, såvida riksdagen inte beslutar förlängning med stöd av 1 kap. 4 § RO. På hösten 1975 inleds därefter ett nytt lagtima riksmöte enligt bestämmelserna i 1 kap. 2 § RO, varvid en ny öppningshögtidlighet äger rum och bl. a. nya utskottsval förrättas.

Ehuru alltså beredningen räknar med att författningsreformen skall börja tillämpas den 1 januari 1975, har bestämmelsen om tidpunkten för den nya RO:s – liksom den om den nya RF:s – tillämpning fått en utformning som möjliggör för riksdagen att uppskjuta det slutliga ställningstagandet i författningsfrågan från 1974 års riksdag. Övergångsbestämmelserna till RO är dock, till skillnad från dem som gäller RF, inte avpassade för ett uppskov med avgörandet ända till 1976 års riksdag. Önskemålet om ett snabbt genomslag av 1976 års ordinarie val (se 2 tredje stycket övergångsbestämmelserna till RF) kräver nämligen särskilda föreskrifter om riksdagsarbetet under hösten 1976, för den händelse slutligt beslut i författningsfrågan skulle fattas först under våren 1976 och reformen i sin helhet alltså träda i tillämpning den 1 januari 1977. Riksdagen kan emellertid, om det slutliga avgörandet mot förmodan skulle uppskjutas till 1976, med stöd av 2 femte stycket övergångsbestämmelserna till RF besluta behövliga ändringar i övergångsbestämmelserna till den nya RO.

1

Den nya RO måste antagas av riksdagen i den ordning som gäller för grundlagsstiftning. Den svarar närmast mot nuvarande RO och mot riksdagsstadgan. Dessa författningar bör uttryckligen upphävas, riksdagsstadgan dock inte genom övergångsbestämmelserna till RO. Som nyss har framhållits kommer emellertid de nya reglerna om riksdagens arbetsformer att tillämpas i de äldres ställe först med ingången av året efter det då den nya RF antages slutligt. Enligt 2 kan dock några nya bestämmelser komma att avlösa äldre redan en tid före det ifrågavarande årsskiftet, andra först en tid efter.

Fastän den äldre RO byts ut mot den nya i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, kommer den nya RO inte att få karaktär av grundlag. Så snart den nya RF och den nya RO har satts i kraft enligt vad som föreskrivs i 81 och 82 §§ i den äldre RF, kan huvudbestämmelserna i den nya RO med stöd av 2 femte stycket övergångsbestämmelserna till den nya RF ändras genom ett beslut med kvalificerad majoritet, likaså dess övergångsbestämmelser; tilläggsbestämmelserna till RO kan ändras genom ett beslut med enkel majoritet. Intill årsskiftet efter det slutliga antagandet kan däremot ändring i den äldre RO inte genomföras annat än i den ordning som gäller för grundlagsändring.

2

Övergångsbestämmelserna under denna punkt är att se som kompletteringar till övergångsbestämmelserna till den nya RF under motsvarande punkt. I första stycket anges sålunda ett par bestämmelser i den äldre RO rörande kungen, vilka under den tid Gustaf VI Adolf är kung skall tillämpas också efter utgången av det år då den nya författningen antages slutligt. Beslut enligt 1 kap. 4 § andra stycket i den nya RO om att avbryta riksmöte skall under denna övergångstid med stöd av 5 § första stycket i den äldre RO fattas av kungen på statsministerns begäran. Sistnämnda stycke överensstämmer med 108 § andra stycket i den äldre RF. Lagtima riksmöte skall under samma tid öppnas, inte i den ordning som anges i 1 kap. 6 § i den nya RO, utan enligt föreskrifterna i 34 § i den äldre RO om riksdags öppnande. Vad där sägs om överlämnande av statsverkspropositionen och riksdagsberättelsen kan dock inte tillämpas efter omläggningen av riksdagsåret, vilken har till följd att riksmöte normalt inleds vid en annan tid på året än då nämnda handlingar skall avlämnas till riksdagen. Ceremonin för riksdags öppnande enligt den äldre RO lämnar knappast rum för en regeringsförklaring av det slag, som beredningen räknar med skall ligga till grund för den allmänpolitiska debatten i början av riksmötet. Lämpligen avger statsministern regeringsförklaring vid ett sammanträde med kammaren kort efter öppningshögtidligheten (jämför 3 kap. 6 § i den nya RO). – Enligt 2 första stycket övergångsbestämmelserna till RF kommer under samma övergångstid vad som på annat ställe i den nya RO än i 1 kap. 4 § andra stycket är sagt om regeringen att gälla konungen i statsrådet. Bestämmelserna i den nya RO om riksföreståndare m. fl. och om förslag från talmannen till ny statsminister kan som följd av nämnda övergångsbestämmelser över huvud taget inte bli tillämpliga, så länge Gustaf VI Adolf är konung. Utan särskild bestämmelse gäller "minister" som beteckning i RO på ledamot av statsrådet under övergångstiden.

I andra stycket berörs ett annat fall där bestämmelse i den äldre RO kan komma att tillämpas också efter det under 1 åsyftade årsskiftet. Sänkningen av rösträttsåldern enligt 2 kap. 2 § i den nya RF kan sålunda beaktas först vid uppgörandet av röstlängd under det första året som den nya författningen är i tillämpning (2 andra stycket övergångsbestämmelserna till RF). Vid extraval som äger rum efter årsskiftet före den tidpunkt då den nya röstlängden skall lända till efterrättelse gäller alltså alltjämt den högre rösträttsåldern enligt 14 § i den äldre RO.

I tredje stycket erinras inledningsvis om att flertalet bestämmelser om val till riksdagen m. m. (dock, som framgår av det nyss sagda, inte bestämmelsen om rösträttsålder) i den äldre RO enligt 2 tredje stycket övergångsbestämmelserna till RF ersätts av andra regler redan vid val som förrättas efter det slutliga antagandet av författningsförslaget men före det därpå följande årsskiftet. Det tilläggs att inte heller bestämmelserna i den äldre RO om utfärdande och granskning av fullmakt (20 § och 32 § 1 mom.) skall tillämpas vid sådant val. Bestämmelser i dessa hänseenden skall enligt beredningens förslag upptas i annan författning än RF eller

RO, nämligen i vallagen. Återstående mening i stycket ger särregler i fråga om vaderiksdag som sammanträder före det aktuella årsskiftet. Flertalet av dessa sammanhänger med att ersättare skall finnas för ledamöterna vid vaderiksdagen (2 tredje stycket sista meningen övergångsbestämmelserna till RF).

Fjärde stycket utgör ett komplement till 2 femte stycket övergångsbestämmelserna till RF, vilket avser den tidigare omnämnda möjligheten att ändra den nya RO genom ett beslut med kvalificerad majoritet.

3

Innehållet i denna punkt har redan berörts under rubriken till övergångsbestämmelserna. Förlängning med stöd av 2 § sjätte stycket i den äldre RO av den riksdag som enligt huvudregeln skall vara avslutad vid det årsskifte, då den nya författningen skall börja tillämpas, bör inte komma till stånd. Skulle behov uppkomma att samla riksdagen till dag i januari före den 10, kan riksdagen kallas till urtima riksmöte med stöd av 1 kap. 3 § i den nya RO.

4

Det riksmöte som enligt 3 skall inledas i början av januari under det år, då den nya RF och RO träder i tillämpning, skall följa reglerna för ett lagtima riksmöte. En konsekvens härav är att val till utskotten och till talmanskonferensen skall förrättas i början av riksmötet (1 kap. 7 § och 4 kap. 2 § RO). Valen gäller till dess nästa lagtima riksmöte börjar.

Övergången till en ny RO kräver emellertid för några andra fall särskilda bestämmelser i fråga om val inom riksdagen.

Enligt den nya författningen kommer flertalet val inom riksdagen att avse tid motsvarande riksdagens valperiod. En del av dessa val gäller nu endast för ett år i taget. Till ett par organ väljs ledamöterna för närvarande visserligen för längre tid, men förnyelsen görs successivt. I de angivna fallen måste de nya reglerna bringas i tillämpning genom att val anordnas i början av det riksmöte som avses under 3, även för det fall att detta riksmöte – som sannolikt är – inte inleder valperiod för riksdagen. – Några organ har redan enligt gällande rätt treåriga mandatperioder, anpassade efter riksdagens ordinarie valperiod. Det vore fullt möjligt att låta dessa mandat bestå under pågående valperiod för riksdagen även sedan den nya RO har trätt i tillämpning. Praktiska skäl talar emellertid för att partigrupperna i ett sammanhang får ta ställning till sammansättningen av samtliga organ, som tillsätts för tid motsvarande riksdagens valperiod. Med hänsyn härtill och då de treåriga mandatperioderna under alla omständigheter måste jämkas till överensstämmelse med riksdagens valperiod föreslår beredningen att alla val inom riksdagen, som avser riksdagens valperiod, förnyas vid början av det första riksmötet sedan den nya RO har trätt i tillämpning. Valen avser återstoden av valperioden. Den exakta slutpunkten bestäms av eljest gällande regler, se 7 kap. 6 §

RO och specialmotiveringen till denna. Bestämmelserna i 7 kap. 2 § och 8 kap. 1 § RO om vid vilket sammanträde val av valberedning och av talmän skall äga rum får motsvarande tillämpning.

Val som har förrättats enligt äldre bestämmelser och som enligt dessa sträcker sig in på det nya året bör självklart upphöra att gälla när motsvarande val har förrättats enligt 4 första stycket första meningen. En bestämmelse härom införs i andra meningen i samma stycke.

Enligt den äldre RO väljs talmännen för "riksdag". Deras uppdrag upphör alltså normalt den 31.12. Med tanke på de viktiga uppgifter som enligt den nya RF och RO åligger talmannen bör talmansposterna emellertid inte vara vakanta ens under de få dagar som förflyter från årsskiftet då författningen börjar tillämpas till dess att det första riksmötet inleds. En bestämmelse som förebygger detta har införts i andra stycket.

Enligt de nya författningsbestämmelserna skall några val inom riksdagen gälla för en flerårsperiod utan att likväl följa riksdagens valperiod. I fråga om riksdagens ombudsmän påkallas inte några övergångsbestämmelser: val som har förrättats före den tidpunkt då den nya RO skall börja tillämpas står kvar enligt reglerna i gamla RO (vilka i sak stämmer överens med de nya). Inte heller för kammarsekreterarens del torde någon övergångsbestämmelse vara behövlig. Det kan förutsättas att kammarsekreterarens förordnandeperiod på administrativ väg anpassas till den tidpunkt då ny period skall börja löpa efter 1976 års ordinarie val till riksdagen. Däremot fordras en särskild föreskrift om tidpunkten för det första valet av ledamöter till riksrätten i dess nya sammansättning. Att de tre ledamöter och de tre ersättare som då skall utses bör få olika långa mandatperioder, har utvecklats under 8 kap. 10 § RO. Vad slutligen beträffar valprövningsnämnden finns en särskild föreskrift i 2 fjärde stycket övergångsbestämmelserna till RF.

5

Lika väl som riksdagen för närvarande enligt 58 § tredje stycket RO normalt kan uppskjuta ärende till nästföljande riksdag, bör den under det år, då slutligt beslut fattas om den nya RO, kunna uppskjuta ärende till det lagtima riksmöte som börjar efter årsskiftet. En bestämmelse härom återfinns i första stycket under 5. Enligt nämnda stycke i den äldre RO gäller att beslut om uppskov förfaller, om förordnande om nyval meddelas. Enligt den nya RO får däremot beslut om extra val inte denna effekt. Innebörden härav och av förevarande övergångsbestämmelse är följande. Meddelas förordnande om nyval före årsskiftet utan att riksdagen med anledning av valet samlas före årets utgång, är samtliga ärenden förfallna vid årsskiftet (här bortses från vilande förslag till grundlagsändring). Meddelas beslut om extra val strax efter årsskiftet, skall utan hinder därav ärende som har uppskjutits av den nyss avslutade riksdagen tagas upp till behandling vid det lagtima riksmöte som inleds i januari.

Uppskjutet ärende som blir anhängigt vid januaririksmötet kan uppskjutas ytterligare enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 § RO. Angående den tidpunkt då ärendet senast måste avgöras bör gälla vad som föreskrivs i detta lagrums tredje stycke. Till undvikande av missförstånd har en uttrycklig bestämmelse härom införts i övergångsbestämmelserna.

Enligt 64 § i den äldre RO gäller särskilda bestämmelser om uppskov med beslut över vilande förslag i grundlagsfråga. Sådant uppskov kan beslutas till annan riksdag än den närmast följande. Bestämmelserna i den nya RO om uppskov med det slutliga avgörandet i grundlagsärenden avviker på ett par punkter från vad som gäller enligt äldre rätt. Det kan inte uteslutas att riksdagen uppskjuter det slutliga ställningstagandet i ett grundlagsärende, t. ex. om ändring i tryckfrihetsförordningen, över det årsskifte då den nya RO skall börja tillämpas. Ärendet bör då under alla förhållanden bli anhängigt vid det första riksmötet efter årsskiftet. Därefter bör det behandlas enligt reglerna i 5 kap. 12 § RO, vilka innebär att fortsatt uppskov kan komma i fråga men att avgörande skall träffas före nästa ordinarie val till riksdagen. Beredningen föreslår ett stadgande härom i andra stycket under 5.

6

I 9 kap. 8 § i den nya RO har föreslagits bestämmelser enligt vilka åtal mot vissa befattningshavare, knutna till riksdagen, för brott i utövningen av deras uppdrag får väckas endast efter beslut av ett riksdagsorgan. I den mån dessa regler innefattar begränsningar i förhållande till äldre rätt av möjligheterna att väcka åtal torde inte erfordras någon föreskrift för att klargöra att de nya åtalsbestämmelserna skall gälla också i fråga om handlingar som har begåtts före den tidpunkt då den nya RO och därmed åtalsbestämmelserna skall börja tillämpas. Beträffande riksbanksfullmäktige och riksdagens revisorer får emellertid möjligheterna att åtala anses vara i ett par hänseenden vidare enligt den nya RO än enligt äldre rätt. För sådana fall bör de äldre och för befattningshavaren gynnsammare åtalsreglerna tillämpas, när fråga är om brott som har begåtts under de äldre bestämmelsernas giltighetstid. En föreskrift med denna innebörd har införts under 6 (jämför 7 § lagen om införande av brottsbalken).

7

De s. k. beredskapslagarna innehåller oftast föreskrifter av den typen att visst beslut skall underställas riksdagen inom angiven tid från början av nästkommande riksdagssession eller att förordnande om att vissa bestämmelser skall upphöra att gälla skall meddelas före avslutandet av angiven riksdagssession. Också i andra lagar och författningar – utanför området för de interna riksdagsförfattningarna, från vilka nu bortses – kan förekomma föreskrifter som anknyter till begreppet riksdagssession. I övergångsbestämmelserna till RO bör införas en generell bestämmelse om att vad som i lagar och författningar sägs om riksdagssession i stället

skall gälla riksmöte efter det att den nya RO har trätt i tillämpning. Begreppen riksdagssession och riksmöte är emellertid inte helt jämförbara; ett riksmöte är i allmänhet en längre arbetsperiod än en riksdagssession. En konsekvens av den föreslagna övergångsbestämmelsen kan därför bli att frister som enligt ordalagen anknyter till exempelvis utgången av viss riksdagssession kommer att förlängas. Det finns på grund härav anledning att för framtiden uppmärksamma behovet av översyn av bestämmelser som upptar frister av angivet slag.

Enstaka äldre lagar – vid sidan av de rent konstitutionella – använder i stället för "riksdagssession" begreppet riksdag, varmed då avses riksdagens möte. Enligt punkt 7 skall efter det årsskifte, då den nya RO börjar tillämpas, också hänsyftning på sådan sammanträdesperiod avse riksmöte enligt den nya RO. Förekommer i lag eller författning uttryck som att "riksdagen är samlad" följer vidare av övergångsbestämmelsen under denna punkt att därmed skall förstås att riksmöte pågår.

I beredskapslagarna finns vanligen föreskrifter om att regeringen efter att ha meddelat förordnande med visst innehåll skall "underställa riksdagen" förordnandet inom angiven tid för prövning (se t. ex. 1 § andra stycket valutalagen, jämför tredje stycket). Med uttrycket torde avses att propositionen i frågan inom fristen skall föreläggas riksdagen vid en riksdagssession, eventuellt vid en extra session. Ehuru beredningens förslag till ny RO innebär att en proposition kan väckas i riksdagen också under tid då riksmöte inte pågår (3 kap. 5 § andra stycket), åsyftas därmed inte att ge ändrad innebörd åt det ifrågavarande uttrycket i beredskapslagarna. Vid en översyn av dessa kan det dock vara lämpligt att i klarhetens intresse ändra formuleringen därhän att förordnandet skall "underställas riksdagen under riksmöte" (jämför uttryckssättet i 8 kap. 2 § tredje stycket förslaget till RF).

8

I samband med införandet av den nya utskottsorganisationen utfärdades en övergångsbestämmelse till ändringarna i RO med föreskrifter om kvarstående hänvisningar i lag eller författning till äldre utskott. Denna bestämmelse kan fortfarande ha aktualitet och bör därför behålla sin giltighet.

Innehållsförteckning

Propositionen 1
Propositionens huvudsakliga innehåll 1
Författningsförslag 6
Förslag till regeringsform 6
1 kap. Statsskickets grunder 6
2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter 7
3 kap. Riksdagen 8
4 kap. Riksdagsarbetet 10
5 kap. Statschefen 12
6 kap. Regeringen 13
7 kap. Regeringsarbetet 14
8 kap. Lagar och andra föreskrifter 16
9 kap. Finansmakten 19
10 kap. Förhållandet till andra stater 22
11 kap. Rättskipning och förvaltning 24
12 kap. Kontrollmakten 26
13 kap. Krig och krigsfara 28
Övergångsbestämmelser 30
Förslag till riksdagsordning 34
1 kap. Riksmöten 34
2 kap. Kammarsammanträden 37
3 kap. Ärendenas väckande 43
4 kap. Ärendenas beredning 48
5 kap. Ärendenas avgörande 55
6 kap. Interpellationer och frågor till statsråd 59
7 kap. Gemensamma bestämmelser om val inom riksdagen .. 61
8 kap. Vissa befattningshavare och organ 66
9 kap. Bestämmelser om personal och förvaltning 70
Övergångsbestämmelser 73
Förslag till ändring i successionsordningen 75
Förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen 76

Utdrag av statsrådsprotokollet den 16 mars 1973 84
1 Inledning 84
2 Grundlagsarbetet 87
2.1 Författningsutredningen 87
2.2 Författningsfrågans vidare behandling 89
3 Huvuddragen i grundlagberedningens slutbetänkande 90
4 Särskilda huvudfrågor 98
4.1 Riksdagen och dess sammansättning 98
4.1.1 Gällande ordning 98
4.1.2 Vilande grundlagsförslag 100
4.1.3 Författningsutredningen 100
4.1.4 Grundlagberedningens slutbetänkande 101
4.2 Valgenomslaget, riksdagsarbetet, m. m. 104

4.2.1 Gällande ordning 104
4.2.2 Författningsutredningen 105
4.2.3 Grundlagberedningens promemoria om vårval .. 105
4.2.4 Grundlagberedningens slutbetänkande 106
4.3 Statschefen 110
4.3.1 Gällande ordning 110
4.3.2 Författningsutredningen 111
4.3.3 Grundlagberedningen 112
4.4 Regeringsbildningen 114
4.4.1 Gällande ordning 114
4.4.2 Författningsutredningen 115
4.4.3 Grundlagberedningen 115
4.5 Regeringsarbetet 118
4.5.1 Gällande ordning 118
4.5.2 Författningsutredningen 119
4.5.3 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag 120
4.5.4 Grundlagberedningen 121
4.6 Folkomröstning 123
4.6.1 Gällande ordning 123
4.6.2 Författningsutredningen 124
4.6.3 Grundlagberedningen 124
4.7 Kommunernas ställning i grundlagen 125
4.7.1 Gällande ordning 125
4.7.2 Författningsutredningen 126
4.7.3 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag 126
4.7.4 Länsdemokratiutredningen 126
4.7.5 Pågående utredningsarbete angående kommunerna 127
4.7.6 Grundlagberedningen 128
4.8 Medborgerliga fri- och rättigheter 129
4.8.1 Gällande ordning 129
4.8.2 Författningsutredningen 130
4.8.3 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag 131
4.8.4 Grundlagberedningen 131
4.9 Normgivningsmakten 134
4.9.1 Gällande ordning 134
4.9.2 Författningsutredningen 136
4.9.3 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag 137
4.9.4 Grundlagberedningen 137
4.10 Finansmakten 140
4.10.1 Gällande ordning 140
4.10.2 Vissa äldre utredningar 144
4.10.3 Författningsutredningen 145

4.10.4 Remissyttrandena över författningsutredningens förslag ... 146
4.10.5 Aktuellt utredningsarbete m. m. ... 146
4.10.6 Grundlagberedningen ... 147

5 Departementschefen ... 153
5.1 Allmänna synpunkter ... 153
5.2 Riksdagen och dess sammansättning ... 158
5.3 Valgenomslaget, riksdagsarbetet, m. m. ... 164
5.4 Statschefen ... 170
5.5 Regeringsbildningen ... 176
5.6 Regeringsarbetet ... 179
5.7 Folkomröstning ... 186
5.8 Kommunernas ställning i grundlagen ... 187
5.9 Medborgerliga fri- och rättigheter ... 192
5.10 Normgivningsmakten ... 201
5.11 Finansmakten ... 212

6 Upprättade författningsförslag ... 226

7 Specialmotivering till framlagda författningsförslag ... 226
7.1 Förslaget till ny regeringsform ... 226
1 kap. Statsskickets grunder ... 227
2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter ... 235
3 kap. Riksdagen ... 246
4 kap. Riksdagsarbetet ... 256
5 kap. Statschefen ... 269
6 kap. Regeringen ... 276
7 kap. Regeringsarbetet ... 284
8 kap. Lagar och andra föreskrifter ... 298
9 kap. Finansmakten ... 328
10 kap. Förhållandet till andra stater ... 355
11 kap. Rättskipning och förvaltning ... 375
12 kap. Kontrollmakten ... 414
13 kap. Krig och krigsfara ... 443
7.2 Förslaget till ny riksdagsordning ... 474
1 kap. Riksmöten ... 476
2 kap. Kammarsammanträden ... 477
3 kap. Ärendenas väckande ... 477
4 kap. Ärendenas beredning ... 479
7 kap. Gemensamma bestämmelser om val inom riksdagen ... 481
8 kap. Vissa befattningshavare och organ ... 481
9 kap. Bestämmelser om personal och förvaltning ... 482
7.3 Förslaget till ändring i successionsordningen ... 486
7.4 Förslaget till ändringar i tryckfrihetsförordningen ... 486

8 Hemställan ... 488

Bilaga 1 Grundlagberedningens motiv till förslag till riksdagsordning 489

2.1 Förslagets uppläggning 489
2.2 Terminologiska frågor 491
2.3 Riksdagens arbetsplanering 492
2.3.1 Arbetsläget under senare år 492
2.3.2 Kritik mot nuvarande arbetsförhållanden . . . 492
2.3.3 Hur kan arbetsförhållandena förbättras? . . . 493
2.3.4 Propositionernas avlämnande 494
2.3.5 De fristående motionerna 496
2.3.6 Den långsiktiga planeringen 497
2.3.7 De allmänpolitiska debatterna 498
2.3.8 Detaljplaneringen 499
2.3.9 Debattbegränsningar erfordras 500
2.3.10 Frivilliga begränsningar 500
2.3.11 Föreskrifter i riksdagsordningens huvudbestämmelser om begränsning av debatterna . . 501
2.3.12 Föreskrifter i tilläggsbestämmelserna 502
2.3.13 Ministrarnas särställning i debatterna 503
2.3.14 Replikrätten i övrigt 504
2.4 Riksdagens informationsbehov 504
2.4.1 Behov av sakinformation i riksdagsarbetet ökar 504
2.4.2 Informationsbehovet i ett parlamentariskt statsskick 504
2.4.3 Behöver informationsresurserna i riksdagen stärkas? 505
2.4.4 Utskottsminoritets befogenhet att få till stånd utredning inom utskottet 506
2.4.5 Informationsfrågorna bör i övrigt utredas särskilt 508
2.4.6 Riksdagens utåtriktade information 509
2.5 De särskilda stadgandena 510
1 kap. Riksmöten 510
2 kap. Kammarsammanträden 518
3 kap. Ärendenas väckande 531
4 kap. Ärendenas beredning 546
5 kap. Ärendenas avgörande 553
6 kap. Interpellationer och frågor till minister 565
7 kap. Gemensamma bestämmelser om val inom riksdagen 567
8 kap. Vissa befattningshavare och organ 577
9 kap. Bestämmelser om personal och förvaltning . . 582

Göteborgs Offsettryckeri AB, Sthlm 73.2 512 S

Grundlagberedningens författningsförslag

1) Förslag till Regeringsform

1 kap. STATSSKICKETS GRUNDER

1 §

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.

2 §

Riksdagen är folkets främsta företrädare. Den stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Den granskar rikets styrelse och förvaltning.

3 §

Konungen är rikets statschef.

4 §

Regeringen styr riket i enlighet med denna regeringsform. Den är ansvarig inför riksdagen.

5 §

Riket är indelat i kommuner. Grunderna för ändringar i indelningen bestämmes genom lag.

I kommunerna företrädes medborgarna av valda ombud, som beslutar självständigt enligt lagarna.

6 §

Regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

7 §

Domstolarna avgör rättstvister, tillämpar strafflag och prövar eljest rättsfrågor enligt vad som angives närmare i 10 kapitlet.

Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter verkställer de beslutande organens föreskrifter.

8 §

Rikets myndigheter skall styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd.

2 kap. RIKSDAGEN

1 §

Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val.

Riksdagen består av en kammare med trehundrafyrtionio ledamöter. Ersättare för ledamöterna skall finnas.

2 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer varje i riket bosatt svensk medborgare som har uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Om rösträtt för svenska medborgare som ej är bosatta i riket stadgas i lag. Den som är omyndigförklarad av domstol äger ej rösträtt.

Rösträtten skall grundas på en före valet uppgjord röstlängd.

3 §

Ordinarie val till riksdagen förrättas vart tredje år.

4 §

Regeringen får mellan ordinarie val förordna om extra val till riksdagen. Sådant val hålles inom två månader efter förordnandet.

Efter val till riksdagen får regeringen icke förordna om extra val förrän tre månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Ej heller får regeringen förordna om extra val efter det att statsministern har entledigats.

I 5 kapitlet är föreskrivet att extra val i visst fall skall hållas utan särskilt förordnande.

5 §

Nyvald riksdag skall samlas på tolfte dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts.

Varje val gäller för tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess att den närmast därefter valda riksdagen samlas. Denna tid är riksdagens valperiod.

6 §

För val till riksdagen är riket indelat i valkretsar.

7 §

Mandaten i riksdagen fördelas mellan partier. Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning (partibeteckning).

Av mandaten är trehundratio fasta valkretsmandat och de övriga utjämningsmandat.

Endast parti, som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, är berättigat att deltaga i fördelningen av mandaten. Parti, som har fått färre röster, deltager dock i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkrets, där partiet har fått minst tolv procent av rösterna.

8 §

De fasta valkretsmandaten fördelas proportionellt för tre år i sänder mellan valkretsarna. Fördelningen grundas på en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i valkretsarna och antalet röstberättigade i hela riket.

9 §

För varje valkrets fördelas de fasta valkretsmandaten mellan partierna på grundval av valresultatet i valkretsen.

Utjämningsmandaten fördelas först mellan partierna så, att fördelningen av alla mandat i riksdagen, med undantag av de fasta valkretsmandat som har tillfallit parti med mindre än fyra procent av rösterna, svarar mot de i fördelningen deltagande partiernas röstetal i hela riket. Därefter tillföres de valkretsar.

Den mandatfördelning mellan partierna som angives i första och andra styckena skall göras enligt uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

10 §

För varje mandat, som ett parti har erhållit, utses en riksdagsledamot.

11 §

Endast den som är svensk medborgare, myndig och upptagen i röstlängd såsom röstberättigad kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot.

Ledamot eller ersättare får icke lämna sitt uppdrag utan riksdagens medgivande.

12 §

Val till riksdagen får överklagas hos en av riksdagen utsedd valprövningsnämnd. Den som har valts till riksdagsledamot utövar sitt uppdrag

utan hinder av att valet har överklagats. Ändras valet, skall ny ledamot intaga sin plats så snart ändringen har kungjorts. Vad som har sagts nu om ledamot skall ha motsvarande tillämpning på ersättare.

Valprövningsnämnden skall, när det finnes anledning därtill, självmant pröva, om ledamot eller ersättare är behörig enligt 11 § första stycket.

Valprövningsnämnden består av ordförande och sex andra ledamöter. Ledamöterna väljes efter varje ordinarie val, så snart valet har vunnit laga kraft, för tiden till dess nytt val till nämnden har ägt rum. Ordföranden väljes särskilt. Nämndens beslut får icke överklagas.

13 §

Närmare bestämmelser i de ämnen som angives i 2–12 §§ samt om utseende av ersättare för riksdagsledamöterna meddelas i riksdagsordningen eller annan lag.

3 kap. RIKSDAGSARBETET

1 §

Riksdagen skall sammanträda till riksmöte årligen. Riksmöte hålles i Stockholm, om icke riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

2 §

Riksdagen utser inom sig för varje valperiod en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman.

3 §

Varje riksdagsledamot äger i enlighet med vad som närmare angives i riksdagsordningen väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, såvida icke annat är bestämt i denna regeringsform.

Riksdagen väljer inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott, enligt bestämmelser i riksdagsordningen. Ärende som väckes av regeringen eller riksdagsledamot skall före avgörandet beredas av utskott, såvida icke annat är bestämt i denna regeringsform.

4 §

Då ärende skall avgöras i kammaren, äger varje riksdagsledamot och varje minister yttra sig i enlighet med vad som närmare angives i riksdagsordningen. Om jäv gäller vad som föreskrives där.

5 §

Vid omröstning i riksdagen skall den mening varom mer än hälften av de röstande förenar sig gälla som riksdagens beslut. Undantag från denna regel skall dock gälla i de fall som angives särskilt i denna regeringsform eller, beträffande frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Om förfarandet vid lika röstetal gäller vad som bestämmes i riksdagsordningen.

6 §

Riksdagsledamot äger fullgöra sitt uppdrag utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom. Han är vid sina ställningstaganden icke bunden av andra föreskrifter än dem, som meddelas i grundlag.

Ledamot eller ersättare, som icke enligt 2 kapitlet 11 § är obehörig, får skiljas från uppdraget endast om domstol finner att han genom brott har visat sig icke skickad att inneha det.

7 §

Ingen får väcka talan mot riksdagsledamot eller hindra honom att röra sig inom riket på grund av hans yttranden eller gärningar vid utövandet av uppdraget, utan att riksdagen har medgivit det genom beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig.

Misstänkes ledamot för brott i annat fall, skall vad i lag är föreskrivet om gripande, anhållande eller häktning tillämpas endast om han erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller fråga är om brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

8 §

Under tid då riksdagsledamot är riksdagens talman eller tillhör regeringen utövas hans uppdrag av ersättare. Ersättare skall träda i stället för ledamot som är ledig, om minst tio av riksdagens ledamöter begär det. Riksdagen äger föreskriva att ersättare även i annat fall skall träda i ledamots ställe, då denne är ledig.

Vad som föreskrives i 6 § första stycket och 7 § första stycket skall ha motsvarande tillämpning i fråga om talmannen och hans uppdrag.

För ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot gäller vad som är föreskrivet i fråga om ledamot.

9 §

Närmare bestämmelser om riksdagens organisation och arbetsformer meddelas i riksdagsordningen.

4 kap. STATSCHEFEN

1 §

Statschefen sammanträder med regeringen till konselj en gång varje kvartal. Därvid är statschefen ordförande. Regeringens ledamöter redogör för aktuella beslut, åtgärder och planer.

Det åligger statsministern att fortlöpande hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter. När så erfordras föreslår statsministern extra konselj.

2 §

Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt tjugofem år. Han får icke samtidigt vara minister eller tjänstgöra såsom talman eller riksdagsledamot.

Statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.

3 §

Är konungen av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad att fullgöra sina uppgifter, förordnar regeringen enligt stadgad tronföljd medlem av konungahuset, som ej är hindrad, att såsom tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter.

4 §

Utslocknar konungahuset, utser riksdagen en riksföreståndare att fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Riksdagen utser samtidigt en vice riksföreståndare.

Detsamma skall gälla, om konungen dör eller eljest avgår och tronföljaren ännu ej har fyllt tjugofem år.

5 §

Om statschefen under sex månader utan avbrott har varit hindrad att fullgöra sina uppgifter eller eljest underlåtit att fullgöra dem, skall regeringen göra anmälan därom till riksdagen. Riksdagen bestämmer, om statschefen skall anses ha avgått.

6 §

Riksdagen äger utse någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när person med behörighet enligt 3 eller 4 § icke kan inträda. Uppkommer behov av någon som fullgör statschefens uppgifter och kan behörig person icke inträda, tjänstgör talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman såsom tillfällig riksföreståndare.

5 kap. REGERINGEN

1 §

Regeringen består av statsministern och övriga ministrar.

Statsministern utses i den ordning som anges i 2–5 §§. Statsministern tillsätter övriga ministrar och utser en av dem att vara hans ställföreträdare.

2 §

När statsminister skall utses, kallar talmannen företrädare för partigrupperna inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och avgiver sedan förslag till riksdagen.

Riksdagen skall, senast på fjärde dagen efter det att den har mottagit förslaget, utan beredning i utskott pröva förslaget genom omröstning. Röstar mer än hälften av riksdagens ledamöter mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

3 §

Förkastar riksdagen talmannens förslag, förfar denne på nytt så som angives i 2 § första stycket. Riksdagen prövar talmannens nya förslag enligt reglerna i 2 § andra stycket. Förkastar riksdagen även detta förslag, upprepas samma förfarande. Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag, skall extra val till riksdagen förrättas inom två månader i enlighet med bestämmelserna i 2 kapitlet.

4 §

När riksdagen har godkänt förslag om ny statsminister, anmäler denne så snart det kan ske de av honom utsedda ministrarna för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum inför statschefen vid en särskild konselj, till vilken även talmannen och den avgående regeringen kallas.

5 §

Talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar.

6 §

Talmannen entledigar statsministern, om statsministern begär det eller riksdagen förklarar att statsministern icke åtnjuter riksdagens förtroende.

7 §

Statsministern entledigar annan minister, om denne begär det eller statsministern finner det lämpligt.

Talmannen entledigar annan minister än statsministern, om riksdagen förklarar att ministern icke åtnjuter riksdagens förtroende.

8 §

Om regeringen efter misstroendeförklaring mot statsministern eller annan minister är behörig att förordna om extra val till riksdagen, skall talmannen entlediga ministern först när en vecka har förflutit efter förklaringen och endast om regeringen då icke har förordnat om sådant val.

9 §

Om statsministern avgår, entledigar talmannen övriga ministrar.

10 §

Har regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess ny regering har tillträtt. Har annan minister än statsministern blivit entledigad efter egen ansökan, skall han uppehålla sin befattning till dess efterträdare har tillträtt, om statsministern hemställer därom.

11 §

Endast den får vara minister som är svensk medborgare sedan minst tio år.

Minister får icke utöva annan tjänst, allmän eller enskild. Han får ej heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom.

12 §

Vid förfall för talmannen övertager vice talman de uppgifter som enligt detta kapitel ankommer på talmannen.

6 kap. REGERINGSARBETET

1 §

Regeringen beslutar vid regeringssammanträde. Statsministern kallar övriga ministrar till sådant sammanträde. Minst fem ministrar skall deltaga däri.

För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen.

Regeringsärenden angående befälet över försvarsmakten kan, i den omfattning som angives i särskild lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement vartill ärendena hör.

2 §

Vid beredningen av regeringsärenden inhämtas behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. I erforderlig omfattning skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

3 §

Statsministern utser bland ministrarna chefer för departementen. Chefen för ett departement är vid regeringssammanträde föredragande i de ärenden som hör till departementet. Statsministern kan dock förordna att ärenden, som hör till ett departement, skall föredragas av annan minister.

4 §

Yppas vid regeringssammanträde skilda meningar i något ärende, får ärendet ej avgöras såvida icke mer än hälften av ministrarna är närvarande.

Som beslut skall, om omröstning begäres, den mening gälla varom flertalet av de närvarande ministrarna förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som statsministern biträder.

5 §

Vid regeringssammanträde föres protokoll. Skiljaktig mening antecknas i protokollet. Varje föredragande bekräftar protokollet i fråga om de av honom föredragna ärendena. Statsministern godkänner protokollet.

Är statsministern föredragande, bekräftar hans ställföreträdare protokollet.

6 §

Författningar, förslag till riksdagen och andra expeditioner av regeringens beslut skall på regeringens vägnar skrivas under

1. av statsministern med bekräftelse av föredraganden eller, om statsministern är föredragande, av hans ställföreträdare, eller
2. enligt grunder som regeringen beslutar av föredraganden eller tjänsteman.

7 §

Finner föredraganden att beslut strider mot grundlag, skall han vägra bekräfta protokoll och expedition. Vad som har sagts nu om föredraganden gäller, då statsministern är föredragande, i stället dennes ställföreträdare. Statsministern skall vägra godkänna protokoll i fråga om beslut som han finner strida mot grundlag.

Beslut i protokoll utan bekräftelse eller utan godkännande får ej expedieras eller verkställas.

8 §

Är statsministern hindrad att fullgöra sina uppgifter, övertager hans ställföreträdare dessa. Har denne förhinder, inträder i hans ställe den av övriga ministrar som har tillhört regeringen längst tid och, om två eller flera har tillhört regeringen lika länge, den äldste av dem.

7 kap. LAGAR OCH LAGSTIFTNING

1 §

Föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag.

Till sådana föreskrifter räknas:

1. föreskrifter om enskilds namn, om äktenskap, föräldraskap och adoption, om vårdnad och förmynderskap, om underhållsskyldighet, om arv och testamente samt om familjeförhållanden i övrigt;
2. föreskrifter om fast och lös egendom, om avtal mellan enskilda samt om föreningar, bolag, stiftelser och andra enskilda sammanslutningar.

2 §

Föreskrifter om medborgarnas rättigheter och skyldigheter mot det allmänna och om förhållandet i övrigt mellan enskilda och det allmänna meddelas genom lag.

Om ej annat stadgas i lag, skall svensk medborgare ha frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter, rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar, frihet att anordna och att deltaga i möten, rätt att ensam eller i grupp framföra krav och åsikter på allmän plats, frihet att sammansluta sig med andra enskilda till förening, frihet att sammansluta sig med andra enskilda till trossamfund och att utöva sin religion samt frihet att röra sig inom riket och att lämna riket. Om tryckfriheten och rätten att taga del av allmän handling gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen.

Om ej annat stadgas i lag, skall svensk medborgare skyddas mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund eller att

ge sina åsikter till känna, eller utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan i bostaden, för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser eller för hemlig avlyssning.

3 §

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket meddelas genom lag.

4 §

Kommunernas uppgifter samt grunderna för deras organisation och verksamhet bestämmes i lag. Varje kommun äger uttaga skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunens uppgifter enligt grunder som bestämmes i lag.

5 §

Utan hinder av vad som är föreskrivet i 2 eller 4 § kan riksdagen genom lag bemyndiga regeringen att meddela

1. förordningar om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa;
2. förordningar om in- eller utfärsel av varor eller pengar, om tillverkning, om transport, om handel eller om näringsverksamhet i övrigt;
3. förordningar om trafik eller om ordningen på allmän plats.

Utan hinder av vad som är föreskrivet i 1 eller 2 § kan riksdagen genom lag bemyndiga regeringen att meddela förordning om anstånd med fullgörande av förpliktelse.

Bemyndigande enligt första eller andra stycket får ej avse föreskrift som begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt, som enligt 2 § andra eller tredje stycket tillkommer svensk medborgare, såvida icke fråga är endast om förordning att lag i ett visst ämne skall börja eller upphöra att gälla.

Riksdagen kan föreskriva att förordning som meddelas med stöd av bemyndigande enligt första eller andra stycket skall gälla endast viss tid i avvaktan på riksdagens prövning. Riksdagen kan medgiva, att regeringen överlåter åt underordnad myndighet att meddela närmare bestämmelser i ämnet, eller att viss sådan myndighet meddelar dylika bestämmelser.

Om bemyndigande för regeringen att besluta om skatt till staten eller om penning- och betalningsväsendet gäller vad som är föreskrivet i 8 kap.

6 §

Regeringen får genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag;
2. föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas genom lag.

Regeringen äger icke på grund av första stycket besluta föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter.

I förordning som åsyftas i första stycket får regeringen överlåta åt underordnad myndighet att meddela närmare bestämmelser i ämnet.

7 §

Regeringen äger för yttrande eller för antagande som lag förelägga riksdagen förslag till föreskrifter som regeringen kan besluta med stöd av 5 eller 6 §. Riksdagen kan göra framställning till regeringen om sådana föreskrifter.

Riksdagen kan även utan förslag av regeringen genom lag besluta föreskrifter som åsyftas i första stycket, om framställning i ämnet till regeringen icke efterkommes inom skälig tid.

8 §

Regeringen kan icke besluta föreskrift om svårare påföljd för brott än böter, ej heller om konfiskation av egendom eller om annan särskild rättsverkan av gärning.

9 §

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Före det andra beslutet skall val i hela riket till riksdagen hållas, och detta beslut skall fattas sedan den nyvalda riksdagen har samlats. Riksdagen äger icke antaga ett förslag om stiftande av grundlag såsom vilande, om förslaget är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag.

10 §

Vad som sägs i 9 § gäller även riksdagsordningen. Denna kan dock stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas enligt reglerna om stiftande av lag i allmänhet.

11 §

Annan lag än grundlag eller riksdagsordningen stiftas genom endast ett beslut, om icke annat följer av vad som föreskrives i 9 kapitlet 5 §.

12 §

Lag får ej ändras eller upphävas annat än genom ny lag. På stiftande av sådan lag äger 9–11 §§ motsvarande tillämpning.

13 §

Lagförslag kan väckas av regeringen och inom riksdagen.

14 §

Regeringen äger inhämta yttrande över lagförslag från lagrådet. Även riksdagsutskott äger inhämta yttrande från lagrådet enligt vad som närmare angives i riksdagsordningen.

I lagrådet ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning meddelas i lag.

15 §

Regeringen skall utan dröjsmål utfärda lag som riksdagen har stiftat.

8 kap. FINANSMAKTEN

1 §

Föreskrifter om skatt till staten meddelas genom lag.

I lag om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva kan dock riksdagen bemyndiga regeringen att enligt givna riktlinjer genom förordning bestämma eller ändra skattesatsen eller besluta att lagen skall börja eller upphöra att gälla. Riksdagen kan medgiva att skillnad härvid göres mellan olika slags verksamhet och olika delar av landet.

Har regeringen meddelat förordning med stöd av andra stycket, skall den inom tid som skall vara angiven i bemyndigandet, högst två månader, under riksmöte underställa riksdagen förordningen för prövning. Om riksdagen inom en månad efter underställningen förkastar förordningen, upphör denna att gälla den dag riksdagen bestämmer. Skall förordningen upphöra att gälla, skall regeringen kungöra detta så som författningar i allmänhet kungöres.

2 §

Föreskrifter om avgift till staten beslutas av riksdagen eller, efter dess bemyndigande, av regeringen genom förordning eller av förvaltningsmyndighet.

3 §

Riksdagen fastställer årligen statsbudget för det närmast följande budgetåret. När särskilda skäl föranleder det, får dock riksdagen fastställa statsbudget för annan tid.

Genom statsbudgeten bestämmer riksdagen till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Därvid

får riksdagen i fråga om särskilt anslag besluta att det skall utgå för annan tid än den som budgeten i övrigt gäller.

Vid fastställande av statsbudget skall riksdagen beakta behovet av medel att tagas i anspråk för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

4 §

Regeringen avgiver till riksdagen förslag till statsbudget.

5 §

Har behandlingen av regeringens budgetförslag icke slutförts före budgetårets början, gäller i de delar, som riksdagen ej har reglerat, den föregående statsbudgeten, tills riksdagen beslutar annat.

6 §

Vid fastställande av statsbudget eller eljest får riksdagen besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

7 §

För löpande budgetår får riksdagen genom tilläggsbudget bestämma ny beräkning av statsinkomster, anvisa nya anslag och ändra anslag.

8 §

Riksdagen bestämmer i vad mån medel, som tillkommer staten, får uppbäras och användas utan att redovisas på statsbudgeten.

9 §

De medel som riksdagen har anvisat i statsbudgeten eller på annat sätt får ej användas i strid med vad riksdagen har föreskrivit. De medel som anvisas för annan verksamhet än sådan, som bedrives av riksdagen eller dess myndigheter, står till regeringens förfogande.

10 §

Riksdagen äger fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom.

Statens fasta egendom får icke överlåtas eller pantsättas utan riksdagens bemyndigande. Detsamma gäller statens lösa egendom i den mån riksdagen bestämmer det. Statens fordringar får icke eftergivas utan riksdagens bemyndigande.

11 §

Utan riksdagens bemyndigande får icke regeringen eller annan statlig myndighet taga upp lån eller eljest ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

12 §

I förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller eljest tillhör riksdagens prövning, överlägger riksdagens lönedelegation med minister, som regeringen förordnar därtill, eller, beträffande arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter, med den som riksdagen bestämmer. Lönedelegationen får på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådan fråga, eller, om frågan har undantagits från avtal, förslag till reglering av den. Vad som sägs i denna paragraf gäller ej i den mån riksdagen för visst fall har beslutat annorlunda.

13 §

Riksbanken lyder under riksdagen.

Riksbanken förvaltas av sju fullmäktige. En av dessa, vilken skall vara ordförande men icke får utöva annan befattning inom riksbankens ledning, och en suppleant för honom förordnas för tre år i sänder av regeringen. De övriga sex väljes av riksdagen. Föreskrifter om sådant val, om riksbankschef och vice riksbankschef, om suppleanter för de av riksdagen valda fullmäktige, om riksbankens organisation i övrigt och om dess verksamhet meddelas i riksdagsordningen och annan lag.

Fullmäktig, vilken riksdagen har vägrat ansvarsfrihet, är skild från sin befattning. Regeringen äger återkalla förordnandet för ordföranden eller för dennes suppleant.

14 §

Endast riksbanken har rätt att utgiva sedlar.

Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag. Riksdagen kan dock i lag bemyndiga regeringen att genom förordning besluta tillfälligt därom; om sådant bemyndigande gäller vad som är föreskrivet i 7 kapitlet 5 § tredje och fjärde styckena.

15 §

Riksdagen uppdrager åt myndighet, som lyder under riksdagen, att taga upp och förvalta lån. Bestämmelser härom meddelas i lag.

9 kap. FÖRHÅLLANDET TILL ANDRA STATER

1 §

Regeringen äger ingå överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation och även på annat sätt ikläda riket internationell förpliktelse.

2 §

Internationell överenskommelse eller förpliktelse skall föreläggas riksdagen för prövning,

1. om den förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller den eljest gäller ämne, i vilket riksdagen skall fatta beslut;
2. om den innebär slutande av fred.

Är i fall som avses i första stycket 1 särskild form föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma form iakttagas vid prövningen av överenskommelsen eller förpliktelsen.

Regeringen skall även i andra fall än dem som avses i första stycket för prövning förelägga riksdagen internationell överenskommelse eller förpliktelse, som är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta detta, om den anser att rikets intresse kräver det; då skall i stället utrikesnämnden få tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen eller förpliktelsen ingås.

3 §

Vad som sägs i 2 § om behandling i riksdagen eller utrikesnämnden av internationell överenskommelse eller förpliktelse skall ha motsvarande tillämpning på uppsägning av sådan överenskommelse eller förpliktelse.

4 §

Regeringen äger uppdraga åt förvaltningsmyndighet att utöva dess behörighet enligt 1 § i fråga där ingående av överenskommelse eller förpliktelse ej kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.

5 §

Beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen eller regeringen eller visst annat i regeringsformen angivet statligt organ och ej avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Om sådan överlåtelse beslutar riksdagen i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av

de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift kan, i annat fall än dem som avses i första stycket, överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller eljest till icke svensk inrättning eller samfällighet, om riksdagen medgiver det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

6 §

Regeringen skall fortlöpande hålla utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och dryfta dessa med nämnden så ofta det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet rådpläga med nämnden, om det kan ske.

7 §

Utrikesnämnden består av talmannen samt nio andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig. Närmare bestämmelser om utrikesnämndens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.

Nämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Den skall sammankallas, om minst fyra av ledamöterna begär rådplägning i viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han är frånvarande, statsministern.

Ledamot av nämnden och den som eljest är knuten till nämnden skall visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han har erfarit i denna egenskap. Ordföranden äger besluta om ovillkorlig tystnadsplikt.

8 §

En av ministrarna skall vara chef för ett utrikesdepartement. Han skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

9 §

Regeringen äger insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Svensk väpnad styrka får i annat fall insättas i strid eller sändas till annat land endast

1. om riksdagen medgiver det;
2. om det är medgivet i lag som angiver förutsättningarna för åtgärden;
3. om skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Förklaring att riket är i krig får, utom vid väpnat angrepp mot riket,

icke givas utan riksdagens medgivande.

Regeringen äger bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

10 kap. RÄTTSKIPNING OCH FÖRVALTNING

1 §

Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Regeringsrätten och kammarrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. Högsta domstolen och regeringsrätten dömer i sista instans.

Annan domstol kan inrättas genom lag. Domstol får icke inrättas för redan begången gärning, ej heller för viss tvist eller eljest för visst mål.

2 §

Om domstolarnas uppgifter, om deras organisation, om rättegången och om fullföljd till högre rätt stadgas i lag. I högsta domstolen eller regeringsrätten får endast den tjänstgöra som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Vid annan domstol skall finnas minst en ordinarie domare.

Rätten att fullfölja talan till högsta domstolen eller regeringsrätten får begränsas genom lag.

3 §

För ändamål som angives i 11 kapitlet skall finnas en riksrätt, bestående av tre av presidenterna i hovrätt eller kammarrätt samt tre av riksdagen för viss tid valda ledamöter. Presidenten i Svea hovrätt är ordförande. Har han förfall, inträder den till tjänsteåren äldste av de övriga presidenterna i hans ställe. I övrigt tager presidenterna säte i riksrätten efter tjänsteålder. Ingen av ledamöterna får tillhöra riksdagen såsom ledamot eller ersättare.

Riksrättens utslag får icke överklagas. Bestämmelser om riksdagens val av ledamöter i riksrätten och om ersättare för dessa meddelas i riksdagsordningen.

Genom lag kan ytterligare uppgifter läggas på riksrätten.

4 §

Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, polisväsendet, försvarsmakten, centrala myndigheter och ämbetsverk, länsstyrelserna samt andra statliga förvaltningsmyndigheter. I denna regeringsform och i annan lag finns bestämmelser om myndigheter som lyder under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan genom lag anförtros åt bolag, förening, stiftelse eller annan sådan samfällighet.

5 §

Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall handlägga ärenden, träffa sina avgöranden och även i övrigt handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler. Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel.

Myndighet får icke utan stöd av någon rättsregel särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet.

6 §

Annan myndighet än domstol får icke med bindande verkan utan stöd av lag slutligt avgöra rättstvist mellan enskilda.

Har annan myndighet än domstol berövat någon friheten eller ådömt honom straff eller konfiskation för ett brott eller bestämt annan sådan särskild rättsverkan av en gärning, skall den beslutet rör på begäran få saken prövad av domstol utan dröjsmål. Detsamma skall gälla, om svensk medborgare av annan anledning än brott har blivit omhändertagen tvångsvis; dock får i detta fall saken i stället prövas av nämnd, om dennas sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden är eller har varit ordinarie domare.

7 §

Straff eller annan brottspåföljd får icke ådömas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd när gärningen förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd ådömas för gärningen än den som var föreskriven då.

Vad som sägs i första stycket om brottspåföljd skall gälla även konfiskation och annan rättsverkan av gärning.

8 §

Svensk medborgare får icke landsförvisas. Är han bosatt i riket, får hans medborgarskap icke tagas från honom, såvida han icke är eller samtidigt av fri vilja blir medborgare i annan stat. Föreskrifter om svenskt medborgarskap meddelas i övrigt genom lag.

9 §

Om egendom som någon har förvärvat tages från honom genom expropriation eller annat sådant förfogande, skall ersättning utgå enligt grunder som bestämmes i lag.

10 §

Regeringen äger medgiva ändring i vad som har föreskrivits i testamente, donationsbrev, stiftelseurkund eller annan sådan handling, om föreskriften ej längre kan tillämpas eller eljest synnerliga skäl till ändring föreligger. Befogenhet att i sådana fall medgiva ändring kan också genom lag tilläggas annan myndighet.

11 §

Regeringen äger genom nåd undanröja eller mildra straff eller annan brottspåföljd, konfiskation eller annan sådan rättsverkan av gärning samt eftergiva annat liknande av myndighet beslutat ingrepp i enskilds rörelsefrihet eller egendom. När synnerliga skäl föreligger, äger regeringen förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning icke skall äga rum.

12 §

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid får beviljas i enlighet med vad som föreskrives i lag eller eljest gäller. Ansökan därom handlägges av högsta domstolen eller, om ansökan avser ärende för vilket regeringsrätten är högsta instans, av regeringsrätten.

Resning får icke beviljas i ärende som har avgjorts av riksrätten.

13 §

Riksdagen får icke upphäva, ändra eller fastställa beslut, som regeringen, domstol eller annan myndighet har fattat, eller eljest, på annat sätt än genom lag eller utgiftsanslag, besluta om angelägenhet, som det enligt författning ankommer på sådan myndighet att pröva. Om prövning i riksdagen av förordning eller av internationell överenskommelse eller förpliktelse gäller dock vad som föreskrives i 7–9 och 12 kapitlen. Äger riksdagen eljest bemyndiga regeringen eller annan myndighet att fatta beslut, kan den föreskriva att beslut som grundas på bemyndigandet skall underställas riksdagen för prövning.

14 §

Tjänst vid domstol eller statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av annan myndighet som bestämmes i författning.

Vid tillsättning av sådan tjänst skall avseende fästas endast vid förtjänst och skicklighet. Om inskränkning i rätten för den som innehar en tjänst att erhålla annan likartad tjänst gäller dock vad som föreskrives särskilt.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksda-

gen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under minister eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även eljest får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag som tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som angives i lag.

15 §

Den som har utnämnts till ordinarie domare får avskedas från tjänsten endast

1. om han genom brott eller eljest genom grov eller upprepad försummelse i tjänsten har visat sig icke skickad att inneha denna;

2. om han har uppnått gällande pensionsålder eller eljest enligt lag är skyldig att avgå med pension.

Fattas beslutet av annan myndighet än domstol, skall han kunna påkalla domstols prövning. Detsamma skall gälla beslut om avstängning från tjänsten eller skyldighet att undergå läkarundersökning.

Om det påkallas av organisatoriska skäl får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till annan jämställd domartjänst.

16 §

Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i de hänseenden, som icke beröres i 14 eller 15 § eller eljest i grundlag, meddelas i lag.

11 kap. KONTROLLMAKTEN

1 §

Konstitutionsutskottet skall granska ministrarnas ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet äger för detta ändamål utfå protokollen över beslut i regeringsärenden och de till dessa ärenden hörande handlingarna. Varje annat utskott och varje riksdagsledamot äger hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka fråga om ministers ämbetsutövning eller handläggningen av regeringsärenden.

2 §

Det åligger konstitutionsutskottet att årligen, och eljest när skäl därtill föreligger, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet. Riksdagen äger med anledning därav göra framställning till regeringen.

3 §

Skulle konstitutionsutskottet finna att en minister genom beslut eller annan åtgärd som tillhör hans ämbesutövning har brutit mot grundlag eller annan lag och därigenom grovt åsidosatt sin ämbetsplikt, skall utskottet låta åtala honom inför riksrätten.

Ingen får åtalas i annan ordning för att han genom gärning som åsyftas i första stycket har åsidosatt sin ämbetsplikt som minister.

4 §

Riksdagen äger avgiva förklaring, att minister icke åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring, misstroendeförklaring, fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig därom.

Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Det upptages icke till prövning, om den minister det gäller redan har blivit entledigad, ej heller i något fall under tiden från det ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen samlas.

Yrkande om misstroendeförklaring skall icke beredas i utskott.

5 §

Ledamot av riksdagen äger, enligt regler i riksdagsordningen, framställa interpellation eller fråga till minister angående dennes ämbetsutövning.

6 §

Riksdagen väljer minst två ombudsmän att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och författningar. Riksdagen fastställer instruktion för ombudsmännen.

Ombudsman äger närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar och har tillgång till deras protokoll och handlingar. Stats- och kommunaltjänstemän skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Ombudsman äger väcka åtal i de fall som angives i instruktionen. Allmän åklagare skall på begäran biträda honom.

7 §

Riksdagen väljer revisorer att granska de statliga myndigheternas förvaltning. Riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta även annan verksamhet. Riksdagen fastställer instruktion för revisorerna.

Revisorerna äger enligt bestämmelser i lag infordra handlingar, upplysningar och yttranden, som de behöver för sin granskning.

8 §

Åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten för brott vid handläggningen eller avgörandet av mål eller ärende i domstolen får väckas endast av justitiekanslern eller envar av riksdagens ombudsmän. I motsvarande fall får åtal mot justitiekanslern väckas endast av regeringen och åtal mot någon av riksdagens ombudsmän endast av konstitutionsutskottet. Åtal skall i alla dessa fall väckas hos riksrätten.

Riksrätten prövar också, om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten enligt bestämmelse i lag skall avskedas eller avstängas från sin tjänst på grund av brott, sjukdom eller annan omständighet eller vara pliktig att undergå läkarundersökning. Ärende som avses i detta stycke väckes av justitiekanslern eller någon av riksdagens ombudsmän.

12 kap. KRIG OCH KRIGSFARA

1 §

Kommer riket i krig eller krigsfara och pågår icke riksmöte, skall regeringen eller talmannen kalla till riksmöte. Den som utfärdar kallelse äger besluta att riksdagen skall sammanträda på annan ort än Stockholm. Pågår riksmöte, beslutar riksdagen eller talmannen därom.

Att riksdagens krigsdelegation i vissa fall skall träda i riksdagens ställe är föreskrivet i 6 §.

2 §

Är riket i krig, får val till riksdagen icke hållas utan medgivande av riksdagen. Är riket i krigsfara när ordinarie val skall hållas, kan valet uppskjutas med riksdagens eller krigsdelegationens medgivande; beslut därom skall omprövas senast efter ett år och därefter minst en gång om året. För medgivande som avses i detta stycke fordras att minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig därom.

Skall val hållas, när riket till någon del är ockuperat, bestämmer riksdagen de jämkningar av reglerna i 2 kapitlet om riksdagens sammansättning som påkallas av läget. Undantag får icke göras från 2 kapitlet 1 § första stycket, 2 eller 6 §, 7 § första eller tredje stycket eller 9, 10, 11 eller 12 §; vad som sägs i 6 §, 7 § tredje stycket och 9 § andra stycket om riket skall i stället gälla den del av riket för vilken val skall förrättas. Minst en tiondel av alla mandaten skall vara utjämningsmandat.

Ordinarie val, som till följd av bestämmelse i första stycket icke hålles på föreskriven tid, skall hållas så snart det kan ske efter det att kriget eller krigsfaran har upphört; det åligger regeringen och talmannen att i samråd eller var för sig se till att behövliga åtgärder blir vidtagna.

Har ordinarie val till följd av bestämmelse i denna paragraf hållits på annan tid än då det eljest skulle ha ägt rum, skall riksdagen bestämma tiden för därnäst följande ordinarie val till den månad under tredje eller fjärde året därefter, då ordinarie val skall hållas enligt riksdagsordningen.

3 §

Under krig bör statschefen följa regeringen. Befinner han sig på annan ort än regeringen, skall 4 kapitlet 3 § äga tillämpning.

4 §

Riksdagen eller krigsdelegationen äger bemyndiga regeringen att, då riket är i krig eller krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som eljest skulle ha givits genom lag. Regeringen kan dock icke bemyndigas att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag som reglerar val till riksdagen.

Bemyndigande enligt första stycket skall givas genom lag. Lagen skall noga angiva under vilka förutsättningar den får tillämpas. Om sådant bemyndigande gäller i övrigt vad som är föreskrivet i 7 kapitlet 5 § fjärde stycket.

5 §

Riksdagen eller krigsdelegationen äger bemyndiga regeringen att, då riket är i krig eller i omedelbar krigsfara, besluta att uppgift, som enligt bestämmelse i grundlag ankommer på regeringen, i stället skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 4 eller 8 § i detta kapitel, såvida icke fråga är endast om beslut att lag i ett visst ämne skall börja gälla.

Under krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden får med avseende på domstol för avdelning av försvarsmakten undantag göras från vad som enligt 10 kapitlet 2 § eljest gäller om att vid domstol skall finnas minst en ordinarie domare.

6 §

Om riket kommer i krig och krigsförhållandena kräver det, skall riksdagens krigsdelegation träda i riksdagens ställe. Förordnande därom meddelas antingen av utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen, om så kan ske efter samråd med statsministern, eller också av regeringen, om nämndens ledamöter på grund av krigsförhållandena icke kan sammanträda. Krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe redan vid omedelbar krigsfara, om statsministern och minst sex av nämndens ledamöter är ense därom.

Krigsdelegationen och regeringen äger i samråd eller var för sig besluta att riksdagen skall återtaga sina befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning bestämmes i riksdagsordningen. Delegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

7 §

Är riket i krig och kan till följd därav regeringen icke fullgöra sina uppgifter enligt bestämmelserna i 6 kapitlet, äger riksdagen eller dess krigsdelegation bestämma om regeringens bildande och arbetsformer.

8 §

Är riket i krig och kan till följd därav riksdagen eller dess krigsdelegation icke fullgöra sina uppgifter, skall regeringen handhava dessa i den mån den finner det behövligt för att skydda riket och slutföra kriget. För beslut i regeringen i ärende som eljest ankommer på riksdagen fordras att mer än hälften av ministrarna är närvarande och att flertalet av de närvarande ministrarna, bland dem statsministern, förenar sig om beslutet.

Regeringen äger ej på grund av bestämmelsen i första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag som reglerar val till riksdagen. På ockuperat område får regeringen ej heller stifta, ändra eller upphäva lag om högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, ämbetsbrott, brott av krigsmän, sabotage, upplopp, uppvigling eller samhällsfarlig ryktesspridning.

9 §

Har regeringen ingått överenskommelse om vapenstillestånd och skulle uppskov med verkställandet innebära fara för riket, äger regeringen underlåta att hänskjuta överenskommelsen till prövning i riksdagen eller rådplägning i utrikesnämnden.

10 §

Riksdagen eller dess krigsdelegation får icke fatta beslut på ockuperat område.

På ockeuperat område får icke något offentligt organ meddela beslut eller vidtaga åtgärd som ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som den icke äger kräva enligt folkrättens regler.

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

1. Genom denna regeringsform upphäves den äldre regeringsformen. Den äldre regeringsformen skall dock med nedan angivna undantag tillämpas i stället för den nya regeringsformen till utgången av det år under vilket riksdagen slutligt antager denna samt, i de fall då så nedan angives, även därefter.

2. Vad som i den äldre regeringsformen är föreskrivet angående Konungens ställning och befogenheter och som närmare angives under 4

nedan skall i stället för motsvarande föreskrifter i den nya regeringsformen tillämpas under den tid Gustaf VI Adolf är konung. Under samma tid skall vad som eljest i den nya regeringsformen, i dessa övergångsbestämmelser eller, om ej annat särskilt angives, i annan författning är föreskrivet om regeringen gälla Konungen i statsrådet och vad som eljest i den nya regeringsformen är föreskrivet om statschefen gälla Konungen.

Utan hinder av bestämmelsen i 2 kapitlet 1 § i denna regeringsform skall riksdagen bestå av trehundrafemtio ledamöter intill utgången av löpande valperiod. Bestämmelserna om rösträtt i 2 kapitlet 2 § i denna regeringsform skall tillämpas första gången vid upprättandet av röstlängd året efter det under vilket riksdagen slutligt antager regeringsformen.

Anordnas nytt val till riksdagen före den tidpunkt då denna regeringsform enligt 1 skall börja tillämpas, skall bestämmelserna i 2 kapitlet om antalet ledamöter i riksdagen och om ersättare för dem, om tid för extra val, om tiden för nyvald riksdags första sammanträde, om den nyvalda riksdagens valperiod, om fördelning av mandaten mellan valkretsar och mellan partier, om riksdagsledamots behörighet och prövning därav och om överklagande av val till riksdagen samt motsvarande bestämmelser i annan lag tillämpas. Efter sådant val skall även bestämmelserna i 3 kapitlet 8 § om ersättare för riksdagsledamot äga tillämpning.

Riksdagen skall så snart denna regeringsform har fått kraft av grundlag välja ledamöter i valprövningsnämnden samt, enligt vad som föreskrives därom i den nya riksdagsordningen, ersättare för dem.

Bestämmelserna i 7 kapitlet 10 och 12 §§ i denna regeringsform skall tillämpas i fråga om den nya riksdagsordningen och övergångsbestämmelserna till denna så snart denna regeringsform har fått kraft av grundlag.

För domstol i vilken endast en ordinarie tjänst som domare finnes inrättad då denna regeringsform träder i tillämpning skall bestämmelsen i 10 kapitlet 2 § första stycket tredje meningen i denna regeringsform tillämpas först sedan pågående ändringar i domkretsindelningen har genomförts i vad de berör domstolen.

3. Ordinarie val till riksdagen enligt 2 kapitlet 3 § i denna regeringsform skall äga rum på tid under år 1976, som bestämmes i riksdagsordningen.

Den valperiod för riksdagens ledamöter som pågår när denna regeringsform får kraft av grundlag upphör när den närmast därefter valda riksdagen har samlats.

4. Bestämmelsen i 2 första stycket skall omfatta följande föreskrifter i den äldre regeringsformen: 1 och 3 §§, bestämmelsen i 4 § att Konungen skall utnämna ett statsråd, 5 § tredje stycket första meningen, bestämmelsen i 6 § första stycket att statsrådet skall bestå av cheferna för departementen samt statsråd utan departement, 6 § andra och tredje styckena, 7 och 8 §§, 9 § första stycket första meningen, 14, 15, 38, 39 och 40 §§, 42 § andra stycket, 43, 91 och 92 §§ samt bestämmelsen i 108 § första stycket första meningen om förordnande om nytt val. Nämnda bestämmelse under 2 skall vidare omfatta 9 § andra stycket i den äldre regeringsformen, varvid hänvisningen till 106 och 107 §§ skall

gälla 11 kapitlet 3 och 4 §§ i denna regeringsform, samt 35 § i den äldre regeringsformen, varvid hänvisningen till 107 § skall gälla 11 kapitlet 4 § i denna regeringsform.

5. Under den i 2 första stycket angivna tiden skall finnas en av Konungen utsedd ställföreträdare för statsministern med de uppgifter, som angives i 6 kapitlet 8 § i denna regeringsform.

6. Äldre författning eller föreskrift äger fortsatt giltighet utan hinder av att den icke har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av denna regeringsform. Bemyndigande som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam får utnyttjas även efter den under 1 angivna tidpunkten, tills riksdagen bestämmer annorlunda.

Bestämmelserna i 7 kapitlet 12 § i denna regeringsform skall gälla i fråga om äldre författning som, vid tillämpning av denna regeringsform, skulle ha beslutats genom lag eller som har tillkommit genom beslut av Konungen och riksdagen gemensamt eller genom beslut av riksdagen ensam.

7. Vad i äldre lag eller författning är föreskrivet om Konungen eller Kungl. Maj:t skall efter utgången av den i 2 första stycket angivna tiden gälla regeringen, såvida det icke följer av författning eller eljest framgår av omständigheterna att Konungen personligen, högsta domstolen, regeringsrätten eller kammarrätten åsyftas.

Föreskrift som enligt äldre lag eller författning skall beslutas av Konungen och riksdagen gemensamt skall i stället beslutas genom lag.

8. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till eller avses där eljest föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna regeringsform, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

9. Ombud för svenska kyrkan sammanträder till allmänt kyrkomöte enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Till prästerlig befattning inom svenska kyrkan får ej annan utnämnas än den som bekänner kyrkans lära. Medför annan befattning skyldighet att undervisa i kristendom eller teologisk vetenskap, skall tagas den hänsyn till de sökandes trosåskådning som därav må påkallas. Befattningshavare, som ej tillhör svenska kyrkan, får icke deltaga i avgörande av mål eller ärende, som angår kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan. Då sådant ärende avgöres av regeringen, skall dock hinder som nu sagts icke gälla för annan än föredraganden.

Till ärkebiskop eller biskop utnämner regeringen en av de tre som har föreslagits i den ordning som kyrkolag stadgar. Om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna och den rätt som därvid tillkommer regeringen och församlingarna föreskrives i kyrkolag.

Utan hinder av vad den nya regeringsformen föreskriver om att lag stiftas av riksdagen skall i fråga om kyrkolag gälla, att sådan lag stiftas av regeringen gemensamt med riksdagen; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Har av riksdagen antaget förslag till kyrkolag ej utfärdats som lag före närmast följande lagtima riksmötes

början, är förslaget förfallet.

Bestämmelsen i 1 kapitlet 5 § andra stycket i den nya regeringsformen skall icke gälla kyrklig kommun.

Genom denna regeringsform göres ej ändring i vad som hittills har gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen.

Det forna prästeståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter skall fortfarande gälla, om de ej har ägt oskiljaktigt sammanhang med den ståndet förut tillkommande representationsrätten och således upphört med denna. Ändring eller upphävande av dessa privilegier, förmåner, rättigheter och friheter får ej ske annorledes än genom regeringens och riksdagens sammanstämmande beslut och med bifall av allmänt kyrkomöte.

2) Förslag till riksdagsordning

1 kap. RIKSMÖTEN

1 §

Ordinarie val till riksdagen hålles i september. Om tid för extra val är föreskrivet i 2 kapitlet 4 § regeringsformen.

2 §

Riksdagen sammanträder efter riksdagsval till lagtima riksmöte på tid som angives i 2 kapitlet 5 § regeringsformen.

Riksdagen skall varje år, då ordinarie riksdagsval icke hålles, sammanträda till lagtima riksmöte på dag i september eller oktober som riksdagen har bestämt vid närmast föregående lagtima riksmöte. Har tillkännagivande om extra val gjorts före den fastställda dagen och har icke riksdagen med anledning av valet samlats till riksmöte senast i juli, skall dock riksmöte enligt detta stycke ej inledas.

Tilläggsbestämmelse

1.2.1

Talmanskonferensen avgiver förslag till riksdagen om dag då lagtima riksmöte skall börja under år när ordinarie riksdagsval icke hålles.

3 §

Riksdagen sammanträder till urtima riksmöte, om regeringen eller talmannen förordnar därom.

Talmannen är skyldig att utlysa urtima riksmöte, om minst etthundrafemton av riksdagens ledamöter begär det och anger skäl för begäran. Riksmötet inledes då inom tjugo dagar från det att begäran framställdes.

Kallelse till urtima riksmöte skall kungöras i allmänna tidningarna senast dagen före riksmötets början.

4 §

Lagtima riksmöte som har inletts under augusti, september eller oktober skall avslutas senast den 31 maj följande år. Riksdagen äger dock om synnerliga skäl föreligger förlänga riksmötet, längst till och med den 15 juni. Annat riksmöte pågår så länge riksdagen finner det nödvändigt. Riksmöte avslutas senast när nästa lagtima riksmöte skall börja.

Har regeringen förordnat om extra val, äger den under återstoden av valperioden besluta att avbryta riksmöte. Riksmötet skall avslutas omedelbart efter det att beslutet har tillkännagivits vid sammanträde med kammaren.

Tilläggsbestämmelse

1.4.1

Talmanskonferensen yttrar sig till riksdagen över fråga om förlängning till dag efter den 31 maj av riksmöte som har inletts under augusti, september eller oktober.

5 §

Vid första sammanträdet med kammaren under riksmöte föredrages berättelse av riksdagens valprövningsnämnd om granskning av bevis om val av ledamöter och ersättare. Berättelse om granskning av bevis som inkommer under riksmöte föredrages så snart det kan ske.

Vid första sammanträdet anställes upprop. Därefter väljes talman och vice talmän i fall som angives i 8 kapitlet 1 §.

Tilläggsbestämmelse

1.5.1

Kammarens första sammanträde under ett riksmöte börjar klockan 11.

Kammarkansliet skall om möjligt, skriftligen eller telegrafiskt, underrätta riksdagsledamöterna om tidpunkten för det första sammanträdet.

6 §

Lagtima riksmöte öppnas vid ett särskilt sammanträde med kammaren senast på riksmötets tredje dag. Statschefen förklarar på talmannens hemställan riksmötet öppnat. Vid hinder för statschefen förklarar talmannen riksmötet öppnat. Statsministern avgiver regeringsförklaring om icke särskilda skäl föranleder annat. Talmannen fastställer efter samråd med vice talmännen ordningen för detta sammanträde.

Tilläggsbestämmelse

1.6.1

Sammanträdet för riksmötets öppnande äger rum klockan 14 den första dagen under riksmötet, om icke talmannen bestämmer annan tidpunkt.

7 §

Talmannen eller, i hans ställe, vice talman leder riksdagens arbete.

Talmanskonferensen överlägger om åtgärder som kan främja planmässighet i riksdagens arbete.

Talmanskonferensen består av talmannen, vice talmännen, en företrädare för varje partigrupp i riksdagen som motsvarar parti med minst fyra procent av rösterna i hela riket vid senaste val till riksdagen, utskottens ordförande samt vice ordföranden i riksdagens förvaltningsstyrelse. Partigruppernas företrädare tillsätts vid början av varje lagtima riksmöte för tiden till dess nästa lagtima riksmöte börjar. De utses med motsvarande tillämpning av det förfarande som angives i 7 kapitlet 12 § första stycket.

Tilläggsbestämmelser

1.7.1

Talmanskonferensen sammanträder på kallelse av talmannen.

1.7.2

Vid förfall för ordföranden i utskott inträder vice ordföranden i hans ställe. Suppleanter för partigruppernas företrädare behöver ej utses.

Talmanskonferensen sammanträder inom stängda dörrar. Vill konferensen inhämta upplysningar av någon som ej tillhör konferensen, får konferensen kalla honom till sammanträde. Kammarsekreteraren och direktören för förvaltningskontoret äger deltaga i konferensens överläggningar.

1.7.3

Vid konferensens sammanträden föres protokoll. Konferensens beslut delgives dem som besluten avser.

8 §

Riksdagsledamot äger efter prövning erhålla ledighet från sitt uppdrag. Gäller beslut om ledighet femton dagar eller längre tid, skall ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe så länge denne är ledig.

Tilläggsbestämmelse

1.8.1

Ansökan om ledighet från uppdrag som riksdagsledamot skall innehålla de skäl varpå ansökan grundas. Ansökan skall avse ledighet under viss tid.

Ansökan prövas av talmannen, om den gäller ledighet i högst fjorton dagar, och av riksdagen om den gäller för längre tid.

9 §

När ersättare skall inträda på grund av föreskrift i regeringsformen eller 8 § i detta kapitel, skall talmannen utfärda kallelse. Han skall därvid iakttaga den ordning mellan ersättarna som har bestämts enligt vallagen. Om särskilda skäl föranleder det, får dock talmannen frångå den sålunda bestämda ordningen.

Tilläggsbestämmelser

1.9.1

Begäran enligt 3 kapitlet 8 § första stycket andra meningen regeringsformen om att ersättare skall kallas göres skriftligen till talmannen.

1.9.2

Ersättare som skall utöva uppdrag som riksdagsledamot skall erhålla skriftligt bevis härom. Beviset skall angiva vilken ledamot som ersättaren träder i stället för och tiden för förordnandets början och slut. Bevis om slutdagen kan utfärdas särskilt.

Talmannen skall för kammaren tillkännagiva när ersättare träder i ledamots ställe och när ledamot återtager sin plats.

2 kap. KAMMARSAMMANTRÄDEN

1 §

Talmannen leder kammarens sammanträden. Han får vid överläggning i ämne som är upptaget på föredragningslistan icke yttra sig i sakfrågan.

2 §

Vid förfall för talmannen leder vice talman sammanträde. Har samtliga vice talmän förhinder, ledes sammanträdet av den av de närvarande ledamöterna som längst tid har varit ledamot av riksdagen och, om två eller flera har varit ledamöter lika lång tid, den äldste av dem. Detsamma skall gälla, innan talman och vice talmän har valts.

Vad som enligt 1 § gäller om begränsning i talmannens yttranderätt skall tillämpas också på annan som leder sammanträde med kammaren.

3 §

För varje ledamot skall finnas särskild plats i plenisalen.

Tilläggsbestämmelse

2.3.1

Ledamöterna tager plats i plenisalen valkretsvis. Särskilda platser skall finnas för talmannen och vice talmännen samt för ministrarna.

4 §

Sammanträde med kammaren är offentligt. Dock kan sammanträde hållas inom stängda dörrar om det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest till förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation. Därom beslutar kammaren. Skall regeringen vid sammanträde lämna riksdagen meddelande, kan även regeringen förordna om stängda dörrar.

Ledamot eller tjänsteman i riksdagen får ej obehörigen yppa vad som har förekommit vid sammanträde inom stängda dörrar. Riksdagen kan dock besluta att för särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

Tilläggsbestämmelse

2.4.1

I plenisalen skall finnas särskilda platser för åhörare. Åhörare som uppträder störande kan genast utvisas. Om oordning uppstår bland åhörare, äger talmannen utvisa samtliga åhörare.

5 §

Upptagning från offentligt kammarsammanträde för sändning i ljudradio eller television får äga rum efter överenskommelse med talmanskonferensen.

6 §

Kallelse till annat sammanträde än som avses i 1 kapitlet 5 eller 6 § utfärdas av talmannen. Kallelsen skall anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före sammanträdet och minst fjorton timmar i förväg. Om synnerliga skäl föreligger, får kallelsen dock utfärdas senare. I sådant fall får sammanträdet hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medgiver det.

Tilläggsbestämmelser

2.6.1

Kallelse till sammanträde bör om möjligt införas i en eller flera dagliga tidningar. Avses att sammanträde skall fortsätta efter klockan 19, skall talmannen före klockan 16 sammanträdesdagen underrätta kammaren muntligen och genom anslag.

2.6.2

När val skall förrättas, angives detta särskilt i kallelsen.

7 §

Talmannen skall till varje sammanträde låta upprätta föredragningslista över alla på kammarens bord vilande ärenden. Undantag får göras för ärende som antages bli behandlat inom stängda dörrar. Vid sammanträdet skall talmannen föredraga ärendena i den ordning vari de har tagits upp på föredragningslistan. Med ärende jämställes val som skall förrättas vid sammanträdet.

Tilläggsbestämmelser

2.7.1

Förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring föres upp som första punkt på föredragningslistan. I övrigt iakttages följande ordning, om icke talmannen bestämmer annat:

1. val;
2. propositioner samt skrivelser från regeringen med redogörelse för viss verksamhet;
3. förslag och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott;
4. motioner;
5. utskottsbetänkanden i den ordning utskotten angives i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

2.7.2

För varje ärende göres anteckning om bordläggning. Har utskott hemställt att ärende skall avgöras efter endast en bordläggning, anmärkes det särskilt.

2.7.3

Om anteckning på föredragningslistan för särskilda fall är föreskrivet i tilläggsbestämmelserna 2.10.1, 2.14.1, 3.4.1, 3.6.1, 6.1.1, 6.1.2 och 6.2.2.

2.7.4

Före varje sammanträde anslås föredragningslistan i plenisalen och på de övriga platser som talmannen bestämmer. Den skall dessutom delas ut till ledamöterna och till utskotten. Föredragningslistan och tillhörande handlingar skall finnas tillgängliga i kammarkansliet.

8 §

Beslut att sammanträde skall avslutas eller att uppehåll skall göras i pågående sammanträde fattas av kammaren utan föregående överläggning.

9 §

Talmannen ställer proposition till beslut. Finner han yrkande strida mot grundlag eller mot riksdagsordningen, skall han, med angivande av skäl, vägra proposition. Begär kammaren likväl proposition, skall talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Proposition får ej vägras på vad utskottet har förklarat icke strida mot grundlag eller mot riksdagsordningen.

10 §

Vid sammanträde äger varje ledamot och varje minister att, med de undantag riksdagsordningen stadgar, fritt yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som tilldrager sig vid sammanträdet.

Statschefen äger avgiva ämbetsförklaring inför kammaren.

Talmannen äger efter samråd med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen besluta att debatt utan samband med annan handläggning får äga rum vid sammanträde med kammaren. Sådan debatt får begränsas till att avse särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne.

Tilläggsbestämmelse

2.10.1

Meddelande om debatt enligt 10 § tredje stycket skall tagas upp på föredragningslistan till det sammanträde då debatten skall äga rum.

11 §

Ingen får vid sammanträde deltaga i behandlingen av ärende som rör honom eller någon honom närstående personligen. Minister får dock deltaga i överläggningen i ärende angående hans tjänsteutövning.

12 §

Ingen får vid sammanträde uttala sig otillbörligt om annan eller begagna personligen förolämpande uttryck eller eljest i ord eller handling uppträda på sätt som strider mot god ordning. Den som har ordet skall begränsa sitt anförande till det ämne som behandlas.

Bryter någon mot vad som föreskrives i första stycket och rättar han sig ej efter talmannens erinran, äger talmannen taga från honom ordet för pågående överläggning.

13 §

Talmannen skall samråda med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen om uppläggningen av kammarens överläggningar.

14 §

Riksdagen äger i tilläggsbestämmelser till riksdagsordningen föreskriva begränsning av antalet anföranden som en talare får hålla under överläggningen i en fråga och av tiden för varje anförande. Därvid får skillnad göras mellan olika kategorier av talare, såsom minister och företrädare för majoritet eller minoritet i utskott eller för partigrupp, samt mellan talare som har efterkommit anmodan av talmannen om förhandsanmälan inför en överläggning och talare som har underlåtit det.

Begränsning i yttranderätten som sägs i första stycket kan på förslag av talmannen beslutas också särskilt i samband med överläggningen i viss fråga. Beslutet fattas utan föregående överläggning.

Vid tillämpningen av denna paragraf skall dock alltid iakttagas att envar som vill yttra sig i en fråga får hålla ett anförande om sex minuter. Rätt till bemötande och genmäle som avses i 15 § andra stycket föreligger oberoende av vad som kan ha bestämts enligt denna paragraf.

Tilläggsbestämmelser

2.14.1

Den som önskar ordet vid överläggning i kammaren bör såvitt möjligt göra anmälan därom till kammarkansliet senast dagen före det sammanträde då överläggningen skall inledas.

Talmannen äger vid första bordläggningen av ett utskottsbetänkande anmoda dem som önskar yttra sig när ärendet skall avgöras att anmäla sig enligt första stycket och därvid angiva den tid som de beräknar för sina anföranden. Talmannens anmodan skall antecknas på föredragningslista, som upptager betänkandet. Anförande från den som har underlåtit förhandsanmälan får ej överstiga sex minuter, såvida icke talmannen finner skäl att medgiva längre tid.

2.14.2

Anförande i särskilt anordnad debatt utan samband med annan handläggning får icke överstiga femton minuter eller, beträffande anförande från minister eller en särskilt utsedd företrädare för varje partigrupp, trettio minuter.

Partigrupp skall till talmannen anmäla företrädare som sägs i första stycket.

15 §

Talmannen bestämmer ordningen mellan dem som före överläggningen i en viss fråga har anmält att de vill yttra sig. De som begär ordet under överläggningen yttrar sig i den ordning de har anmält sig.

Minister får utan hinder av vad som sägs i första stycket göra kortare inlägg för att bemöta annan talare. Med talmannens medgivande kan ledamot oberoende av talarordningen få ordet för genmäle till annan talare.

Tilläggsbestämmelser

2.15.1

Oberoende av talarordningen kan talmannen lämna ordet till ledamot för genmäle som innehåller upplysning eller rättelse med anledning av föregående talares anförande eller bemötande av angrepp från dennes sida. Tiden för genmäle får ej överstiga tre minuter om ej talmannen av särskilda skäl medgiver utsträckning till sex minuter. Varje talare får avgiva två genmälen på samma huvudanförande. Dock kan talmannen medgiva ett tredje genmäle om högst tre minuter.

2.15.2

Oberoende av talarordningen äger ledamot under överläggningen i en fråga instämma med föregående talare utan att angiva skäl.

2.15.3

Särskilt inlägg från minister till bemötande av annan talare får ej överstiga tio minuter. Har talmannen redan beviljat ledamot genmäle, äger denne yttra sig före ministern.

2.15.4

Den som yttrar sig skall tala från talarstolen eller från sin plats i plenisalen.

16 §

Vid sammanträde föres fullständigt protokoll. Ingen får tala utanför protokollet. Vid justering av protokoll får beslut ej ändras.

Kammarens protokoll samt handlingar som inkommer till eller utgår från kammaren skall utgivas av trycket, såvida de ej enligt vad som är särskilt föreskrivet skall hållas hemliga.

Tilläggsbestämmelser

2.16.1

Yttrande vid sammanträde skall upptecknas och utan dröjsmål göras tillgängligt på kammarkansliet. Har talaren ej gjort anmärkning mot uppteckningen senast klockan 12 den femte vardagen efter sammanträdet, anses han ha godkänt den. Om talaren justerar uppteckningen, bör han på den anteckna sitt namn eller sin signatur.

2.16.2

Protokoll justeras av kammaren på sjunde vardagen efter sammanträdet, om riksdagen sammanträder då, och eljest vid närmast följande sammanträde. Protokoll som ej har justerats vid slutet av ett riksmöte justeras vid den tidpunkt som talmannen bestämmer. Meddelande om tiden för sådan justering införes i den eller de tidningar i vilka kammarsammanträden gives till känna. Protokollet justeras inför de ledamöter som är närvarande.

Vid justeringssammanträde äger ledamot begära beriktigande av protokollet i fråga om yttrande som annan ledamot har godkänt enligt 2.16.1.

3 kap. ÄRENDENAS VÄCKANDE

1 §

Regeringen avgiver förslag till riksdagen genom proposition.

Proposition skall vara åtföljd av regeringens protokoll i ärendet, av redogörelse för ärendets tidigare behandling, av motivering och av lagrådets yttrande, då sådant föreligger.

Tilläggsbestämmelse

3.1.1

Proposition avlämnas genom att ingivas till kammarkansliet. Den anmäles av talmannen vid sammanträde med kammaren efter det att den har delats ut till riksdagens ledamöter.

2 §

Budgetåret börjar den 1 juli. Regeringen skall senast den 10 januari eller, om hinder möter till följd av nyligen inträffat regeringsskifte, snarast möjligt därefter avlämna proposition med förslag till statsbudget (budgetproposition) för det närmast följande budgetåret. Propositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget. Regeringen skall avgiva

särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Sådant förslag skall om hinder ej möter avlämnas före utgången av april månad.

Annan proposition angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 10 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte.

Proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

3 §

Annan proposition än sådan som avses i 2 § skall avlämnas senast den 31 mars, om regeringen anser att propositionen bör behandlas under pågående riksmöte.

4 §

Bestämmelserna i 2 § andra stycket och 3 § om den tid då proposition skall avlämnas gäller endast vid lagtima riksmöte som enligt 1 kapitlet 4 § skall avslutas senast den 31 maj.

Bestämmelserna gäller ej

1. om budgetpropositionen med stöd av 2 § har avlämnats efter den 10 januari;
2. i fråga om proposition varigenom regeringen enligt grundlag eller annan lag för prövning underställer riksdagen en utfärdad förordning;
3. om riksdagen har medgivit undantag innan propositionen avlämnas;
4. om regeringen anser att propositionen måste behandlas skyndsamt och medgivande från riksdagen icke kan avvaktas utan avsevärt men.

Tilläggsbestämmelse

3.4.1

Framställning från regeringen om medgivande att få avlämna proposition efter utgången av föreskriven tid göres i skrivelse till riksdagen. Skrivelsen anmäles i kammaren så snart den har kommit riksdagen till handa och hänvisas därefter till talmanskonferensen för yttrande. Frågan om medgivande tages upp på föredragningslistan till det sammanträde med kammaren vid vilket den skall avgöras.

5 §

Regeringen bör avlämna sina propositioner på sådana tider att anhopning av arbete hos riksdagen om möjligt förebygges. Regeringen skall samråda med talmannen därom.

Proposition kan avlämnas även när riksmöte ej pågår.

6 §

Regeringen får lämna meddelande till riksdagen genom skrivelse eller också muntligen genom minster vid sammanträde med kammaren.

Tilläggsbestämmelser

3.6.1

Skall minister vid sammanträde med kammaren lämna muntligt meddelande till riksdagen, bör anteckning härom göras på föredragningslistan till sammanträdet.

3.6.2

Regeringen skall årligen samtidigt med budgetpropositionen lämna riksdagen redogörelse för verksamheten inom de kommittéer som har tillsatts på grund av regeringens beslut.

7 §

Utskott äger väcka förslag hos riksdagen i ämne som hör till dess handläggning.

8 §

Annat organ som helt eller delvis utses av riksdagen får väcka förslag hos riksdagen i fråga som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Riksdagen äger föreskriva att sådant organ även eljest får väcka förslag hos riksdagen.

Om redogörelse till riksdagen från riksdagsorgan är särskilt föreskrivet.

Tilläggsbestämmelser

3.8.1

Förslag och redogörelse från riksdagsorgan, som avses i 8 §, ingives till kammarkansliet och anmäles av talmannen vid sammanträde med kammaren efter det att förslaget eller redogörelsen har delats ut till riksdagens ledamöter.

3.8.2

Talmanskonferensen äger väcka förslag hos riksdagen i fråga som gäller riksdagsarbetets bedrivande. På uppdrag av riksdagen äger talmanskonferensen vidare tillsätta utredning i fråga som eljest gäller riksdagen eller dess organ och framlägga utredningens förslag för riksdagen.

Riksdagens förvaltningsstyrelse äger väcka förslag hos riksdagen i fråga, som rör förvaltningen inom riksdagen eller dess myndigheter, såvitt denna faller under styrelsens handläggning.

3.8.3

Om förslagsrätt för fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, riksdagens ombudsmän och riksdagens revisorer i annan fråga än som avses i 8 § första stycket första meningen är särskilt föreskrivet.

9 §

Riksdagsledamot får avgiva förslag till riksdagen genom motion.

I en och samma motion får icke sammanföras förslag i skilda ämnen.

Tilläggsbestämmelse

3.9.1

Motion avlämnas genom att ingivas till kammarkansliet av motionär personligen eller, om motionären eller motionärerna har förfall, av annan riksdagsledamot. Under uppehåll i riksdagsarbetet vid jul eller påsk får motion dock insändas med posten i brev. Motion bör lämnas i fyra exemplar och innehålla uppgift om det parti som motionären tillhör och om motionärens plats i plenisalen.

Talmannen anmäler motion för kammaren.

10 §

Motion får väckas inom femton dagar från den dag då budgetpropositionen anmäldes i kammaren. Om riksmötet upphör innan motionstiden har gått till ända, löper ny motionstid om femton dagar från början av nästa lagtima riksmöte.

Fastställes i något fall statsbudget för annan tid än budgetåret, bestämmer riksdagen om motionstidens förläggning.

11 §

Utöver vad som följer av 10 § får motion med anledning av proposition avlämnas inom femton dagar från den dag då propositionen anmäldes i kammaren. I ärende som måste avgöras skyndsamt kan riksdagen, om den finner synnerliga skäl föreligga, på förslag av regeringen besluta om kortare motionstid.

Motion får i de fall som riksdagen föreskriver väckas med anledning av skrivelse från regeringen med redogörelse för viss verksamhet. Därvid skall första stycket äga motsvarande tillämpning.

Tilläggsbestämmelse

3.11.1

Motion får avlämnas med anledning av skrivelse från regeringen med årlig redovisning för verksamheten inom Statsföretag AB.

12 §

Har proposition uppskjutits från ett riksmöte till annat, får motion med anledning av propositionen väckas

1. vid första riksmötet i valperiod inom sju dagar från dess början;

2. om propositionen har väckts så sent under riksmöte att den i 11 § föreskrivna motionstiden icke har löpt ut när riksmötet upphör, senast på andra dagen av nästa lagtima riksmöte eller, ifall riksdagen dessförinnan beslutar att behandla propositionen vid urtima riksmöte, inom sju dagar från beslutet.

Vid tillämpningen av första stycket skall med proposition jämställas skrivelse som avses i 11 § andra stycket.

13 §

Bestämmelserna i 11 och 12 §§ skall ha motsvarande tillämpning på motion med anledning av förslag av sådant riksdagens organ som avses i 8 §. Riksdagen äger föreskriva att motion skall kunna väckas också med anledning av redogörelse till riksdagen från sådant organ.

Tilläggsbestämmelse

3.13.1

Motion får avlämnas med anledning av redogörelse från fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, styrelsen för riksdagsbiblioteket, riksdagens ombudsmän eller riksdagens revisorer.

14 §

Har riksdagen kallats till urtima riksmöte med stöd av begäran från ledamöter i riksdagen, får motion i fråga som har föranlett kallelsen avlämnas inom fyra dagar från riksmötets början.

15 §

Konstitutionsutskottet skall till kammaren för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen. Skall efter vad som sägs i regeringsformen eljest tillämpas den ordning som gäller för grundlagsändring, skall vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör.

16 §

Yrkande om misstroendeförklaring skall framställas vid sammanträde med kammaren. Yrkandet skall avlämnas skriftligen till protokollet så snart det har framställts.

17 §

Vill åklagare påkalla att riksdagen enligt 3 kapitlet 7 § första stycket regeringsformen medgiver att talan väckes mot riksdagsledamot eller att ingripande göres i dennes personliga frihet, skall han skriftligen ansöka därom hos riksdagens talman. Vad som har sagts nu om åklagare skall gälla även den som eljest vill begära riksdagens medgivande att få föra talan vid domstol med anledning av riksdagsledamots handlande.

Är ansökningshandlingen så ofullständig att den icke kan läggas till grund för riksdagens prövning eller har sökanden icke gjort antagligt att han är behörig att vidtaga eller hos myndighet begära den åtgärd, varom fråga är, skall talmannen avvisa ansökan. I annat fall skall han anmäla den vid sammanträde med kammaren.

Tilläggsbestämmelse

3.17.1

Sökande skall i ansökningshandlingen angiva de omständigheter på vilka ansökan grundas.

18 §

Proposition och motion får återkallas till dess utskott har avgivit betänkande i ärendet.

Återkallas proposition, förfaller motion som har väckts med anledning av propositionen.

Har proposition blivit återkallad, får motion väckas med anledning därav inom sju dagar från det att återkallelsen anmäldes i kammaren.

Tilläggsbestämmelse

3.18.1

Återkallelse skall göras i skrivelse, som ingives till kammarkansliet. Talmannen avskriver förslag som har återkallats eller förfallit på grund av återkallelsen och gör anmälan härom i kammaren. Om förslaget har hänvisats till utskott, skall detta underrättas om avskrivningen.

19 §

Vad som i allmänhet gäller om beräkning av lagstadgad tid skall tillämpas också på tid då åtgärd enligt bestämmelse i detta kapitel senast skall vidtagas.

4 kap. ÄRENDENAS BEREDNING

1 §

Proposition, motion samt förslag och redogörelse från riksdagsorgan som sägs i 3 kapitlet 8 § skall för beredning hänvisas till utskott. Detsamma skall gälla ansökan som åsyftas i 3 kapitlet 17 § och som talmannen har anmält i kammaren samt skrivelse från regeringen med redogörelse för viss verksamhet.

Före hänvisning till utskott skall ärendet bordläggas vid sammanträde med kammaren, såvida kammaren icke beslutar omedelbar hänvisning.

2 §

Riksdagen skall vid början av varje lagtima riksmöte inom sig tillsätta ett konstitutionsutskott, ett finansutskott och minst tretton andra utskott. Valet gäller för tiden till dess nästa lagtima riksmöte börjar.

Riksdagen äger under riksmöte tillsätta ytterligare utskott för längst den tid som har angivits i första stycket.

Tilläggsbestämmelser

4.2.1

Riksdagen skall inom en vecka från början av lagtima riksmöte tillsätta följande sexton utskott:

1. ett konstitutionsutskott (KU),
2. ett finansutskott (FiU),
3. ett skatteutskott (SkU),
4. ett justitieutskott (JuU),
5. ett lagutskott (LU),
6. ett utrikesutskott (UU),
7. ett försvarsutskott (FöU),
8. ett socialförsäkringsutskott (SfU),
9. ett socialutskott (SoU),
10. ett kulturutskott (KrU),
11. ett utbildningsutskott (UbU),
12. ett trafikutskott (TU),
13. ett jordbruksutskott (JoU),
14. ett näringsutskott (NU),
15. ett inrikesutskott (InU) och
16. ett civilutskott (CU).

Utskotten väljes i den ordning de har tagits upp ovan.

4.2.2

Tillsätter riksdagen ytterligare utskott, skall den angiva dess huvudsakliga arbetsuppgifter.

3 §

Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

Tilläggsbestämmelse

4.3.1

Varje utskott skall ha femton ledamöter.

4 §

Konstitutionsutskottet skall, utöver sin uppgift enligt 11 kapitlet 1 § regeringsformen, bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen.

5 §

Finansutskottet skall bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt ärenden som rör riksbankens verksamhet.

6 §

Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden skall fördelas mellan utskott. Därvid skall iakttagas att ärenden som hör till ett ämnesområde hänföres till samma utskott. Dock får bestämmas att ett utskott skall finnas för beredning av ärenden om sådan lag som avses i 7 kapitlet 1 § regeringsformen, oberoende av ämnesområde.

Riksdagen äger avvika från de grunder som sålunda har fastställts liksom från 5 § om det i särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållandena.

Tilläggsbestämmelser

4.6.1

Konstitutionsutskottet skall, utöver sin uppgift enligt 4 §, bereda ärenden om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen, ärenden om press- eller partistöd, lagstiftning om radio, television och film liksom andra ärenden som angår yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet, övriga ärenden om riksdagen, dess ombudsmän och myndigheter utom riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagens revisorer, ärenden om medgivande från riksdagen att väcka talan mot riksdagsledamot eller att ingripa i hans personliga frihet samt ärenden om kommunallag eller eljest av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen.

4.6.2

Finansutskottet skall, förutom de ärenden som angives i 5 §, bereda ärenden om beräkning av statens inkomster och andra ärenden rörande statsbudgeten, som icke tillhör annat utskotts beredning, allmänt budgettekniska ärenden, ärenden om penning-, kredit- och valutapolitiken, om riksgäldskontoret och riksdagens revisorer, om förvaltningsrevision, statlig redovisning och rationalisering, om upphandling i allmänhet inom statsförvaltningen, om statens egendom i allmänhet samt förvaltningsekonomiska ärenden i övrigt som icke rör enbart visst ämnesområde. Det skall även sammanställa statsbudgeten.

4.6.3

Skatteutskottet skall bereda ärenden om statliga och kommunala skatter, ärenden om taxering, uppbörd och folkbokföring samt ärenden om alkoholhaltiga varor.

4.6.4

Justitieutskottet skall bereda ärenden som rör domstolarna och hyresnämnderna, åklagarväsendet, polisväsendet och kriminalvården samt ärenden rörande brottsbalken, rättegångsbalken och lagar som ersätter eller har nära samband med stadganden i dessa balkar.

4.6.5

Lagutskottet skall bereda ärenden rörande giftermåls-, föräldra-, ärvda-, handels- eller jordabalken eller lagar som ersätter eller anknyter till stadganden i dessa balkar, i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning. Det skall även bereda ärenden som gäller lagstiftning om försäkringsavtalsrätt, bolags- och föreningsrätt, växel- och checkrätt, skadeståndsrätt, immaterialrätt, utsökning, konkurs, internationell privaträtt samt lagstiftning i andra ärenden av allmänt privaträttslig beskaffenhet.

4.6.6

Utrikesutskottet skall bereda ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer, Sveriges representation i utlandet och bistånd till främmande lands utveckling samt ärenden i övrigt om utrikes handel och internationellt ekonomiskt samarbete, allt i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning.

4.6.7

Försvarsutskottet skall bereda ärenden om militärt försvar, civilförsvar, psykologiskt försvar, ekonomiskt försvar, vapenfri tjänst och värnpliktigas ekonomiska förmåner.

4.6.8

Socialförsäkringsutskottet skall bereda ärenden om allmän försäkring och yrkesskadeförsäkring samt studiesociala ärenden.

4.6.9

Socialutskottet skall bereda ärenden om barna- och ungdomsvård, åldringsvård, nykterhetsvård, socialhjälp, stöd åt barnfamiljer, arbetarskydd, arbetstid, semester, hälso- och sjukvård, handikappvård och rehabilitering samt sociala ärenden i övrigt.

4.6.10

Kulturutskottet skall bereda ärenden som rör allmänna kultur- och bildningsändamål, ungdomsverksamhet, internationellt kulturellt samarbete samt idrotts- och friluftsverksamhet. Det skall även bereda kyrkofrågor och ärenden om radio och television i den mån de icke tillhör konstitutionsutskottets beredning.

4.6.11

Utbildningsutskottet skall bereda ärenden om högre utbildning och forskning, skolväsendet, lärarutbildning och vuxenutbildning.

4.6.12

Trafikutskottet skall bereda ärenden om järnvägar, post, telegraf, telefon, vägar, vägtrafik, sjöfart, luftfart och väderlekstjänst.

4.6.13

Jordbruksutskottet skall bereda ärenden om jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt, fiske och vattenrätt. Det skall även bereda ärenden om naturvård samt ärenden om miljövård i övrigt som icke tillhör annat utskotts beredning.

4.6.14

Näringsutskottet skall bereda ärenden om allmänna riktlinjer för näringspolitiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor samt ärenden om industri och hantverk, handel, statlig företagsamhet, konsumentfrågor, pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet, kredit- och fondväsendet och det affärsmässiga försäkringsväsendet.

4.6.15

Inrikesutskottet skall bereda ärenden om arbetsmarknaden, regional utveckling, lokaliseringsstöd, allmän tjänsteplikt, arbetsavtalsrätt, arbetslöshetsförsäkring, arbets- och anställningsförhållanden i allmän tjänst, svenskt medborgarskap och utlänningars ställning.

4.6.16

Civilutskottet skall bereda ärenden om bostadspolitiken, hyresreglering, bebyggelseplanläggning, byggnadsväsendet, fysisk planering, expropriation, fastighetsbildning, lantmäteriväsendet, länsförvaltningen med lokala skattemyndigheter och exekutionsväsendet, statistik, brandväsendet och rikets administrativa indelning samt sådana kommunfrågor som icke tillhör konstitutionsutskottets beredning.

7 §

Annat ärende än budgetpropositionen får delas mellan två eller flera utskott endast om särskilda skäl föranleder det.

8 §

Utskott skall avgiva betänkande i ärende som har hänvisats till utskottet och som ej har återkallats. Utskott äger dock överflytta ärende till annat utskott, om detta samtycker därtill, eller överenskomma med ett eller flera utskott att de skall bereda ärendet gemensamt genom deputerade i sammansatt utskott. Sådant utskott avgiver betänkande till riksdagen.

Betänkande i ärende vars behandling har uppskjutits från en valperiod för riksdagen till nästa skall avgivas av utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen.

Utskott äger vid anmälan till kammaren av vilande beslut som sägs i 3 kapitlet 15 § foga yttrande i ärendet.

9 §

Ärende, vari utskott har avgivit betänkande, skall från kammaren återförvisas till utskottet för ytterligare beredning, om minst en tredjedel av de röstande ansluter sig till yrkande härom. Återförvisning enligt denna paragraf får ej göras mer än en gång i samma ärende.

Kammaren äger även hänvisa ärendet till annat utskott för ytterligare beredning. Föreligger samtidigt yrkande härom och yrkande om återförvisning, skall sistnämnda yrkande prövas först. Beslutas därvid återförvisning, är yrkandet om hänvisning till annat utskott förfallet för den gången.

10 §

Statlig myndighet skall lämna upplysningar och avgiva yttrande, då det begäres av utskott. Sådan skyldighet åligger dock ej regeringen. Myndighet som ej lyder under riksdagen äger hänskjuta begäran från utskott till regeringens avgörande.

Begär minst en tredjedel av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende att upplysningar eller yttrande skall inhämtas från annan i

första stycket åsyftad myndighet än lagrådet, skall utskottet föranstalta härom, såvida det icke finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men.

11 §

Utskott får sammanträda också under tid då riksmöte icke pågår, om dess uppgifter kräver det.

Tilläggsbestämmelser

4.11.1

Utskott sammanträder första gången på kallelse av talmannen inom två dagar från det att valet har ägt rum. Därefter sammanträder utskottet på kallelse av ordföranden.

Personlig kallelse skall utgå till samtliga ledamöter och suppleanter. Kallelse bör om möjligt anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före sammanträdet och införas i en eller flera dagliga tidningar.

4.11.2

Utskott får sammanträda samtidigt med kammaren endast om förhandlingen i kammaren avser annat än ärendes avgörande eller val och utskottet i förväg har medgivit det genom enhälligt beslut.

4.11.3

Innan ordförande har valts, föres ordet av den av de närvarande ledamöterna som längst tid har varit ledamot av riksdagen och, om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, den äldste av dem.

4.11.4

Över sammanträde med utskott föres protokoll.

12 §

Utskott skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, äger utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman är närvarande.

13 §

I utskott äger ingen närvara, när ärende som rör honom eller någon honom närstående personligen förekommer till överläggning eller beslut.

14 §

Omröstning inom utskott skall göras öppet. Är rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

Ledamot som har förlorat vid omröstning inom utskott äger till utskottets betänkande foga reservation med yrkande. Betänkandet får dock icke fördröjas därigenom.

15 §

Ledamot, suppleant eller tjänsteman i utskott får ej obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation betingat, synnerligen viktigt skäl.

5 kap. ÄRENDENAS AVGÖRANDE

1 §

Utskotts betänkande skall före ärendets avgörande bordläggas vid två sammanträden med kammaren, om ej riksdagen på utskottets förslag beslutar att ärendet skall avgöras efter endast en bordläggning.

Tilläggsbestämmelser

5.1.1

Utskottsbetänkande får icke anmälas i kammaren förrän det har delats ut till riksdagens ledamöter.

5.1.2

Vill ledamot inför avgörandet av ett ärende framställa yrkande som ej redovisas i utskottets betänkande, skall han snarast möjligt underrätta talmannen om yrkandet. Yrkandet bör sättas upp skriftligt och delas ut till ledamöterna innan ärendet avgöres; motiveringen skall därvid utelämnas.

2 §

Ärende om misstroendeförklaring skall ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet.

Vad sålunda har föreskrivits skall äga motsvarande tillämpning på förslag av talmannen till ny statsminister. Därvid skall iakttagas den i 5 kapitlet 2 § andra stycket regeringsformen föreskrivna fristen.

3 §

Ärende vari överläggning äger rum får ej upptagas till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit överläggningen avslutad.

Ärende avgöres med acklamation eller, om ledamot yrkar det, genom omröstning. Fordras för beslut anslutning från särskilt flertal, skall ärendet alltid avgöras genom omröstning.

Avgörandet av ärende skall, om det behövs, delas upp på skilda beslut.

4 §

När ärende avgöres med acklamation, skall talmannen ställa proposition på varje yrkande som har framställts under överläggningen. Propositionen avfattas så att den kan besvaras med ja eller nej. Talmannen tillkännagiver hur beslutet har utfallit enligt hans uppfattning och befäster det med klubbslag, såvida ej omröstning begäres.

5 §

När ärende avgöres genom omröstning, ställes mot det yrkande, som enligt talmannens uppfattning har vunnit riksdagens bifall, eller, när acklamation ej har skett, mot det yrkande, som talmannen bestämmer, annat yrkande som kontraproposition. Föreligger flera än två yrkanden som kan ställas mot varandra, skall först med tillämpning av 4 § beslutas vilket yrkande som skall vara kontraproposition.

Omröstning göres öppet. Talmannen tillkännagiver hur beslutet har utfallit och befäster det med klubbslag.

Tilläggsbestämmelser

5.5.1

Då omröstning skall äga rum, skall talmannen upprätta omröstningsproposition. Fordras i visst fall för beslut anslutning från särskilt flertal, skall det angivas i omröstningspropositionen.

Sedan ledamöterna efter förvarning har intagit sina platser i plenisalen, läses omröstningspropositionen upp och underställes kammaren för godkännande.

Omröstning kan förrättas med uppresning. Om talmannen efter omröstning med uppresning finner tvekan råda om omröstningens resultat eller ledamot begär rösträkning, skall ny omröstning verkställas med omröstningsapparat eller, när sådan icke kan användas, med namnupprop.

5.5.2

Vid omröstning med uppresning uppmanar talmannen först de ledamöter som vill rösta för ja-propositionen att resa sig och riktar därefter samma uppmaning till de ledamöter som vill rösta för nej-propositionen.

Vid omröstning med omröstningsapparat fotograferas den tablå som visar hur varje ledamot har röstat.

Vid omröstning med namnupprop anmodar talmannen två ledamöter att taga plats vid talmansbordet för att föra anteckningar över omröstningen. Vice talmännen ropas upp först och därefter övriga ledamöter efter platsnummer i plenisalen. Något av följande svar skall avgivas: ja, nej, avstår.

6 §

Uppkommer lika röstetal vid omröstning om vilket yrkande som skall vara kontraproposition, avgöres utgången genom lottning.

Är rösterna lika delade i huvudomröstning, skall talmannen ställa proposition på förslag om återförvisning av ärendet till utskottet. Ärendet skall återförvisas om minst hälften av de röstande förenar sig härom. Beslutas ej återförvisning, avgör lotten vilken mening som skall vara riksdagens beslut.

Efter återförvisning skall ärendet på nytt i sin helhet upptagas till avgörande i kammaren. Uppstår därvid åter lika röstetal vid huvudomröstning, skall lottning äga rum genast.

7 §

Har avgörandet i lagärende delats upp på två eller flera beslut, får riksdagen omedelbart efter det sista delbeslutet på förslag av talmannen eller ledamot besluta att ärendet skall för ytterligare beredning återförvisas till utskottet. Beslutar riksdagen återförvisning, har delbesluten förfallit. Beslut enligt denna paragraf om återförvisning av ärende får ej upprepas.

8 §

Fordras för beslut anslutning från särskilt flertal och föreligger mer än ett förslag till sådant beslut, skall riksdagen först, med tillämpning av vad som gäller i allmänhet, utvälja ett av förslagen. Därefter avgöres om detta förslag skall antagas eller förkastas.

Föreligger samtidigt två eller flera yrkanden om misstroendeförklaring mot samme minister, skall endast en omröstning äga rum.

9 §

Ledamot får omedelbart efter ärendes avgörande anmäla reservation eller avgiva röstförklaring.

10 §

Genom särskilt beslut kan riksdagen till närmast följande lagtima riksmöte uppskjuta behandlingen av ärende. Ärende som gäller statsbudgeten för närmast följande budgetår får dock uppskjutas endast om det kan ske utan olägenhet för budgetregleringen. Beslut om uppskov kan upprepas.

Avslutas riksmöte i förtid med anledning av extra val, skall ärende som riksdagen icke har hunnit avgöra anses utan särskilt beslut uppskjutet till det första lagtima riksmötet efter valet.

Ärende som ej har återkallats skall avgöras före utgången av kalenderåret efter det då ärendet väcktes eller, om hinder häremot möter till följd av förordnande om extra val, snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

Tilläggsbestämmelse

5.10.1

Beslut att uppskjuta ärende fattas på framställning av utskott, till vars handläggning ärendet hör. Utskottet skall inhämta yttrande från talmanskonferensen. Kammaren äger även utan sådan framställning besluta uppskov i samband med behandlingen av utskottsbetänkande.

11 §

Riksdagen äger vid urtima riksmöte besluta att till behandling upptaga uppskjutet ärende.

Tilläggsbestämmelse

5.11.1

Beslut att vid urtima riksmöte upptaga uppskjutet ärende fattas på förslag av utskott till vars handläggning ärendet hör eller på förslag av talmannen. Talmanskonferensen skall höras i frågan.

12 §

Slutligt beslut i ärende angående grundlag fattas vid första riksmötet i den valperiod som följer på riksdagsvalet närmast efter det vilande beslutet i ärendet, såvida ej avgörandet uppskjutes till annat riksmöte. I fråga om uppskov äger bestämmelserna i 10 § första och andra styckena och i 11 § motsvarande tillämpning. Ärendet skall avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen.

Tilläggsbestämmelse

5.12.1

Tilläggsbestämmelserna 5.10.1 och 5.11.1 äger motsvarande tillämpning i fråga om uppskov med slutligt beslut i ärende angående grundlag.

13 §

Riksdagens beslut i anledning av proposition samt annat beslut, varom regeringen skall underrättas, meddelas regeringen genom skrivelse.

Tilläggsbestämmelse

5.13.1

Riksdagens skrivelser sättes upp av kammarkansliet och undertecknas av talmannen.

Utskott som har berett ärende skall få del av kammarens beslut i ärendet.

6 kap. INTERPELLATIONER OCH FRÅGOR TILL MINISTER

1 §

Interpellation skall ha bestämt innehåll och vara försedd med motivering. Interpellation bör väckas endast i angelägenhet av större allmänt intresse. Riksdagen beslutar om interpellationen får framställas. Beslutet fattas utan föregående överläggning.

Minister, som icke besvarar interpellation inom fyra veckor från det att riksdagen medgav att interpellationen fick framställas, skall före utgången av denna tid muntligen meddela riksdagen varför svar uteblir eller anstår. Sådant meddelande får ej följas av överläggning.

Interpellation förfaller om den ej har besvarats vid det riksmöte då den väcktes.

Tilläggsbestämmelser

6.1.1

Interpellation ingives till kammarkansliet och anmäles av talmannen vid sammanträde med kammaren utan dröjsmål efter det att interpellationen har delats ut till riksdagens ledamöter. Frågan huruvida interpellationen får framställas avgöres vid närmast följande sammanträde och tages upp på föredragningslistan till detta sammanträde. Medgiver riksdagen att interpellationen får framställas, låter talmannen skyndsamt ministern få del av den.

Den som vid riksmöte, som enligt 1 kapitlet 4 § skall avslutas senast den 31 maj, ingiver interpellation till kammarkansliet efter utgången av april månad skall i interpellationen angiva skälen till att denna icke har avgivits tidigare.

6.1.2

När minister ämnar besvara interpellation, bestämmer talmannen efter samråd med ministern vid vilket sammanträde svaret skall lämnas. Meddelande härom anslås senast klockan 11 dagen före sammanträdet och tages upp på föredragningslistan.

Svar på interpellation får delas ut till ledamöterna i förväg. Har så skett, kan ministern begränsa sitt anförande till en sammanfattning av svaret.

2 §

Fråga skall ha bestämt innehåll. Den får vara försedd med en kort inledande förklaring. När fråga besvaras, får endast den ledamot som har framställt frågan och den minister som lämnar svaret taga del i överläggningen. Riksdagen äger föreskriva begränsning i yttranderätten för dessa talare utöver vad som följer av 2 kapitlet 14 §.

Tilläggsbestämmelser

6.2.1

Fråga ingives till kammarkansliet. Den skall vara egenhändigt undertecknad. Talmannen låter utan dröjsmål ministern få del av frågan och anmäler den vid närmast följande sammanträde.

6.2.2

Vad som föreskrives i 1 § tredje stycket och i tilläggsbestämmelse 6.1.2 första stycket skall tillämpas också på fråga. Om icke särskilda skäl föranleder annat, skall frågor besvaras vid en eller två frågestunder varje vecka. Fråga bör besvaras vid den frågestund som infaller närmast efter sex dagar från det att frågan lämnades till kammarkansliet.

När fråga besvaras, får det första anförandet från varje talare räcka längst tre minuter, det andra längst två minuter och varje följande anförande längst en minut.

7 kap. GEMENSAMMA BESTÄMMELSER OM VAL INOM RIKSDAGEN

1 §

Bestämmelserna i 2–12 §§ gäller val som ankommer på kammaren.

Bestämmelserna i 2 § första stycket, 6 §, 8–10 §§ och 12 § andra stycket skall tillämpas endast i den mån ej annat är föreskrivet.

Tilläggsbestämmelse

7.1.1

Utöver de val som kammaren förrättar enligt regeringsformen och riksdagsordningen skall den företaga val till

1. riksgäldsfullmäktige;
2. styrelsen för riksdagsbiblioteket;
3. Nordiska rådets svenska delegation;
4. Europarådets svenska delegation;
5. styrelsen för Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond.

Kammaren skall också varje år utse aderton ledamöter av riksdagen, vilka äger deltaga i bolagsstämmor med Statsföretag AB.

2 §

Val beredes av en inom riksdagen utsedd valberedning.

Valberedningen utses vid första sammanträdet med kammaren under riksdagens valperiod för tiden till valperiodens slut. Varje partigrupp, vilken motsvarar parti som vid valet till riksdagen har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, skall besätta en plats. Därutöver fördelas tio platser proportionellt mellan samma partigrupper. Ledamöterna tillsättes med tillämpning av det förfarande som angives i 12 § första stycket.

Tilläggsbestämmelser

7.2.1

Talmannen fastställer för varje partigrupp det antal ledamöter, som partigruppen skall tillsätta i valberedningen. Därvid skall han vid den proportionella fördelningen tillämpa den beräkningsgrund som angives i 4 § andra stycket.

7.2.2

Valberedningen bereder alla val som förrättas av kammaren utom val av riksföreståndare, vice riksföreståndare, person som skall inträda som tillfällig riksföreståndare, talman, vice talmän, kammarsekreterare samt riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare. Om beredning av val av ombudsmän och ställföreträdare föreskrives i tilläggsbestämmelse 8.11.2.

7.2.3

Valberedningen håller på kallelse av talmannen sitt första sammanträde samma dag som den utses. Därefter sammanträder beredningen på kallelse av ordföranden.

Bestämmelserna i 4 kapitlet 12 § samt tilläggsbestämmelserna 4.11.1 andra stycket och 4.11.2–4 äger motsvarande tillämpning på valberedningen.

3 §

Framlägges vid val som avser två eller flera personer en gemensam lista, som upptager namn på så många personer som valet avser, och har listan godkänts av alla i valberedningens sammanträde deltagande ledamöter eller av alla utom en, skall talmannen ställa proposition på godkännande av listan och förklara de på denna upptagna personerna valda. Val med slutna sedlar skall dock förrättas, om det begäres av minst så många riksdagsledamöter, som motsvarar det tal vilket erhålles, om samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med antalet av de personer valet avser, ökat med ett. Detta val skall äga rum vid ett följande sammanträde.

Följer av särskild bestämmelse att innehavare av visst uppdrag skall väljas för sig, skall valet förrättas med acklamation, såvida ledamot ej

begär val med slutna sedlar. Föreligger enhälligt förslag från valberedningen, skall sådant val äga rum först vid ett följande sammanträde.

4 §

Val förrättas med slutna sedlar, om ej annat följer av 3 § eller annan huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Skall två eller flera personer utses genom val med slutna sedlar, fördelas platserna proportionellt mellan partier. Med parti avses därvid varje grupp av riksdagsledamöter som vid valet uppträder under särskild beteckning.

Platserna fördelas mellan partier genom att de en efter en tilldelas det parti som för varje gång visar det största jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med partiets röstetal, så länge ingen plats har tilldelats partiet, och erhålles därefter genom att partiets röstetal delas med det tal som motsvarar antalet platser som redan har tilldelats partiet, ökat med ett. Vid lika jämförelsetal skiljes genom lottning.

Tilläggsbestämmelser

7.4.1

Valsedel skall vara enkel, sluten och omärkt. Den får innehålla uppgift om det val för vilket den gäller.

Valsedel är ogiltig om den upptager något kännetecken som uppenbarligen har blivit med avsikt anbragt på den eller om den saknar giltigt kandidatnamn. Har ledamot i ett val lämnat mer än en valsedel, är valsedlarna ogiltiga. Har sedlarna samma innehåll, skall dock en valsedel betraktas som giltig vid sammanräkningen.

Namn på valsedel skall anses som obefintligt om kandidaten ej är valbar, namnet är överstruket eller det ej framgår vem som avses.

7.4.2

Vid proportionellt val användes valsedlar, på vilka före namnen har satts ut partibeteckning (partinamn eller annan beteckning i ord för viss grupp av riksdagsledamöter eller för viss meningsriktning). Namnen föres upp i en följd, det ena under det andra.

Valsedel är ogiltig om den saknar partibeteckning eller upptager mer än en partibeteckning.

Framgår ordningen mellan kandidatnamn på valsedel ej klart, skall dessa namn anses som obefintliga.

De platser som har tilldelats ett parti besättes så att partiets första plats tillerkännes den vars namn står främst i ordningen inom partiet, partiets andra plats den som bär det andra namnet i ordningen och så vidare enligt samma grund. När ordningen mellan namn på ett partis valsedlar skall bestämmas, äger 14 kapitlet 6 § vallagen motsvarande tillämpning.

7.4.3

Vid val av en person med slutna sedlar får valsedel ej upptaga partibeteckning. Innehåller valsedel två eller flera kandidatnamn, är den ogiltig.

Vid lika röstetal skiljes genom lottning.

7.4.4

Vid val med slutna sedlar anmodar talmannen fem ledamöter att taga plats vid talmansbordet. Av dessa skall tre biträda när valsedlarna öppnas och granskas och två föra anteckningar över valet.

Upprop verkställes i samma ordning som enligt tilläggsbestämmelse 5.5.2. När ledamot ropas upp, skall han gå fram till talmansbordet och lämna sin valsedel till talmannen.

Sedan samtliga godkända valsedlar har lästs upp av talmannen och antecknats av kammarsekreteraren och de två ledamöterna, jämföres anteckningarna över valet.

När resultatet av valet har fastställts, meddelas detta omedelbart av talmannen.

7.4.5

Skall två eller flera val med slutna sedlar förrättas, äger talmannen, såvida ledamot icke yrkar annat, bestämma att valsedlarna skall avlämnas i samtliga val, innan sammanräkning företages i något av valen.

5 §

Val med slutna sedlar får överklagas hos riksdagens valprövningsnämnd. Valet skall gälla utan hinder av att det har överklagats.

Tilläggsbestämmelser

7.5.1

Besvär över val som sägs i 5 § ställes till valprövningsnämnden. Besvärshandling skall ingivas till kammarkansliet inom fem dagar från den dag då resultatet av valet meddelades i kammaren. Så snart besvärstiden har gått ut skall talmannen tillkännagiva inkomna besvär vid sammanträde med kammaren samt översända besvärshandlingarna till valprövningsnämnden. Talmannen skall vid tillkännagivandet i kammaren angiva viss kort tid inom vilken förklaring över besvären skall ha kommit in till valprövningsnämnden. Talmannen bör yttra sig till valprövningsnämnden över besvären.

7.5.2

Har vid valet föreskrift i 4 § eller i tilläggsbestämmelserna 7.4.1–5 blivit åsidosatt och är det ej osannolikt att felet har inverkat på valutgången, skall valprövningsnämnden undanröja valet och förordna om omval. Kan felet avhjälpas genom förnyad sammanräkning eller annan sådan mindre ingripande åtgärd, skall valprövningsnämnden dock i stället uppdraga åt talmannen att vidtaga erforderlig rättelse.

7.5.3

Valsedlar och annat valmaterial skall förvaras under betryggande säkerhet till dess att valet har vunnit laga kraft.

6 §

Val, som enligt vad som är särskilt föreskrivet avser tid motsvarande riksdagens valperiod, skall förrättas snarast efter valperiodens början och gälla till dess att riksdagen förrättar nytt val under nästa valperiod.

7 §

Har ny ledamot tagit plats i riksdagen med anledning av att utgången av val till riksdagen har blivit ändrad efter överklagande, skall val som riksdagen har förrättat dessförinnan under valperioden göras om, ifall det begäres av minst tio riksdagsledamöter.

8 §

Skall två eller flera väljas, skall tillika utses suppleanter till minst samma antal som de ordinarie ledamöterna. Vad som är föreskrivet om dessa skall äga motsvarande tillämpning i fråga om suppleanterna.

Tilläggsbestämmelse

7.8.1

Sedan riksdagen har förrättat val till organ och därvid utsett suppleanter med stöd av 8 §, äger den besluta öka antalet suppleanter i organet. Suppleantval som föranledes härav skall förrättas så snart det kan ske.

9 §

Är av riksdagen vald ledamot i ett organ frånvarande, intages hans plats, om det kan ske, av suppleant som hör till samma partigrupp. I övrigt gäller att suppleanterna äger företräde i den ordning vari de har valts eller, om valet har förrättats med gemensam lista, i den ordning vari de har förts upp på listan.

Tilläggsbestämmelse

7.9.1

Ledamot eller suppleant som har fått plats från två eller flera grupper anses vald för den grupp, från vilken plats först har tilldelats honom.

10 §

Är till ett uppdrag endast den valbar som tillhör riksdagen och lämnar den valde riksdagen eller utses han till riksdagens talman eller till minister, skall han avgå från uppdraget.

11 §

Den som har utsetts till uppdrag genom val av riksdagen får ej undandraga sig uppdraget utan att riksdagen medgiver det.

12 §

Lämnar den som har valts till ett organ sitt uppdrag i förtid och avsåg det val genom vilket uppdraget tillsattes vid mandatperiodens början två eller flera personer, skall den partigrupp eller de partigrupper, som han var vald för, till talmannen anmäla en efterträdare. Talmannen förklarar den anmälde för vald. Göres ej sådan anmälan eller anmäles mer än en person, utser talmannen efterträdare.

Är eljest plats ledig i förtid, skall kompletteringsval för den återstående tiden anställas med tillämpning av vad som gäller i allmänhet.

13 §

Organ, vars ledamöter helt eller delvis utses av kammaren, skall inom sig välja ordförande och en eller flera vice ordförande, såvitt ej annat är föreskrivet.

14 §

Val inom organ, som sägs i 13 §, förrättas med acklamation eller, om ledamot begär det, med slutna sedlar.

Tilläggsbestämmelse

7.14.1

Valsedel skall vara enkel, sluten och omärkt. Vid lika röstetal skiljes genom lottning.

8 kap. VISSA BEFATTNINGSHAVARE OCH ORGAN

1 §

Val av talman samt av förste, andre och tredje vice talman förrättas vid första sammanträdet med kammaren under riksdagens valperiod och gäller till valperiodens slut. Talmännen väljes var för sig i nu nämnd ordning.

Förrättas valet med slutna sedlar, är den vald som får mer än hälften av de avgivna rösterna. Uppnås icke sådan röstövervikt, förrättas nytt val. Får ej heller då någon mer än hälften av de avgivna rösterna, förrättas ett tredje val mellan de två som vid den andra omröstningen uppnådde de högsta röstetalen. Vid tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna.

2 §

Riksdagen utser genom särskilt val en ersättare för ordföranden i riksdagens valprövningsnämnd. Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller hans ersättare tillämpas det förfarande som angives i 1 § andra stycket.

3 §

Vid val med slutna sedlar av riksföreståndare, vice riksföreståndare eller person som skall kunna inträda som tillfällig riksföreståndare tillämpas det förfarande som angives i 1 § andra stycket. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

4 §

Riksdagens lönedelegation består av sjutton ledamöter, vilka riksdagen väljer inom sig för riksdagens valperiod.

5 §

Lönedelegationen sammanträder inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, äger delegationen medgiva att även annan är närvarande än ledamot, suppleant, tjänsteman och den med vilken delegationen skall rådpläga i förhandlingsfrågor.

Vad som föreskrives i 4 kapitlet 11 § och 14 § första stycket skall äga motsvarande tillämpning på delegationen. Ledamot som har förklarat sig ej instämma i delegationens beslut äger reservera sig.

Innan avtal i förhandlingsfråga har träffats eller förhandling eljest har slutförts eller förslag som avses i 8 kapitlet 12 § regeringsformen har framlagts för delegationen, får ledamot, suppleant eller tjänsteman ej utan delegationens tillstånd yppa vad som har förekommit vid sakens behandling i delegationen.

Tilläggsbestämmelser

8.5.1

I förhandslingsfrågor rörande anställningsvillkor för arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter skall lönedelegationen överlägga med talmannen eller med annan ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse som styrelsen förordnar.

8.5.2

Tilläggsbestämmelserna 4.11.1–4 äger motsvarande tillämpning på lönedelegationen.

8.5.3

Lönedelegationen skall före den 15 januari varje år lämna riksdagen redogörelse för sin verksamhet under föregående år. Vid redogörelsen skall fogas avtal och andra handlingar som har underställts delegationen för godkännande.

8.5.4

Ledamot, suppleant eller tjänsteman skall första gången han är närvarande vid sammanträde med delegationen avgiva försäkran om att han skall iakttaga tystnadsplikten.

8.5.5

Lönedelegationen förordnar sekreterare åt sig.

6 §

Val av fullmäktige i riksbanken avser riksdagens valperiod.

Fullmäktige väljer inom sig en chef för riksbanken samt inom eller utom sig en vice chef för riksbanken. Är denne icke själv fullmäktig, skall han vara särskild suppleant för riksbankschefen i fullmäktige och som sådan ha företräde till tjänstgöring framför övriga suppleanter.

7 §

Val av ledamöter i utrikesnämnden avser riksdagens valperiod.

För talmannen är vice talman suppleant i utrikesnämnden. Antalet valda suppleanter skall vara nio.

8 §

Utrikesnämnden skall sammanträda inom stängda dörrar. Statsministern äger medgiva att även annan än ledamot, suppleant, minister och tjänsteman är närvarande.

Tilläggsbestämmelse

8.8.1

Tilläggsbestämmelserna 4.11.4 och 8.5.4 äger motsvarande tillämpning på utrikesnämnden. Sekreterare hos nämnden förordnas av regeringen.

Suppleant i utrikesnämnden skall alltid underrättas om nämndens sammanträden.

9 §

För ändamål som avses i 12 kapitlet 6 § regeringsformen sammanträder utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förfall

för honom, vice talman, så ock på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna ledes av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är tillstädes, av äldste närvarande ledamot. Är vid omröstning till beslut rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

10 §

Val av ledamöter i riksrätten gäller för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter. Ledamot skall dock, utan hinder av att den tid för vilken han är vald har gått ut, tjänstgöra i riksrätten vid fortsatt behandling av mål i vars handläggning han har deltagit förut.

Varje ledamot väljes för sig. Förrättas valet med slutna sedlar, tillämpas det förfarande som angives i 1 § andra stycket. Avgår ledamot i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för ny fyraårsperiod.

Riksdagen väljer tre ersättare för de valda ledamöterna i riksrätten. Vad som sägs i första och andra styckena skall gälla också ersättarna. Riksrättens ordförande bestämmer vem av ersättarna som vid förfall för ordinarie ledamot skall tjänstgöra för denne i rätten.

11 §

Val av ombudsman gäller för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter. På hemställan av det utskott som granskar ombudsmännens verksamhetsberättelse äger riksdagen dock dessförinnan entlediga ombudsman som ej åtnjuter riksdagens förtroende. Vid val med slutna sedlar av ombudsman tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

Avgår ombudsman i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för ny fyraårsperiod.

Riksdagen väljer erforderligt antal ställföreträdare för ombudsmännen. Vad som sägs i första och andra styckena angående ombudsman skall ha motsvarande tillämpning på ställföreträdare. Har ombudsman avgått i förtid, skall ställföreträdare uppehålla hans ämbete till dess att riksdagen har valt efterträdare.

Tilläggsbestämmelser

8.11.1

Konstitutionsutskottet skall inom 20 dagar från det att utskottet har blivit tillsatt utse en delegation, JO-delegationen, bestående av sex ledamöter i utskottet, för att då någon av riksdagens ombudsmän påkallar det samråda med ombudsmännen om arbetsfördelningen eller arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

8.11.2

Val av riksdagens ombudsmän och ställföreträdare för dem skall beredas av JO-delegationen, som därvid skall samråda med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen.

8.11.3

Av ställföreträdarna äger den företräde till tjänstgöring som har utsetts först eller, om två eller flera har utsetts samtidigt, den äldste.

12 §

Riksdagens revisorer skall vara tolv. De väljes inom riksdagen för riksdagens valperiod.

Riksdagen väljer bland revisorerna en ordförande och en eller flera vice ordförande. Ordföranden och varje vice ordförande väljes för sig.

13 §

Riksdagens krigsdelegation består av talmannen som ordförande och av femtio andra ledamöter, vilka riksdagen väljer inom sig för riksdagens valperiod.

Riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen utan hinder av att han tillhör regeringen.

Suppleanter skall icke utses till krigsdelegationen. Får ledamot varaktigt förfall när delegationen har trätt i riksdagens ställe, skall annan riksdagsledamot utses till ersättare i den ordning som är angiven i 7 kapitlet 12 § första stycket.

Tilläggsbestämmelser

8.13.1

Det åligger krigsdelegationens ordförande och vice ordförande att förbereda delegationens verksamhet för den händelse delegationen skulle träda i riksdagens ställe.

8.13.2

Bestämmelserna i 4 kapitlet 12 § samt tilläggsbestämmelserna 4.11.1 andra stycket och 4.11.2 och 4 skall äga motsvarande tillämpning på krigsdelegationen under tid då delegationen ej är i riksdagens ställe.

14 §

Riksdagen äger meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ.

9 kap. BESTÄMMELSER OM PERSONAL OCH FÖRVALTNING

1 §

Kammaren utser en kammarsekreterare. Val av kammarsekreterare äger rum vid början av riksmötet närmast efter ordinarie val till riksdagen och gäller för tiden till dess nytt val av kammarsekreterare förrättas.

Kammarsekreteraren skall låta föra protokollet vid sammanträde med kammaren. Han skall expediera riksdagens beslut och i övrigt biträda talmannen i riksdagsarbetet.

Tilläggsbestämmelser

9.1.1

Vid val med slutna sedlar av kammarsekreterare tillämpas det förfarande som anggives i 8 kapitlet 1 § andra stycket.

9.1.2

Kammarsekreteraren föreståt kammarkansliet och är sekreterare i krigsdelegationen. Han för protokoll vid sammanträde med talmanskonferensen.

2 §

Utskotten biträdes av sekreterare. Huvudsekreteraren hos utskott skall vara svensk medborgare.

3 §

Riksdagens förvaltningskontor ledes av riksdagens förvaltningsstyrelse. Styrelsen består av talmannen som ordförande och åtta andra ledamöter, vilka riksdagen väljer inom sig för riksdagens valperiod.

4 §

Riksdagens förvaltningskontor skall, såvitt gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer

1. handlägga frågor angående förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare samt andra personalfrågor;
2. meddela gemensamma förvaltningsbestämmelser; och
3. göra upp förslag till anslag på statsbudgeten.

Förvaltningskontoret handlägger i övrigt, enligt vad riksdagen närmare föreskriver, frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom riksbanken och särskild myndighet som avses i 8 kapitlet 15 § regeringsformen.

5 §

Besvär över beslut av riksdagens organ i förvaltningsärende, mot vilket talan får föras enligt vad som är föreskrivet därom, skall prövas av regeringsrätten i de fall som riksdagen särskilt bestämmer och i övriga fall av riksdagens besvärsnämnd.

Besvärsnämnden består av ordförande, som skall inneha eller ha innehaft domarämbete och ej vara ledamot av riksdagen, och fyra andra ledamöter, valda inom riksdagen. Ordföranden väljes särskilt. Val till besvärsnämnden avser riksdagens valperiod.

För ordföranden skall finnas en ställföreträdare. Vad som föreskrives om ordföranden skall ha motsvarande tillämpning på ställföreträdaren.

Tilläggsbestämmelse

9.5.1

Vid val med slutna sedlar av ordförande i besvärsnämnden tillämpas det förfarande som angives i 8 kapitlet 1 § andra stycket.

6 §

Riksdagsledamot äger av statsmedel åtnjuta arvode och andra ekonomiska förmåner för sitt uppdrag. Bestämmelser härom och om gottgörelse till ersättare för riksdagsledamot meddelas i lag.

7 §

Om tillgång för riksdagens ledamöter och organ till bibliotek och om bistånd i övrigt åt dem med sakuppgifter för riksdagsarbetet samt om utskotts och ledamöters studieresor är särskilt föreskrivet.

Tilläggsbestämmelse

9.7.1

Utskott får besluta, att företrädare för utskottet skall företaga studieresor för att inhämta upplysningar i ämne inom dess beredningsområde.

Utskott skall samråda med talmanskonferensen, innan det fattar beslut om utrikes studieresa. Talmanskonferensen skall uttala sig om i vad mån resan lämpligen bör genomföras. Därvid skall hänsyn tagas till riksdagens internationella förbindelser, till kostnaderna och till omständigheterna i övrigt.

Talmanskonferensen äger meddela närmare bestämmelser om utskottens studieresor.

Ledamot av riksdagen kan erhålla stipendium för enskild studieresa. Talmanskonferensen äger meddela närmare bestämmelser om sådana resor.

8 §

Åtal mot här angiven befattningshavare för brott, begånget genom beslut eller annan åtgärd som tillhör utövningen av hans uppdrag eller tjänst, får beslutas,

1. åtal mot fullmäktig i riksbanken eller någon av riksdagens revisorer endast av finansutskottet;

2. åtal mot ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse, av riksdagens valprövningsnämnd eller av riksdagens besvärsnämnd eller mot kammarsekreteraren endast av konstitutionsutskottet.

Tilläggsbestämmelse

9.8.1

Om behörighet att besluta om åtal mot vissa andra befattningshavare är särskilt föreskrivet.

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

1. Genom denna riksdagsordning upphäves den äldre riksdagsordningen. Den äldre riksdagsordningen skall dock med nedan angivna undantag tillämpas i stället för den nya riksdagsordningen till utgången av det år under vilket riksdagen slutligt antager den nya regeringsformen samt, i de fall då så nedan angives, även därefter.

2. Föreskrifterna i 5 § första stycket andra meningen i den äldre riksdagsordningen samt föreskrifterna i 34 § första stycket första och andra meningarna och tredje stycket i samma riksdagsordning skall tillämpas i stället för motsvarande föreskrifter i den nya riksdagsordningen så länge Gustaf VI Adolf är konung, föreskrifterna i 34 § i fråga om lagtima riksmöte.

Om tillämpning av bestämmelserna om rösträtt i 14 § i den äldre riksdagsordningen gäller vad som följer av föreskriften i 2 andra stycket andra meningen övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Om tillämpning vid val till riksdagen, som äger rum före den tidpunkt då den äldre riksdagsordningen enligt 1 skall upphöra att tillämpas, av bestämmelser i 2 kapitlet i den nya regeringsformen och i annan lag i stället för motsvarande föreskrifter i den äldre riksdagsordningen är stadgat i 2 tredje stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen. I fråga om sådant val skall ej heller bestämmelserna i den äldre riksdagsordningen om utfärdande och om granskning av fullmakt tillämpas. Vid riksdag som med anledning av valet sammanträder före nyss nämnda tidpunkt skall tillämpas föreskrifterna i den nya riksdagsordningen i 1 kapitlet 5 § första stycket och 8 och 9 §§ med tilläggsbestämmelser samt 8 kapitlet 13 § andra stycket ävensom bestämmelsen i första stycket sistnämnda paragraf om krigsdelegationens sammansättning; bestämmelsen i 53 § andra stycket i den äldre riksdagsordningen skall gälla varje ledamot av statsrådet.

Bestämmelsen i 5 kapitlet 8 § första stycket i den nya riksdagsordningen skall gälla i fråga om sådant förslag till ändring i den nya riksdagsordningen eller i övergångsbestämmelserna till denna som riksdagen behandlar före den under 1 angivna tidpunkten.

3. Lagtima riksmöte skall under det år, då den nya riksdagsordningen enligt 1 börjar tillämpas, inledas den 10 januari eller den dag dessförinnan som följer av bestämmelserna i 2 kapitlet regeringsformen om riksdagens första sammanträde efter extra val; infaller den 10 januari på en helgdag, inledes riksmötet närmast följande söckendag. Uppskov enligt 2 § sjätte stycket i den äldre riksdagsordningen med riksdagens avslutande till dag efter den 31 december får ej beslutas.

I fråga om lagtima riksmöte som nyss har sagts skall tillämpas vad i den nya riksdagsordningen är föreskrivet om lagtima riksmöte som har inletts i augusti, september eller oktober.

4. Val inom riksdagen, som enligt vad därom är föreskrivet skall avse tid motsvarande riksdagens valperiod, förrättas vid början av det under 3 angivna riksmötet för återstoden av valperioden. Motsvarande mandatperioder som enligt äldre bestämmelser löper efter årsskiftet upphör därmed att gälla.

Talmannen och vice talmännen vid den riksdag, som avslutas vid det under 1 angivna årsskiftet, kvarstår i sina uppdrag till dess lagtima riksmöte enligt 3 inledes.

Riksdagen skall vid början av nyssnämnda riksmöte tillika utse ledamöter och ersättare i riksrätten. Val av en ledamot och en ersättare skall gälla endast till andra året och val av en av de övriga ledamöterna och en av de övriga ersättarna endast till tredje året efter valet.

Om val av ledamöter och ersättare i valprövningsnämnden är föreskrivet under 2 övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

5. Vid den riksdag, som avslutas vid det under 1 angivna årsskiftet, kan ärende enligt 58 § tredje stycket i den äldre riksdagsordningen uppskjutas till lagtima riksmöte som sägs under 3. Uppskjutet ärende skall avgöras inom den tid som föreskrives i 5 kapitlet 10 § i den nya riksdagsordningen.

Har avgörandet av vilande förslag till grundlag med stöd av 64 § i den äldre riksdagsordningen uppskjutits över den under 1 angivna tidpunkten, skall ärendet upptagas vid det lagtima riksmöte som sägs under 3. Om ärendets fortsatta handläggning gäller vad som föreskrives i 5 kapitlet 12 § i den nya riksdagsordningen.

6. Befogenheten att åtala brott av befattningshavare, som angives i 9 kapitlet 8 § i den nya riksdagsordningen, skall bedömas efter äldre lag om, när handlingen företogs, för åtal gällde förutsättning som ej har upptagits i den nya riksdagsordningen.

7. Förekommer i lag eller annan författning bestämmelse som syftar på riksdagssession eller eljest på sammanträdesperiod med riksdagen, skall bestämmelsen i stället gälla riksmöte.

8. Andra stycket i övergångsbestämmelserna till ändringar den 14 januari 1971 (nr 2) i regeringsformen och riksdagsordningen skall alltjämt äga tillämpning.

3) Förslag till upphävande av 9 § successionsordningen

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
9 §	
Skulle den olycka tima, att hela konungahuset, inom vilket arvsrätten till riket räknas, antingen på manliga sidan utginge, eller genom uraktlåtande av vad denna successionsordning uttryckligen föreskriver, förlorat successionsrätt, vare tronen ledig till nytt val, och utkore då Riksens Ständer ett nytt konungahus.	(Denna paragraf utgår.)

Successionsordningen skall tillämpas i sin nya lydelse från ingången av året efter det under vilket den nya regeringsformen har antagits slutligt.

4) Förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen

	1 kap. 1 §
	Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.
I överensstämmelse med *de i regeringsformen fastställda grunderna* för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser	I överensstämmelse med *dessa grunder* för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning med-

(Nuvarande lydelse)

som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

(Föreslagen lydelse)

delade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Det skall – – – – – – – – – – – – – – periodiska skrifter.

2 kap. 1 §

Till främjande – – – – – – – – – – – – – och sedlighet.

I särskild *av Konungen och riksdagen samfällt stiftad* lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.

I särskild lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.

2 kap. 11 §

Ändring, som avses i 10 §, skall sökas hos den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende, till vilket handlingen hör, eller om klagan ej är tillåten i sådant mål eller ärende eller handlingen ej tillhör mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga, hos den myndighet, som i allmänhet har att upptaga klagan över myndighetens beslut eller åtgärder. Vad nu sagts gälle ock angående den ordning i vilken ändring skall sökas. I stället för hos *Konungen i statsdepartementen* skall ändring sökas hos regeringsrätten.

Ändring, som avses i 10 §, skall sökas hos den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende, till vilket handlingen hör, eller om klagan ej är tillåten i sådant mål eller ärende eller handlingen ej tillhör mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga, hos den myndighet, som i allmänhet har att upptaga klagan över myndighetens beslut eller åtgärder. Vad nu sagts gälle ock angående den ordning i vilken ändring skall sökas. I stället för hos *regeringen* skall ändring sökas hos regeringsrätten.

Finnes enligt – – – – – – – – – – – – – – riksdagen bestämmer.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
3 kap. 4 §	
Bestämmelserna i 1 och 2 §§ om författares anonymitet skola äga motsvarande tillämpning i fråga om den som, utan att vara författare, på sätt i 1 kap. 1 § *andra* stycket sägs lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, stadgandet i 2 § även beträffande meddelande, avsett för tryckt skrift, som ej är periodisk.	Bestämmelserna i 1 och 2 §§ om författares anonymitet skola äga motsvarande tillämpning i fråga om den som, utan att vara författare, på sätt i 1 kap. 1 § *tredje* stycket sägs lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, stadgandet i 2 § även beträffande meddelande, avsett för tryckt skrift, som ej är periodisk.
Vad i – – – – – – – – – – – – – – – – – – är periodisk.	
7 kap. 3 §	
Har meddelande, som enligt 1 kap. 1 § *andra* stycket avlämnats för offentliggörande i tryckt skrift, icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.	Har meddelande, som enligt 1 kap. 1 § *tredje* stycket avlämnats för offentliggörande i tryckt skrift, icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.
Om någon – – – – – – – – – – – – – är stadgat.	
Om ansvar – – – – – – – – – – – – – – – i 2 kap. 1 §.	
7 kap. 4 §	
Med beaktande – – – som innefattar:	Med beaktande – – – som innefattar:
1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av *Konungen,* riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;	1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av *statschefen, regeringen,* riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

(Nuvarande lydelse)

försök, förberedelse – – – utländskt bistånd;

3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av *Konungen*, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse – – – under 4;

6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot *regent som är satt i Konungens ställe;*

7. förolämpning mot – – – enskild person.

(Föreslagen lydelse)

försök, förberedelse – – – utländskt bistånd;

3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av *statschefen, regeringen,* riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse – – – under 4;

6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot *den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter;*

7. förolämpning mot – – – enskild person.

Med ärekränkning – – – – – – – – – – mot honom.

12 kap. 15 §

Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i *särskild* lag, *stiftad i den ordning 87 § regeringsformen föreskriver.*

Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.

Äro inom samma län flera tingsrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i 4, 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt *Konungen* bestämmer.

Äro inom samma län flera tingsrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i 4, 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den tingsrätt *regeringen* bestämmer.

13 kap. 5 §

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § *andra* stycket angående meddelande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift, som tryck-

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § *tredje* stycket angående meddelande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift, som tryck-

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
es utom riket, om ej meddelandet avser förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom meddelaren eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad. Är meddelandet i sådant hänseende straffbart, gälle vad därom är stadgat. Har meddelandet icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.	es utom riket, om ej meddelandet avser förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom meddelaren eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad. Är meddelandet i sådant hänseende straffbart, gälle vad därom är stadgat. Har meddelandet icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

I övrigt – – – – – – – – – – – – – – – – – är föreskrivet.

14 kap. 6 §

Med lag förstås i denna förordning stadgande, som, i den ordning för varje särskilt fall är föreskriven, tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen.	(Denna paragraf utgår.)

I 1 kap. 8 § första stycket, 2 kap. 11 § andra stycket och 14 § andra stycket, 4 kap. 7 § tredje stycket, 7 kap. 4 § första stycket 7 samt 12 kap. 1 § första stycket skall ordet "Konungen" i olika böjningsformer bytas ut mot "regeringen" i motsvarande form.

Övergångsbestämmelser

Tryckfrihetsförordningen skall tillämpas i sin nya lydelse från ingången av året efter det under vilket den nya regeringsformen har antagits slutligt. Under den tid som sägs i 2 första stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen skall dock föreskrifterna i 1 kap. 8 § första stycket, 2 kap. 11 § första och andra styckena och 14 § andra stycket, 4 kap. 7 § tredje stycket, 7 kap. 4 § första stycket, 1, 3, 6 och 7 samt 12 kap. 1 § första stycket och 15 § andra stycket tillämpas i sin äldre lydelse.

Vid tillämpningen av 7 kap. 3 § andra stycket och 13 kap. 5 § andra stycket skall, i fråga om författningar som har utfärdats före den dag då tryckfrihetsförordningen enligt första stycket skall börja tillämpas i sin nya lydelse, som lag anses endast författning som har tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen.

Sammanställning av remissyttrandena över grundlagberedningens betänkande (SOU 1972:15) Ny regeringsform, Ny riksdagsordning

1. Remissinstanser och remissuppdrag m. m.

Grundlagberedningens förslag till ny regeringsform (RF) och ny riksdagsordning (RO) (SOU 1972:15) har i sin helhet för yttrande remitterats till

länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus samt Norrbottens län,

samtliga länsstyrelser efter hörande av vederbörande landstings förvaltningsutskott, länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län därjämte efter hörande av kommunfullmäktige i Stockholm, Göteborg respektive Malmö,

vidare till

fullmäktige i riksbanken,
fullmäktige i riksgäldskontoret,
riksdagens revisorer,
Svenska kommunförbundet,
Svenska landstingsförbundet,
Sveriges advokatsamfund,
Lantbrukarnas riksförbund (LRF),
Tjänstemännens centralorganisation (TCO),
Statstjänstemännens riksförbund,
Sveriges akademikers centralorganisation (SACO),
Landsorganisationen i Sverige (LO),
Svenska arbetsgivareföreningen,
Sveriges industriförbund,
Svenska företagares riksförbund och riksmarskalksämbetet.

För yttrande företrädesvis över vissa delar (nedan angivna inom parentes) av betänkandet har detta remitterats till

högsta domstolens ledamöter (1 kap., 3 kap. 6 och 7 §§, 6 och 7 kap., 9 kap. 1–5 och 8 §§, 10 kap., 11 kap. 1–3, 6–8 §§, 12 kap. RF, övergångsbestämmelserna till RF, 9 kap. 8 § RO, tryckfrihetsförordningen),

regeringsrättens ledamöter (1 och 2 kap., 3 kap. 6 och 7 §§, 6 och 7 kap., 9 kap. 1–5 och 8 §§, 10 kap., 11 kap. 1–3, 6–8 §§, 12 kap. RF, övergångsbestämmelserna till RF, 9 kap. 8 § RO, tryckfrihetsförordningen).

justitiekanslern (JK) (samma delar som högsta domstolens ledamöter),
riksåklagaren (RÅ) (samma delar som högsta domstolens ledamöter),
Svea hovrätt (samma delar som högsta domstolens ledamöter),
hovrätten över Skåne och Blekinge (samma delar som högsta domstolens ledamöter),
kammarrätten i Göteborg (samma delar som regeringsrättens ledamöter),
överbefälhavaren (6 kap. 1 §, 7 kap. 2 och 5 §§, 8 kap. 3 §, 9 kap., 10 kap. 4, 5 och 14 §§, 12 kap. RF),
civilförsvarsstyrelsen (7 kap. 2, 4 och 5 §§, 8 kap. 3 och 14 §§, 10 kap. 14 §, 12 kap. RF),
socialstyrelsen (7, 10 och 12 kap. RF),
kammarkollegiet (1 kap. 5 och 7 §§, 7 kap. 1–7 §§, 8 kap., 10 kap. 4–6, 9–16 §§ RF, övergångsbestämmelserna till RF p. 6–9),
riksrevisionsverket (7, 8, 10 och 12 kap. RF),
riksskatteverket (2 kap., 7 kap. 4 §, 8 kap., 12 kap. 4 § RF),
överstyrelsen för ekonomiskt försvar (samma delar som civilförsvarsstyrelsen),
arbetsdomstolens ordförande (7 kap., 8 kap. 12 §, 10 kap. RF),
arbetsmarknadsstyrelsen (7 kap. 2 och 5 §§, 8 kap. 3–11 §§, 10 kap. 4, 8 och 14 §§, 12 kap. 4 § RF),
statens invandrarverk (2 kap. 2 §, 10 kap. 8 och 14 §§ RF),
1965 års valtekniska utredning (2 kap. RF),
ämbetsansvarskommittén (10 kap., 11 kap. 1–3, 6–8 §§ RF, 9 kap. 8 § RO, tryckfrihetsförordningen),
utredningen om författningspublicering (7 kap., 9 kap. 1–5 §§ RF),
offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (7 kap. 2 §, 9 kap. 7 § RF, 2 kap. 4 § RO, tryckfrihetsförordningen),
massmediautredningen (samma delar som offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén),
1967 års rekvisitions- och förfogandeutredning (7 kap. 2 och 4–7 §§, 8 kap. 14 §, 12 kap. 4 § RF),
alkoholpolitiska utredningen (8 kap. 1 och 2 §§ RF),
budgetutredningen (8 kap. RF, 1 kap. 1, 2 och 4 §§, 3 kap. 2–5 §§ RO),
utredningen om kommunernas ekonomi (1 kap. 5 §, 7 kap. 4 och 5 §§, 8 kap. RF, 1 kap. 1, 2 och 4 §§, 3 kap. 2–5 §§ RO),
1968 års beredning om stat och kyrka (övergångsbestämmelserna till RF p. 9),
kårobligatorieutredningen (7 kap. 2 § RF),
länsberedningen (1 kap. 5 §, 7 kap. 4 §, 10 kap. RF),
utredningen om den kommunala demokratin (1 kap. 5 §, 7 kap. 4 och 5 §§, 8 och 10 kap., 11 kap. 7 § RF, 1 kap. 1, 2 och 4 §§, 3 kap. 2–5 §§ RO),
riksdagens ombudsmän (samma delar som högsta domstolens ledamöter) och
riksdagens förvaltningskontor (9 kap. RO).

Remissvar har avgetts av samtliga nu nämnda remissinstanser.

Till grund för yttrandet från kommunfullmäktige i Stockholm ligger utlåtanden från stadsjuristen i Stockholm, från borgarrådsberedningen och från kommunstyrelsen. Till grund för yttrandet från kommunfullmäktige i Göteborg ligger en av stadskansliet avgiven promemoria, en promemoria upprättad av kommunalrådet Holger Bergqvist samt kommunstyrelsens förslag. Yttrandet från kommunfullmäktige i Malmö grundas på ett förslag från kommunstyrelsen. Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län har vid sitt yttrande fogat ett av föredraganden i länsstyrelsen framlagt förslag till yttrande. Länsstyrelsen i Jönköpings län har bifogat ett yttrande från kommunfullmäktige i Jönköping. Riksåklagaren har bifogat yttranden från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt från cheferna för länsåklagarmyndigheterna i Uppsala, Hallands och Kopparbergs län. Överbefälhavaren har överlämnat yttranden från chefen för armén, chefen för försvarshögskolan, försvarets materielverk, fortifikationsförvaltningen och försvarets civilförvaltning.

Skrift med synpunkter på delar av förslaget har utan föregående remiss kommit in från Fredrika Bremer-Förbundet.

2. Allmänna synpunkter

Behovet av en total författningsreform behandlas av några remissinstanser.

Kammarrätten i Göteborg påpekar att det har sagts, att det konsekventa genomförandet av den parlamentariska demokratin borde kunna ske inom gällande grundlagars – RF:s och RO:s – ram, och att det därvid har framhållits, att för demokratins och parlamentarismens genomförande viktiga författningsändringar tidigare har kunnat ske inom denna ram och att samma teknik skulle kunna komma till användning nu när det är fråga om sakligt sett mindre djupgående ändringar. Häremot invänder kammarrätten att i synnerhet RF numera inte förtjänar något högt betyg som författningsteknisk skapelse. Detta är enligt kammarrätten i och för sig inte ägnat att förvåna. RF är från början uppbyggd utifrån en helt annan statsrättslig princip (den dualistiska med monarken och folkrepresentationen som varandra balanserande statsmakter) än den demokratisk-parlamentariska som nu gäller. Det innebär därför i dag betydande svårigheter även för en skolad jurist att ur gällande RF få en riktig uppfattning om existerande statsskick. Kammarrätten ser det därför som en väsentlig vinst att få en grundlag som ger en klar och tydlig bild av statsskicket. *Utredningen om den kommunala demokratin* förklarar att den ansluter sig till uppfattningen att en grundlagrevision är nödvändig för att bringa grundlagarna i överensstämmelse med gällande praxis. *SACO* framhåller att behovet av en helt ny grundlag inte har minskat ge-

nom de partiella författningsreformer som företagits i olika omgångar efter det författningsutredningen 1966 lade fram förslag till ny författning. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har inte något att erinra mot att en helt ny regeringsform nu kommer till stånd med tanke på de betydelsefulla ändringar som nyligen har genomförts och nu föreslås.

Regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt och *länsstyrelsen i Hallands län* anser att det inte föreligger något starkare behov av en total författningsreform. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller att 1809 års RF har visat en ovanlig seghet och förmåga till anpassning till nya förhållanden. Den är nu den äldsta i kraft varande konstitutionen i Europa. De stora omvälvningar i svenskt politiskt liv, som har inträffat sedan 1809, har hittills alla kunnat komma till uttryck genom ändringar i grundlagen. Därjämte har en författningsrättslig praxis utvecklats, varigenom det moderna folkstyret har kunnat etableras och vidareföras inom den gamla författningens yttre ram. Statsrättsligt sett har den viktigaste reformen sannolikt varit parlamentarismens slutliga grundlagsfästande genom 1969 års grundlagändringar. Önskemålet om en total författningsreform har enligt ledamöterna burits upp av en strävan icke så mycket att åstadkomma stora förändringar i sak som att få en grundlag vilken mera realistiskt skildrar de verkliga maktförhållandena i landet än den nuvarande. Ledamöterna uttalar emellertid som sin uppfattning, att om man med en författningsreform inte åsyftar någonting annat än att ge regler om statsorganens bildande och om deras verksamhet, både praktiska och historiska skäl synes tala för att erforderliga grundlagsändringar inarbetas i 1809 års RF. Möjligheterna därtill är enligt ledamöterna goda. *Svea hovrätt* hänvisar till sitt remissyttrande över författningsutredningens slutbetänkande i vilket hovrätten vitsordade, att det särskilt av lagtekniska skäl är motiverat att vårt land får en ny författning. Hovrätten tillägger emellertid, att behovet av en ny författning ingalunda är trängande efter de reformer som redan har genomförts inom ramen för 1809 års RF, särskilt 1968–1969. Behovet ligger väsentligen på det rent tekniska planet. Det kan inte påstås att några egentliga olägenheter är förenade med det nuvarande tillståndet. Enligt hovrätten innebär beredningens förslag också närmast en regelrevision på det tekniska planet. I det faktiska statsskicket sådant det i dag gestaltar sig föreslås endast ändringar av begränsad räckvidd, och dessa torde, hävdar hovrätten, i och för sig kunna genomföras genom fortsatta partiella reformer. Enligt *länsstyrelsen i Hallands län* har tanken på en allmän författningsrevision på senare tid fått allt fler förespråkare. Det viktigaste skälet härför är enligt länsstyrelsen mera önskemålet om en grundlag som uttrycker statsskickets reella innebörd och återspeglar de demokratiska värderingar, som omfattas av dagens Sverige, än strävan att åstadkomma djupgående förändringar. Det är enligt länsstyrelsen i och för sig knappast ägnat att förvåna att intresset hos en bredare allmänhet för författningsfrågor förefaller svagt. Länsstyrelsen anser att grundlagberedningen inte har visat att behovet av att ersätta de nuvarande grundlagarna med ett nytt författningskomplex är så trängande, att lagstiftningsarbetet måste forceras.

I några yttranden framförs allmänna synpunkter på utformningen av en grundlag.

JK framhåller att grundlag måste avfattas med sikte på att den skall kunna bestå i mer eller mindre oförändrat skick under avsevärd tid. JK uttalar i det avseendet vidare.

Grundlag får varken utsäga för mycket eller för litet. Det krävs klara och koncisa regler samt ett språkbruk och ordval som inte leder till tolkningssvårigheter. Enligt 84 § nuvarande regeringsform skall grundlag tolkas efter bokstaven, en princip vars giltighet för framtiden inte av beredningen ifrågasatts, ehuru den inte kommit till uttryck i förslaget till ny regeringsform. Yviga formuleringar och regler i form av högtidliga proklamationer utan närmare preciseringar leder erfarenhetsmässigt lätt till att reglerna får en i förhållande till det språkliga innehållet endast partiell eller inskränkt tillämpning eller kanske med tiden faller mer eller mindre i glömska. Skall grundlagen ha ett bestående värde får dess regler framför allt inte utformas så att de öppnar möjlighet till skilda tolkningar alltefter svängningar i rådande politiska uppfattningar. Det kanske största värdet i grundlagsregler ligger tvärtom just däri att de utgör ett värn för de enskilda mot politiskt maktspel.

Enligt *Svea hovrätt* utgör konstruktionen av en ny författning på flera sätt en särpräglad lagstiftningsuppgift. I inte ringa utsträckning blir det fråga om att avfatta regler som å ena sidan är av hög dignitet och spänner över vida fält men å andra sidan under normala förhållanden saknar – och bör sakna – egentlig praktisk betydelse. Avgörandet vad som bör stå i författningen får också i viss utsträckning träffas med hänsyn mera till traditionella, konventionella, informativa och liknande skäl och mindre till det praktiska behovet av en reglering. I en helt annan omfattning än eljest blir det också nödvändigt att falla tillbaka på oprecisa regler av mera principiell och deklaratorisk karaktär. – Man måste enligt hovrätten vid författningsarbetet utgå från en genomtänkt uppfattning om vilken betydelse en skriven författning bör ha, vilket mått av precisering och bundenhet den bör innefatta, vilka huvudpunkter som bör tillgodoses vid avfattningen etc. – En viktig fråga finner hovrätten vara hur radikalt man bör förändra relationen mellan skriven grundlag och konstitutionell praxis. Att man har goda skäl att vara försiktig synes hovrätten framgå redan av att 1809 års RF visat sig kunna tjäna så väl under så lång tid – och alltjämt kan fungera som grundlag utan egentliga olägenheter. Särskilt måste det vara olämpligt att binda detaljer i grundlag. Det torde över huvud taget vara orealistiskt att eftersträva en bestämd precisering på alla väsentliga punkter. – Enligt hovrätten synes vid den närmare konstruktionen av en ny författning bl. a. följande huvudsynpunkter böra beaktas.

Till en början gör sig naturligtvis den ideologiska synpunkten gällande, att en ny författning bör ge klart uttryck för grundläggande konstitutionella värderingar. Detta understryks särskilt i direktiven. Det sägs att man bör så konsekvent som möjligt bygga författningen på folksuveränitetens grund samt grundlagfästa parlamentarismens princip.

En annan huvudsynpunkt bör vara att största möjliga överensstämmel-

se bör eftersträvas mellan grundlagens regler och det faktiska statsskicket. Författningsutredningen lade stor vikt vid denna synpunkt, och den kommer också till uttryck i direktiven till GLB. Det konstateras i dessa att behovet av en ny författning sammanhänger med den avsevärda diskrepans som föreligger mellan vår skrivna författning och statsskickets realiteter. Helt kan denna diskrepans naturligtvis inte undanröjas. Det är emellertid enligt hovrättens mening angeläget att undvika, att lagtexten blir vilseledande och att praxis redan från början utvecklas i strid med grundlagen.

Vidare bör man beakta det allmänna "informativa" intresset av att författningen ger ett klart och enkelt uttryck för statsskickets huvudgrunder. Även denna synpunkt framgår av direktiven, bl. a. då det sägs att grundlagen "skall ge en låt vara allmän bild av samhällsapparatens uppbyggnad". Som författningsutredningen framhöll bör författningen kunna läsas och begripas av varje allmänintresserad medborgare. Man bör också tänka på att författningen bör kunna i översättning ge en korrekt föreställning i utlandet om det svenska statsskickets principer.

Som en rent praktisk huvudsynpunkt vill hovrätten också framhålla, att man bör undvika att åstadkomma olägenheter genom tekniska nykonstruktioner på punkter där man inte syftar till någon egentlig ändring i sak. Den bästa lösningen kan ibland vara att inskränka regleringen till mera allmänt hållna bestämmelser som grund och ram för fortsatt konstitutionell praxis. Över huvud taget är det angeläget att man hela tiden har klart för ögonen vilka faktiska förändringar som åsyftas.

Enligt *SACO* måste författningssystemet vara så uppbyggt, att det på ett skäligt sätt tillgodoser de enskilda människornas intressen och att, då maktfunktionen fördelas, det sker i syfte att garantera individerna säkerhet och trygghet.

Svenska företagares riksförbund framhåller att vid arbetet på en ny författning försiktighet måste iakttagas, så att inte grundvalarna rubbas för det statsskick som har möjliggjort genomförandet av en demokratisk-parlamentarisk ordning inom en monarkisk författningsram. Vidare måste, för att författningen skall äga livskraft även för framtiden, de internationella folk- och statsrättsliga förhållandena, särskilt i de till EEC anknutna staterna uppmärksammas. Förbundet understryker kraftigt att de statsrättsliga förhållandena i Norden – och särskilt i Danmark och Norge – måste uppmärksammas så att den blivande svenska författningen inte fjärmas utan närmas våra grannländer med vilka vi enligt förbundet har varit och förhoppningsvis kommer att bli allt närmare förbundna.

Helhetsomdömen om förslaget har avgivits av några remissinstanser.

En positiv inställning till förslaget redovisas av *hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, landstingets i Jönköpings län förvaltningsutskott* samt *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus och i Kronobergs län.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge uttalar bl. a. följande.

Hovrätten framhöll i sitt yttrande 1.6.1964 över författningsutredningens förslag till regeringsform såsom ett helhetsomdöme att detta förslag hade betydande förtjänster. De stora linjerna i statsskicket hade dragits upp på ett enkelt och överskådligt sätt och många av de framlagda

lösningarna var välgrundade och ändamålsenliga. Hovrätten ansåg likväl att förslaget icke skapade tillräcklig klarhet om innebörden av de medborgerliga fri- och rättigheterna, deras förhållande till lagstiftningen och gränserna för regeringens befogenheter att förordna på områden som i allmänhet är förbehållna reglering genom lag. Hovrätten ansåg det vara nödvändigt att förslaget ytterligare bearbetades innan det kunde framläggas och antagas. Hovrätten framhöll dock att författningsutredningens arbete hade fört författningsfrågan i ett sådant läge att – under förutsättning att en lösning kunde åstadkommas av de politiska huvudfrågorna, till vilka hovrätten icke tog ställning – enighet också torde kunna nås om antagande av en ny regeringsform.

Den bearbetning som nu har utförts av grundlagberedningen har i båda de angivna hänseendena fört frågan i ett sådant läge att arbetet på att åstadkomma en ny regeringsform nu bör kunna slutföras. Såvitt framgår av betänkandet föreligger en allmän enighet om de politiska huvudfrågorna. De avvikande meningar, som har uttalats, synes i varje fall icke vara av sådan betydelse att de hindrar ett slutförande av arbetet på den nya regeringsformen. Den sakliga och lagtekniska bearbetningen på de områden som är föremål för hovrättens granskning är genomgående förtjänt av ett högt betyg. Några väsentliga oklarheter synes icke längre kvarstå. Förslaget är ifråga om disposition och språkbehandling föredömligt. Endast ifråga om vissa detaljer har hovrätten såsom närmare utvecklas i det följande funnit anledning upptaga en diskussion och framföra alternativa förslag. Ingenting av vad där framföres är dock av så väsentlig betydelse att det skapar någon tvekan eller något hinder att genomföra förslaget i allt väsentligt enligt grundlagberedningens betänkande. Med tanke på det omfattande, långvariga och skickliga arbete som har nedlagts på frågan av författningsutredningen och grundlagberedningen vore det ytterst beklagligt om man icke nu skulle lyckas att ersätta den gällande, otidsenliga, svårtolkade och i många hänseenden ofullständiga regeringsformen med en ny sådan. Hovrätten tillstyrker sålunda i allt väsentligt att grundlagberedningens förslag lägges till grund för en ny regeringsform.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* utgör beredningens förslag till RF ett i det stora hela konsekvent utförande i författning av den representativa demokratin. Bestämmelserna i förslaget begränsar sig väsentligen till de spelregler som bör gälla i ett sådant statsskick och till skyddet av vissa, i ett demokratiskt styrelseskick oumbärliga rättigheter. De sakliga lösningarna i förslaget framstår nästan utan undantag som ändamålsenliga och praktiskt genomförbara. Något annat är inte heller att vänta med hänsyn till att förslaget uppenbarligen bygger på en bred fond av erfarenheter av de problem som möter i en parlamentarisk demokrati. Kammarrätten hälsar med tillfredsställelse att vi nu synes kunna få en för vårt statsskick ändamålsenlig författning samt framhåller att den kritik som den i vissa hänseenden riktar mot förslaget i regel inte gäller de sakliga lösningarna utan huvudsakligen det formella genomförandet av dessa. Kammarrätten ger avslutningsvis uttryck för den uppfattningen att förslaget är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. *Landstingets i Jönköpings län förvaltningsutskott* förklarar att det finner beredningens förslag som helhet utgöra en garanti för ett bevarande och en fördjupning av folkstyret. Detta kombineras med förändringar som kan förutsättas

leda till en förbättring av de beslutande församlingarnas arbetsformer. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* förklarar att den ansluter sig till huvudpunkterna i förslaget. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* konstaterar med tillfredsställelse att ett omfattande utredningsarbete har kunnat slutföras med så stor enighet på centrala punkter och att parlamentarismens principer har inskrivits i förslaget. Länsstyrelsen finner det också betydelsefullt att folkrepresentationens ställning, effektivitet och kontrollmöjligheter stärks. Förslaget till konstitution har enligt länsstyrelsen fått ett klart och överskådligt uttryck i lagtexten. I språkligt hänseende är det föredömligt enkelt och lättfattligt. Länsstyrelsen förklarar avslutningsvis att den i allt väsentligt tillstyrker förslaget.

En något mer kritisk hållning intas av *SACO*, som emellertid finner förslaget i åtskilliga delar förtjänstfullt. SACO framhåller att den nuvarande RF är starkt föråldrad i fråga om språk och systematik samt förklarar att beredningens förslag i båda dessa avseenden innebär förbättringar. Språket är i detta modernt och lätt att förstå. Lättfattligheten har emellertid i en del fall vunnits på klarhetens bekostnad. Förslagets systematiska uppbyggnad förtjänar frånsett vissa detaljer uppskattning. Kapitelindelning och kapitelrubriker främjar överskådlighet och klarhet och har i huvudsak fått en lyckad utformning. – Den gamla RF finner SACO lämna åtskilliga i vår tid väsentliga konstitutionella frågor utan reglering, medan den på flera andra punkter har kommit att bli en död bokstav. Regler för de högsta statsorganens handlande har i stället i motsvarande utsträckning utbildat sig i konstitutionell praxis. De principer om riksdagens ensamrätt att fatta väsentliga politiska beslut, om regeringsmaktens beroende av folkrepresentationen och om riksstyrelsens utövande genom kollegiala beslut av ministrarna, på vilka författningsförslaget bygger, svarar bättre än den nuvarande regeringsformens delning av statsmakten mellan konung och riksdag, mot de i konstitutionell praxis sedan länge accepterade formerna för statsmaktens utövning. Så långt anser SACO också att förslagets principiella uppbyggnad kan lämnas utan erinran i sak. Emellertid kan SACO inte undgå att känna viss tvekan inför en grundlagsreform som i huvudsak inskränker sig till en kodifiering av vissa regler, nämligen de regler som har tett sig rimliga och lämpliga just under den tid de har vuxit fram. Då grundlag skrives är enligt SACO en naturlig utgångspunkt att söka ge lagen en utformning som i sina huvudlinjer står sig under lång tid. Dock saknas överväganden i motivtexterna om reglernas lämplighet sett i ett långt tidsperspektiv, om reglernas betydelse vid förändringar i balansen mellan skilda maktcentra i samhället, om möjligheten att med dessa regler möta sådana politiskt allvarliga situationer från vilka riket under nyare tid varit befriat. *ÖB* framhåller att den formella bearbetningen av RF är genomgripande och att den därigenom har blivit överskådligare och mera lättläst än den gällande. Den är emellertid enligt ÖB på flera ställen behäftad med oklarheter.

Även *högsta domstolens ledamöter, länsstyrelsen i Jönköpings län*

och *LO* framför vissa kritiska synpunkter. *Högsta domstolens ledamöter* anser att det allmänt mot förslaget kan anmärkas att många viktiga ämnen, som vore förtjänta att behandlas i en modern grundlag, har lämnats utanför regleringen. Hit hör frågor om individens skydd mot lagstiftningsmakten, minoritetsskydd samt förhållandet mellan stat och kommun. Dessa spörsmål bör upptagas till övervägande vid ärendets fortsatta behandling. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* förklarar att den inte har något att erinra mot att en helt ny regeringsform nu kommer till stånd. Man kan enligt länsstyrelsen emellertid inte undvika vissa olägenheter med en helt ny författning. Bl. a. är det risk för mindre lämplig ordning och för en olycklig osäkerhet i tillämpningen, när inte erfarenheterna från gällande lag har behandlats och gällande rätt har analyserats i en utförlig motivering. I dessa avseenden finns, säger länsstyrelsen, vissa brister i grundlagberedningens förslag. Beredningen redovisar sålunda sina motiv relativt knapphändigt. Bestämmelserna relateras i ganska ringa grad till konstitutionell praxis och betänkandet synes endast i ringa grad anknyta till den historiska utvecklingen. *LO* uppfattar beredningens förslag som i första hand en kodifiering av gällande praxis, varvid parlamentarismen har skrivits in i grundlagarna. I förslaget ingår även att de grundlagsändringar som har gjorts under senare år passas in i ett moderniserat sammanhang. LO konstaterar vidare att beredningen genom sina direktiv och framför allt genom bindande förhandskompromisser har varit förhindrad att ta upp mer genomgripande och framtidssyftande analyser av och förslag till en ny författning. Med hänsyn till att en grundlagsreform torde låsa fast författningsfrågan för lång tid framöver ser LO det som en avgörande brist hos betänkandet att det helt saknas ett utredningsunderlag för andra lösningar än de som beredningen har föreslagit.

En starkt kritisk attityd till förslaget framkommer i de yttranden som har avgivits av *regeringsrättens ledamöter, JK, Svea hovrätt, chefen för armén, länsstyrelsen i Hallands län, Sveriges advokatsamfund* och *Svenska företagares riksförbund.*

Regeringsrättens ledamöter framhåller inledningsvis att förslaget i hög grad skiljer sig från författningsutredningens samt att det i väsentliga avseenden bär prägel av politisk kompromiss. Ledamöterna anför i fortsättningen bl. a. följande.

> Förslaget bär även tydliga spår av att den tid beredningen haft till förfogande för förslagets slutliga utformning varit kort. Motiven är genomgående knapphändiga och i många fall föga upplysande. Icke sällan består de i en deklaration att en viss rättsregel bör ha den eller den innebörden, utan att grunderna närmare redovisas.
>
> Förslagets karaktär av överenskommelse mellan de i beredningen företrädda riksdagspartierna avspeglas i en stark bundenhet till dagens svenska förhållanden och en utformning av grundlagsbuden lämpad för sådana problem som de nuvarande politiska partiernas företrädare kan vänta sig att möta. Det sagda innebär å ena sidan att förslaget endast i ringa mån anknyter till den konstitutionella traditionen i Sverige eller tillgodogör sig andra staters erfarenheter i fråga om konstitutionella

problems lösning samt å andra sidan att förslaget innehåller föga av analys rörande framtida behov på det konstitutionella området.

Grundlagberedningen drar ett streck över hela den hittillsvarande rättsutvecklingen på det statsrättsliga området. Den praxis som under de gångna 160 åren utvecklat sig under tillämpningen av de olika grundlagsparagraferna sättes ur funktion. Grundlagberedningen synes icke ha beaktat olägenheterna härav. Nuvarande säkerhet om rättsläget går förlorad för lång tid, innan motsvarande praxis utvecklats i anslutning till de nya bestämmelserna.

En grundlagsreform, som innefattar en total omskrivning av alla bestämmelser och en helt ny disposition, innebär att grundlagstiftaren ålägger sig uppgiften att ta upp och lösa alla existerande statsrättsliga frågor på en gång. Detta gäller även den majoritet av spörsmål, kring vilka det icke står någon strid eller som just nu saknar större aktualitet och därför förbises men som i ett nytt läge kan få betydelse. Uppenbarligen har grundlagberedningen icke haft möjlighet att penetrera alla dessa problem.

Endast på enstaka punkter berör beredningen hur de föreslagna bestämmelserna förhåller sig till hittills gällande rätt. Icke heller ger betänkandet tillräcklig upplysning om i vad mån grundlagberedningen stöder sig på de förslag som författningsutredningen framlade och på det omfattande remissmaterialet över dess betänkande, som innehåller en stor mängd värdefulla synpunkter på de statsrättsliga problem som möter i Sverige. Vilket värde detta material kommer att ha som tolkningsdata beträffande grundlagberedningens förslag är således oklart.

Sammanfattningsvis uttalar ledamöterna att förslaget enligt deras mening inte är ägnat att läggas till grund för en ny regeringsform. Ett sådant avbrott i den konstitutionella kontinuiteten som skulle bli följden, om beredningens förslag genomfördes, kan godtagas endast om man med en ny regeringsform vinner beaktansvärda principiella fördelar. Enligt ledamöternas åsikt är så inte fallet.

JK framhåller att det är givet att stora svårigheter måste föreligga att utforma en grundlag som, på samma gång som den är avsedd att lagbinda nu bestående konstitutionella praxis, är skriven med sikte på en oviss framtida utveckling. Som helhetsomdöme om det avgivna förslaget till ny regeringsform måste konstateras att det knappast fyller de krav man vill ställa på en grundlag. Den inbördes dispositionen mellan regeringsformen och riksdagsordningen kan ge anledning till invändningar. Språkbruk och ordval avviker från hittillsvarande grundlagsspråk och nya termer och begrepp förekommer angående vilkas innebörd man ställer sig tveksam. Formuleringarna är ofta vaga och alltför allmänt hållna. Bristen på klarhet i ord och mening är sålunda påtaglig. Såsom exempel hänvisar JK till 4 kap. om statschefen. Sedan i 1 och 2 §§ har talats om den befattning med rikets angelägenheter som skall ankomma på statschefen och de förutsättningar för behörighet att "tjänstgöra" som skall gälla för statschefen, förekommer i 3 § benämningen konungen. Denna växling i uttryckssätt framstår enligt JK som omotiverad. Sammanfattningsvis finner JK att det är svårt att överblicka räckvidden av reglerna och deras avgränsning mot varandra, helst som motivuttalandena stundom knappast

överensstämmer med föreslagna bestämmelser och inte heller alltid är entydiga. Det förefaller därför finnas stora risker för att förslaget, om det genomföres, kommer att medföra ovisshet och svårigheter vid tillämpningen.

Enligt *Svea hovrätt* kan det inte förebäras några sakliga skäl varför man i dag skulle nöja sig med mindre än en tekniskt fullgod lösning av författningsfrågan.

Tyvärr måste det konstateras att GLB:s förslag knappast kan bedömas som en godtagbar slutprodukt av det långvariga arbetet på författningsfrågan. Det ger ett klart intryck av att ha färdigställts i stor hast, något som syns bekräftat av vad som upplyses om arbetets bedrivande. De lagtekniska lösningarna är på flera punkter mindre lyckade. Motiven är genomgående ytterst knapphändiga och delvis svåröverskådliga. Som särskilt anmärkningsvärt framstår för hovrätten, att betänkandet uppvisar väsentliga tekniska brister även i avsnitt som har klar politisk betydelse.

De brister som föreligger framstår som särskilt väsentliga med hänsyn till den i grunden förändrade roll den skrivna författningen kommer att få genom att den gamla RF ersätts med en ny. Sedan länge har vi till väsentlig del byggt på en fast och väl utvecklad konstitutionell praxis, medan den skrivna författningen endast haft begränsad betydelse. Antas en ny RF, blir konsekvensen att grundvalen för praxis förändras. Utan väl genomarbetade lagtexter och klargörande motivskrivningar riskerar man en besvärande oklarhet i praxis.

Hovrätten påpekar vidare att man i betänkandet saknar en allmän diskussion av den tekniska problematik som är förenad med att skriva en ny författning, något som enligt hovrätten utgör en sannolik förklaring till en del av bristerna i förslaget.

GLB:s förslag innehåller en inte oväsentligt större textmassa än FU:s. Likafullt kan det knappast hävdas att GLB i det stora hela lyckats åstadkomma en klarare och mera precis reglering än författningsutredningen. Belysande är t. ex. behandlingen av frågorna om normgivningsmaktens fördelning och om skydd för medborgerliga rättigheter.

Att GLB inte tillgodosett alla önskemål om en mera preciserad reglering behöver emellertid inte ge anledning till befogad kritik. En del önskemål av denna art kan naturligtvis ha varit överdrivna och svåra eller kanske direkt olämpliga att tillgodose. Betänkandet innehåller emellertid ingen antydan om att GLB gjort några överväganden av denna art. Redan det förhållandet, att GLB presenterat en avsevärt längre författningstext än författningsutredningen utan att ändå uppnå den efterlysta klarheten ens på alla väsentliga punkter, ger anledning till tvekan om GLB kan anses ha gjort en lämplig avvägning.

Hovrätten övergår därefter till att bedöma förslaget med hänsyn till de av hovrätten framförda huvudsynpunkter på konstruktionen av en ny författning som har redovisats tidigare i detta avsnitt.

Bedömer man GLB:s förslag med hänsyn till dessa huvudsynpunkter, får man konstatera, att GLB har väl tillgodosett den ideologiska synpunkten men i väsentligt mindre mån de övriga. Allmänna överväganden om folksuveränitetens och parlamentarismens principer syns ha varit bestämmande både för förslagets disposition och uppbyggnad i stort och för de

närmare lagtekniska konstruktionerna. Ingen av de övriga här nämnda huvudsynpunkterna diskuteras uttryckligen.

En genomgående strävan har varit att framhäva riksdagens ställning i statslivet. Detta har betraktats som en konsekvens av folksuveränitetens och parlamentarismens principer. Man kan med visst fog ifrågasätta denna uppfattning. De nämnda principerna kan sägas ha blivit fullt genomförda sedan riksdagens sammansättning i dess helhet gjorts beroende av samtidiga, direkta val, regeringen gjorts beroende av riksdagen samt alla inslag av personlig kungamakt avskaffats. Hur maktförhållandet mellan regering och riksdag därefter gestaltas kan sägas sakna direkt samband med själva principerna i fråga.

GLB:s förslag inrymmer en besvärande spänning mellan fiktion och realitet i fråga om regeringen och riksdagen. Å ena sidan framhåller GLB (s. 76, 89, 120 m. fl.) att riksdagen är "det centrala statsorganet", att riksdagens "dominerande ställning" bör komma till uttryck i grundlagen etc. och drar en rad konsekvenser på papperet från denna utgångspunkt. Å andra sidan understryker GLB (s. 76 m. fl.) att regeringen, så länge den "tolereras" av riksdagen, måste kunna "agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle" och att "grundlagen bör ge regeringen de befogenheter som detta kräver". Båda leden i argumenteringen må vara berättigade, men hur de skall kunna förenas i praktiken är en svår fråga som förtjänat närmare överväganden än dem GLB redovisat. Man fäster sig vid att GLB själv uttrycker bedömningen (s. 89) att de föreslagna ändringarna i fråga om riksdagens ställning inte kommer att få "några nämnvärda effekter i fråga om riksdagsarbetets omfattning". Man kan inte värja sig för intrycket, att GLB är tillfreds med att riksdagen "framstår som" den centrala och dominerande statsmakten.

Hovrätten inser givetvis att det är ofrånkomligt att röra sig med vissa fiktioner då det gäller grundlagsregleringen av maktförhållandet mellan regeringen och riksdagen. Detta gör det emellertid särskilt viktigt att beakta de övriga huvudsynpunkter som framhållits här. Det är angeläget att avståndet mellan norm och realitet inte blir onödigt stort utan att man får en någorlunda rättvisande lagtext. I vart fall måste man söka undvika rent praktiska olägenheter av principiellt motiverade konstruktioner.

Förslaget i fråga om normgivningsmakten belyser särskilt väl dessa problem. GLB konstaterar, att lagstiftningsmaskineriet och därmed den reella makten ligger i regeringens händer, och man åsyftar ingen ändring häri. Av principiella skäl föreslås emellertid att den centrala lagstiftningsmakten skall ligga hos riksdagen ensam. Riksdagens kompetensområde skall inte vara begränsat till vad som i dag täcks av samfälld lagstiftning utan skall sträcka sig vida därutöver – i själva verket så långt därutöver att GLB nödgas införa särskilda bestämmelser om delegation av lagstiftningsmakt från riksdagen till regeringen för att korrigera slutresultatet. En sådan konstruktion blir inte bara direkt vilseledande i fråga om vad som faktiskt gäller utan leder också till oklarhet i praxis på områden där ingen ändring åsyftas i sak.

Ett liknande exempel ger GLB:s konstruktion av avgiftsmakten. Denna tilläggs i sin helhet riksdagen med rätt för denna att delegera befogenheter till regeringen eller till förvaltningsmyndighet.

Även om man bortser från problematiken regering-riksdag går inte förslaget fritt från anmärkningar för bristande överensstämmelse mellan norm och realitet. Denna synpunkt har t.ex. överhuvudtaget inte beaktats vid diskussionen om beslut i regeringsärenden skall kunna fattas av enskilt statsråd eller endast av regeringen i dess helhet.

Hovrätten uppehåller sig också vid utformningen av motiven till förslaget och framhåller i det avseendet bl. a. följande.

I sitt remissyttrande över GLB:s förslag till partiell författningsreform 1967 sade sig hovrätten beklaga att beredningens förslag var en under tidsnöd åstadkommen sammanjämkning av olika ståndpunkter och inte följden av en principiell, sakligt underbyggd argumentering. Det var önskvärt, framhöll hovrätten, att GLB vid det fortsatta arbetet på en total författningsreform förutsättningslöst prövade och redovisade vad som från teoretiska och praktiska utgångspunkter kunde vara de bästa lösningarna. Hovrätten måste konstatera, att slutbetänkandet inte motsvarar detta önskemål.

Det har redan framhållits att motiveringarna genomgående är knapphändiga. Särskilt fäster man sig vid att författningsutredningens förslag och remissyttranden över detta diskuteras i så liten utsträckning och att även specialmotiveringarna till de enskilda stadgandena är så kortfattade. Åtskilliga avvikelser från författningsutredningen har inte motiverats liksom inte heller en rad oklara punkter i GLB:s egna författningstexter. Ofta är det svårt att få klarhet om GLB avser någon ändring i sak i förhållande till gällande ordning. Hovrätten har inte kunnat undgå intrycket att det förhållandet, att politisk oenighet mellan partiernas företrädare i GLB undanröjts eller inte uppkommit, många gånger ansetts göra det obehövligt att utforma en genomtänkt motivering, även om sakfrågorna inte i och för sig varit av utpräglat politisk beskaffenhet.

Sammanfattningsvis uttalar hovrätten att förslaget till ny regeringsform bär tydliga tecken av att ha färdigställts i stor hast. De tekniska lösningarna är på åtskilliga punkter mindre lyckade. Författningstexterna är otillräckligt genomarbetade och motiven är genomgående knappa och inte sällan bristfälliga. En rätt genomgripande överarbetning av förslaget är enligt hovrätten nödvändig. Man bör härvid söka åstadkomma en närmare överensstämmelse mellan den skrivna författningen och det faktiska statsskicket. Man bör också sträva efter att få en grundlag som förmedlar en korrekt föreställning om det svenska statsskickets grunder och som kan läsas och begripas av varje allmänintresserad medborgare.

Chefen för armén hälsar med tillfredsställelse att beredningen behandlar grundläggande frågor angående försvaret. Beredningens produkt är emellertid enligt chefen för armén en utpräglad aktualitetsprodukt. Beredningen synes inte så som författningsutredningen ha varit angelägen om en konsekvent anknytning till historisk utveckling och svensk författningstradition. Inte heller synes långsiktigheten i ett grundlagsarbete ha tillfyllest beaktats och den författningsreform, som nu föreslås, därför icke ha setts som ett konsekvent led i en levande kontinuitet. Betydande osäkerhet måste föreligga, hur en så nutidspräglad författningsprodukt kan fungera i en oviss framtid. Det hade enligt chefen för armén varit att föredra, om beredningens förslag mera hade utformats som ett led i ett fortlöpande reformarbete på det principiellt bestående grund – genom successiva partiella reformer – än som en fullständig, snabbt frammotiverad och snabbt genomförd engångsomformning av hela det aktuella författningskomplexet. En sådan ordning skulle inte bara ha

varit allmänt att föredra utan skulle också ha inneburit fördelar för försvarsfrågornas behandling i sammanhanget. – I anslutning till frågan om beredningens behandling av försvarsfrågorna anför chefen för armén att den konstitutionella ramen för medborgarnas och myndigheternas handlande under krig och andra utomordentliga förhållanden bör så långt möjligt överensstämma med den under normala förhållanden gällande. Genom att ansvarsfördelning samt order- och rapportvägar i görligaste mån behålls underlättas totalförsvarets mobilisering och funktion. En förutsättning – bland andra – är dock, att de regler, som grundlagarna ger, är otvetydiga. Chefen för armén anser att det av grundlagberedningen framlagda förslaget till de delar det berör totalförsvaret i stort svarar mot detta krav. Väsentliga förbättringar med tanke på totalförsvaret och på de särskilda förhållandena under krig, krigsfara eller andra utomordentliga omständigheter är emellertid angelägna eller önskvärda i vissa speciella fall.

Eftersom författningen utgör grundvalen för statens offentliga liv, måste den enligt *länsstyrelsen i Hallands län* utgöra en fullvärdig lagstiftningsprodukt. I detta hänseende finner länsstyrelsen det framlagda

enbart en redogörelse för vad som överenskommits inom beredningen. Dessa brister i betänkandet gör förslaget svårbedömt och den föreslagna RF svårtillämplig. Enligt samfundet synes ytterligare och fördjupad utredning av de komplexa frågeställningar som är förknippade med en ny författning böra genomföras innan en ny RF antas. *Svenska företagares riksförbund* menar att förslaget har brister som är så betydande att det inte ens efter en mycket ingående omarbetning kan läggas till grund för en proposition och riksdagsbehandling. Förbundet avstyrker därför bestämt förslaget i föreliggande form.

De grundläggande principerna bakom förslaget har behandlats av ett antal remissinstanser.

Flera remissinstanser har uppehållit sig vid beredningens syn på frågorna om folksuveränitetens princip, den representativa demokratin och parlamentarismen. Några av dessa – *länsstyrelserna i Jönköpings och i Norrbottens län, förvaltningsutskotten i landstingen i Jönköpings och i Kronobergs län* samt *kommunfullmäktige i Stockholm* (majoriteten) – har utan närmare kommentar anslutit sig till beredningens uppfattning i dessa frågor.

En klart positiv inställning till förslaget i denna del redovisas också av *kammarrätten i Göteborg*. Kammarrätten nämner att det på sina håll har framskymtat att tänkbara alternativ till det föreslagna styrelseskicket inte har penetrerats tillräckligt i betänkandet. En sådan kritik torde enligt kammarrätten bottna i att man inte är beredd att helt förlika sig med folksuveränitetens idé utan gärna ser att maktbefogenheter ges åt minoriteter på majoritetens bekostnad eller att maktbefogenheterna ökas hos organ, som inte kan anses ha sin makt mer eller mindre direkt från folkmajoriteten. Kritikerna har enligt kammarrätten i allmänhet inte heller presenterat konkreta alternativ till det framlagda förslaget. *Länsstyrelsen i Uppsala län* förklarar att den ansluter sig till de principer som beredningen har arbetar efter. Den tillägger att beredningen har diskuterat olika möjligheter att öka den enskilde medborgarens medinflytande och även framlagt förslag att värna om minoritetsgruppernas intressen. Länsstyrelsen anser att dessa frågor bör få en framskjuten plats i det fortsatta arbetet med en författningsreform.

Kritiska synpunkter på beredningens sätt att behandla hithörande frågor framförs av några remissinstanser. *Regeringsrättens ledamöter* säger att förslaget vilar på principen att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Genomförd i praktiken leder grundsatsen till att folket utövar sin makt i den representativa demokratins former, dvs. för statsverksamhetens vidkommande genom riksdagen. Denna grundregel slås fast i 1 kap. 2 §. I övrigt har inte gjorts några principiella överväganden rörande vilken funktion en modern grundlag bör fylla i ett demokratiskt samhälle eller huruvida den nyssnämnda grundläggande principen om folket som källa för all offentlig makt bör få även andra uttryck. Folket företrädes av riksdagen som kan fatta beslut, även de för den enskilde medborgarens personliga frihet mest genomgripande, genom

enkel majoritet. Att en stor del av medborgarna kan ha en från riksdagsmajoriteten avvikande uppfattning beaktas enligt ledamöterna föga. I själva verket möjliggör valsystemet att flertalet väljare företrätt andra åsiktsriktningar än dem som riksdagsmajoriteten omfattar. Sistnämnda förhållande må vara ofrånkomligt i ett representativt system men bör föranleda särskild uppmärksamhet vid utarbetandet av ny konstitution. *Svea hovrätt* anser att det framstår som en kännbar brist att GLB inte alls har diskuterat innebörden och konsekvenserna av att den gamla maktdelningsprincipen överges till förmån för folksuveränitetens och parlamentarismens principer. Även från folkets, dvs. de enskilda medborgarnas, synpunkt har ett system, byggt på balans och kontroll mellan skilda makter, haft bestämda fördelar. Dessa aspekter kunde ha förtjänat att beröras men antyds inte alls i betänkandet. Påfallande är enligt hovrätten t. ex. hur frågorna om medborgerliga rättigheter har skjutits i bakgrunden och hur ringa intresse som har ägnats frågorna om konstitutionell kontroll. Över huvud taget kunde enligt hovrätten innebörden av folksuveränitetens princip ha förtjänat en viss diskussion. Folket figurerar i RF närmast i första paragrafen, medan RF i övrigt behandlar riksdagen som "folkets främsta företrädare". *Svenska företagares riksförbund* påpekar att 1809 års RF vilar på maktdelningens principer. Att åstadkomma balans och kontroll i utövningen av statsmakten var, fortsätter förbundet, för dåtidens grundlagsstiftare synnerligen nödvändigt. Historiska erfarenheter av frihetstid och envälde var av mycket stor betydelse för grundlagsstiftarna i deras arbete. I författningstraditionen som kom till uttryck i 1809 års grundlag fanns drag från den principiellt demokratiska germanska rättsstaten. Grundlagberedningens förslag till regeringsform saknar enligt förbundet helt historisk anknytning. Klart utsägs att den nya grundlagen över huvud inte skall konstituera ett system med krafter som balanserar varandra, utan vila på folksuveränitetens grund. Denna väsentliga förändring hade bort motiveras utförligt och dess eventuella framtida konsekvenser analyserats. Förslaget innehåller, en bestämd avsikt att koncentrera makten till regeringen, som kan ges bemyndiganden som under lång tid förhindrar opinionen i riksdagen att komma till tals. Kungamakten reduceras i praktiken till en kuliss utan något som helst innehåll. Förbundet uttrycker sitt beklagande av den trend som här kommer till synes och förklarar att ett fullföljande av utredningens intentioner, i avsaknad av balanserade krafter, försvagar vårt rättssamhälle, varjämte risker finns att vår position utomlands bland våra stora handelspartners försämras.

Beredningens uttalanden om p a r t i e r n a s s t ä l l n i n g har föranlett några kommentarer. *Länsstyrelsen i Uppsala län* nämner att beredningen har betraktat partierna som "ett bärande element i vår demokrati" och att den har arbetat under den givna förutsättningen att den politiska verksamheten i Sverige även i framtiden främst skall försiggå genom partier. Detta ger, fortsätter länsstyrelsen, de politiska partierna en mycket stark ställning i vårt samhällsliv. Beredningens på förhand

antagna synsätt kan ha inneburit en begränsning i dess arbete som därigenom inte kunnat bedrivas tillräckligt förutsättningslöst i detta avseende. En mer ingående diskussion om partiernas roll och om andra vägar att låta folkopinioner komma till uttryck i de beslutande organen hade varit önskvärd. Det torde till slut vara omöjligt av bl. a. praktiska skäl att finna andra vägar att kanalisera folkviljan/folkrepresentationen än genom partierna. Partiernas starka ställning motiveras enligt länsstyrelsens uppfattning av att de inte bara fungerar som valkorporationer. De har även en viktig roll som kontaktorgan till medborgarna och som meddelare av en kontinuerlig upplysning i samhällsfrågor mellan valtillfällena. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *samma läns landstings förvaltningsutskott* förklarar sig dela grundlagberedningens uppfattning att partiernas organisation och verksamhet inte bör lagregleras.

Även i fråga om organisationernas ställning förekommer vissa uttalanden. *Länsstyrelsen i Uppsala län, förvaltningsutskotten i landstingen i Jönköpings och i Kronobergs län, Svenska landstingsförbundet* och *LO* instämmer alla i beredningens uttalanden, att det framstår som viktigt att organisationer inte som sådana blir representerade i beslutande organ, samt att en utveckling mot ett korporativt system inte är förenlig med den grundläggande principen att de beslutande organen skall sammansättas genom val med allmän och lika rösträtt. *LO* ansluter sig vidare uttryckligen till beredningens uttalande om nödvändigheten av stor varsamhet i fråga om lagreglering av organisationernas inre verksamhet. *Länsstyrelsen i Uppsala län* understryker vad beredningen har sagt om att samhället bör underlätta för organisationer att medverka i opinionsbildningen och spridandet av information.

Några remissinstanser har uttalat sig angående förslagets disposition och språkliga utformning.

Beredningens fördelning av författningsmateria mellan RF och RO tillstyrks av *länsstyrelsen i Norrbottens län* och synes uttryckligen godtas också av *länsstyrelsen i Uppsala län. JK* anser däremot att den inbördes dispositionen mellan RF och RO kan ge anledning till invändningar. Det synes sålunda enligt JK att i den förra i betydande utsträckning har upptagits bestämmelser som närmast hör till den senare. Detta gäller bl. a. reglerna i 2 kap. om val till riksdagen och i än högre grad bestämmelserna i 3 kap. 4 och 5 §§ om yttranderätt och röstning i riksdagen. Beredningens förslag att RO inte längre skall vara grundlag tillstyrks av *länsstyrelsen i Norrbottens län. Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att det – med den motivering som har anförts om behovet att skydda minoriteter i riksdagen mot oförmånliga procedurändringar – torde vara ofrånkomligt att göra riksdagsordningen svårare att ändra än andra lagar. I samma riktning uttalar sig *hovrätten över Skåne och Blekinge.* Kritik mot förslaget i nu behandlade hänseende framförs endast av *länsstyrelsen i Hallands län,* som anser att RO även i fortsättningen bör vara grundlag, eftersom denna författning enligt förslaget kommer att uppta åtskilliga konstitutionellt viktiga stadganden.

En ytterligare lagstiftningsteknisk komplikation ligger enligt länsstyrelsen i de föreslagna tilläggsbestämmelserna till RO. En dylik sammanflätning av bestämmelser i en och samma författning förefaller inte länsstyrelsen ändamålsenlig. Länsstyrelsen anser att bestämmelserna om riksdagens inre organisation och arbetsformer, som inte har speciell betydelse för minoritetens arbetsmöjligheter, bör hållas samlade i riksdagsstadgan. Systemet med tilläggsbestämmelser till RO har däremot föranlett positiva uttalanden av *hovrätten över Skåne och Blekinge* och av *länsstyrelsen i Uppsala län.*

Positiva uttalanden av *hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Kronobergs län* och *SACO* om dispositionen av förslaget till RF och om språkbehandlingen i detta har återgivits i det föregående. Kritik mot förslaget i detta hänseende framförs av *Svea hovrätt.* Hovrätten framhåller inledningsvis att från allmänt informativ synpunkt förslagets disposition och dess inre balans är av betydelse liksom naturligtvis författningstexternas omfång och avfattning. Hovrätten uttalar i fortsättningen bl. a. följande.

Dispositionen har inte motiverats närmare men utgår uppenbarligen från rent principiella överväganden. Hovrätten vill framhålla att det inte syns helt tilltalande att omedelbart efter de inledande stadgandena om statsskickets grunder gå över till en rad teknikaliteter rörande riksdagsval och riksdagsarbete.

Av skäl som utvecklas närmare i det följande förordar hovrätten att särskilda kapitel införs om medborgerliga rättigheter och om domstolar och rättskipning. I stället bör 2 och 3 kap. sammanföras till ett kapitel om riksdagen samt 5 och 6 kap. till ett om regeringen. Man kan också ifrågasätta behovet av ett särskilt 9 kap. om förhållandet till andra stater. Möjligen skulle man även kunna undvara ett särskilt 11 kap. om riksdagens kontrollmakt.

Ser man till den utförlighet och precision, varmed olika frågekomplex reglerats, konstaterar man en betydande ojämnhet som ingalunda svarar mot ämnenas relativa betydelse. GLB har t. ex. väsentligt mera att säga om riksdagen än om regeringen, om normgivningsmakten än om finansmakten. Mot den ingående regleringen av diverse detaljfrågor i 12 kap. om krig och krigsfara står några ytterligt magra bestämmelser om regeringsarbetet i 6 kap., och varken principen om gemensam valdag eller förläggningen av ordinarie val och av budgetåret regleras alls i förslaget. Förslaget måste sägas brista i fråga om inre balans.

Inte heller i fråga om dispositionen av stoffet inom och mellan kapitlen kan förslaget gå fritt från invändningar. – – – Reglerna om medborgerliga rättigheter (har t. ex.) delats upp på flera kapitel med bristande överskådlighet som följd. Anmärkningar måste också göras mot dispositionen av bl. a. 6 kap., om regeringsarbetet.

Mot avfattningen av de särskilda stadgandena måste vissa allmänna erinringar framställas. Det ligger i sakens natur att höga formella krav måste ställas på en ny regeringsform. Det följer redan av att – – – varje allmän-intresserad medborgare bör kunna ta del av texten och att denna även skall kunna i översättning ge ett någorlunda klart uttryck för statsskickets grunder. Detta har knappast beaktats av GLB. Avfattningen av paragraferna har i många fall blivit tung och omständlig. FU:s förslag var klart att föredra från de nu diskuterade synpunkterna.

Hovrätten framför därjämte som sin åsikt att en inte oväsentlig förkortning av beredningens förslag är önskvärd.

3. Vissa huvudfrågor

3.1. Riksdagens bildande och sammansättning m. m.

Några remissinstanser berör frågan om riksdagens storlek. *Länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus* och *Norrbottens län* anser att någon ändring av ledamotsantalet (bortsett från den tekniskt betingade sänkningen till 349) inte bör göras förrän ytterligare erfarenheter har vunnits. Från ett par andra håll förordas en sänkning av ledamotsantalet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* föreslår sålunda en reduktion till omkring 300 och åberopar att ersättarsystemet medför ett reellt tillskott till riksdagen. *Landshövdingen och en annan ledamot av länsstyrelsen i Hallands län* anser att ledamotsantalet bör sänkas, varvid ett platsantal om 299 i första hand bör övervägas. Ledamöterna åberopar ersättarsystemet och erfarenheterna från arbetet i den nya riksdagen. *Svenska företagares riksförbund* anser en sänkning till 249 platser lämplig och hänvisar till vikten av att riksdagen fungerar effektivt. *Statstjänstemännens riksförbund* förordar likaså en sänkning av ledamotsantalet men tar inte ställning till vilket antal som är det mest ändamålsenliga. Samma inställning har *länsstyrelsen i Hallands län* (majoriteten) som motiverar önskemålet om en reduktion med att ersättare införs.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att inte heller övriga beslut i samband med enkammarreformen bör omprövas nu. Med särskild hänsyftning på den gemensamma valdagen ger *Östergötlands läns landstings förvaltningsutskott* (majoriteten), *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* och *en minoritet inom kommunstyrelsen i Göteborg* uttryck för samma uppfattning. Mer eller mindre avvikande meningar har emellertid också getts till känna. Under åberopande av att de kommunala frågorna vid gemensam valdag kommer i skymundan förordar *Lantbrukarnas riksförbund* och *Svenska företagares riksförbund* att ordningen med gemensam valdag frångås. *Lantbrukarnas riksförbund* är anhängare av en mandatperiod på fyra år. Enligt *två ledamöter i Östergötlands läns landstings förvaltningsutskott* är erfarenheterna från 1970 års val sådana att principen om gemensam valdag bör ses över. Av samma mening är *kommunfullmäktige i Göteborg* (vars beslut grundas på förslag från en majoritet inom kommunstyrelsen). *En ledamot av styrelsen för Svenska landstingsförbundet* uttalar tveksamhet om lämpligheten av den gemensamma valdagen. Han befarar också att den korta mandatperioden blir till nackdel för den kommunala verksamheten och anser en omprövning lämplig efter en tids erfarenhet. *Fyra ledamöter av utredningen om den kommunala demokratin* menar att det krävs en ordentlig analys av hur den gemensamma valdagen fungerar och finner det motiverat att frågan blir föremål för förnyad saklig prövning.

Ingen remissinstans har förespråkat någon lagreglering av kandidatnomineringen inom partierna. *Länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs* och *Hallands län* anser att särskild utredning bör komma till stånd angående frågan om personvalssystem. *Länsstyrelserna i Kronobergs* och *Hallands län* finner det värdefullt om det personliga momentet i valet av riksdagsledamot kan stärkas. För utredning av personvalsfrågan uttalar sig också *två ledamöter inom utredningen om den kommunala demokratin.* Enligt ledamöternas uppfattning är personvalsmomentet väsentligt inte minst från kommunaldemokratisk synpunkt. *Malmöhus läns landstings förvaltningsutskott* delar beredningens åsikt att det är väljarna själva som så långt möjligt bör påverka sammansättningen av de olika folkrepresentationerna. Utskottet ansluter sig till beredningens mening att det redan är ganska väl sörjt för att väljarnas önskemål tillgodoses vid upprättandet av kandidatlistorna. Endast en remissinstans, *länsåklagarmyndigheten i Hallands län,* tar öppen ståndpunkt för det i reservation till beredningens betänkande framförda förslaget om personvalssystem efter finländsk förebild.

Vad beredningen har uttalat i fråga om rösträtt berörs av flera remissinstanser.

Beredningens förslag att rösträttsåldern skall sänkas till 18 år och att rösträtten skall inträda på födelsedagen har inte stött på någon invändning under remissbehandlingen. Uttryckliga instämmanden har kommit från *länsstyrelsen i Jönköpings län,* från *förvaltningsutskotten i Östergötlands, Jönköpings* och *Malmöhus läns landsting* samt från *kommunfullmäktige i Malmö. Riksskatteverket* har från valteknisk synpunkt inte någon erinran mot förslaget. *Östergötlands läns landstings förvaltningsutskott* samt *kommunfullmäktige i Stockholm och i Malmö* framhåller särskilt att myndighetsålder och rösträttsålder även för framtiden bör sammanfalla. *Kommunfullmäktige i Göteborg* förutsätter att också den kommunala rösträtten inträder vid 18 år.

Kommunfullmäktige i Stockholm instämmer i beredningens förslag att rösträtt alltjämt inte skall tillkomma omyndigförklarade personer. Denna fråga har i övrigt inte kommenterats under remissbehandlingen.

Frågan om kommunal rösträtt för utländska medborgare har rönt ett relativt livligt intresse under remissbehandlingen. Remissopinionen är delad. Flertalet av dem som yttrar sig i frågan biträder beredningens förslag att kommunal rösträtt inte bör tillkomma utländska medborgare utan att man i stället bör överväga att förkorta tiden för erhållande av svenskt medborgarskap. Av denna åsikt är *utredningen om den kommunala demokratin* (majoriteten), *Svenska kommunförbundet* (majoriteten i styrelsen), *länsstyrelsen i Norrbottens län, förvaltningsutskotten i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs* och *Malmöhus läns landsting* samt *kommunfullmäktige i Stockholm, i Göteborg och i Malmö. Utredningen om den kommunala demokratin* finner det svårt att motivera att utländska medborgare får rösträtt i de kommunala valen men inte i riksdagsvalet. Samma hållning intar ett par andra av de nämnda instanserna. *Kommunfullmäktige i Stockholm* framhåller att det

speciellt i Stockholms kommun med ett markant inslag av invandrare är av betydelse att utländska medborgare ges förbättrade möjligheter till delaktighet i den politiska beslutsprocessen. Positiva till tanken på kommunal rösträtt för utlänningar är *statens invandrarverk* (majoriteten), *en ledamot av utredningen om den kommunala demokratin* och *åtta ledamöter i styrelsen för Svenska kommunförbundet. Invandrarverket* säger sig ha kunnat konstatera att åtskilliga i Sverige bosatta utlänningar av olika anledningar antingen dröjer länge innan de söker och får medborgarskap eller helt avstår från att söka medborgarskap, eftersom de räknar med att efter ett antal år återvända till sitt ursprungsland. Att invandrarna har denna valmöjlighet överensstämmer enligt verket väl med riktlinjerna för invandringspolitiken. Det är visserligen sant att beslut som fattas av riksdagen i hög grad kan komma att påverka många frågor på det lokala planet. Omvänt kan man däremot inte hävda, att beslut i enskilda folkvalda kommunala församlingar i någon större utsträckning påverkar den rikspolitiska utvecklingen. Argumentet om den oklara gränsen mellan rikspolitiska och kommunala angelägenheter bör därför enligt verkets mening inte tillmätas någon avgörande betydelse för bedömningen av frågan om kommunal rösträtt för invandrare. – För närvarande är ca 400 000 utlänningar bosatta i Sverige. Därav är sannolikt ca 200 000 yrkesverksamma. Det finns kommuner med upp till 20 % invandrare. Invandrarna har under ett stort antal år som skattebetalare och på andra sätt bidragit till sina kommuners utveckling utan att samtidigt kunna påverka denna. Verket anser det från demokratisk synpunkt helt otillfredsställande att stora delar av kommunernas invånare på detta sätt har utestängts från kommunalt medinflytande. Verkets erfarenheter är att invandrarna ofta ser denna brist på inflytande som en ren diskriminering. Det är inte bara ett intresse för invandrarna att de kan påverka utvecklingen. Samhället har självfallet också behov av medverkan från invandrarnas sida, bl. a. för att motverka uppkomsten av isolerade grupper i det svenska samhället. – I några fall kan kommunal rösträtt för invandrare i Sverige komma att innebära att invandrare blir röstberättigade i två länder. Detta anser dock verket inte vara något bärande argument mot sådan rösträtt. – Beredningen har anfört praktiska svårigheter som argument mot kommunal rösträtt för invandrare men inte närmare gått in på dessa svårigheter. Det är naturligtvis givet att krav på viss tids bosättning i landet måste ställas upp. Verket bedömer de praktiska svårigheterna inte vara tillräckligt stora för att de skall motivera att man inte inför kommunal rösträtt för invandrare. – Sammanfattningsvis anser verket att starka skäl talar för att införa kommunal rösträtt för i Sverige bosatta utlänningar. Rösträtten bör inträda efter förslagsvis tre års bosättning i landet. Verket föreslår mot bakgrund av det anförda att de praktiska problem som är förknippade med en sådan kommunal rösträtt närmare utreds. – Två ledamöter i verkets styrelse och en byråchef vid verket är av skiljaktig mening och anser att de skäl som kan anföras för och emot kommunal rösträtt för invandrare hittills är mycket ofullständigt klarlagda varför inte bara de praktiska utan även de

principiella problem som är förknippade med en kommunal rösträtt för i Sverige bosatta utlänningar närmare bör utredas. Den nämnde *ledamoten av utredningen om den kommunala demokratin* understryker betydelsen av att utländska medborgare beredes möjligheter att tidigare än nu få fullständiga politiska rättigheter. Utöver detta är det emellertid enligt hans mening befogat att ge utländska medborgare – som av olika anledningar inte vill frånsäga sig sitt medborgarskap i hemlandet – möjlighet att påverka utformningen av närmiljön, bl. a. genom rätt till deltagande i de kommunala valen. – Kvalifikationstiden för erhållandet av svenskt medborgarskap bör för invandrare från de nordiska länderna sättas till 2 år och för övriga till 3 år. Samma grunder bör gälla för rätt till enbart kommunal rösträtt. Även om en sådan reform är förbunden med vissa praktiska problem bör dessa dock kunna lösas. Det är därför, heter det avslutningsvis, en brist att frågan erhållit en så knapphändig behandling i grundlagberedningens förslag till ny grundlag. – Samma villkor för kommunal rösträtt för utländska medborgare föreslås av de tidigare nämnda *ledamöterna i styrelsen för Svenska kommunförbundet.*

3.2 Valgenomslaget, budgetåret m. m.

Tanken på ett snabbt valgenomslag för riksdagens del har inte mött någon kritik hos remissinstanserna. Positiva omdömen om förslaget på denna punkt fälls av *länsstyrelserna i Jönköpings* och *Norrbottens län* och av *förvaltningsutskotten i Östergötlands* och *Jönköpings läns landsting.*

Några remissinstanser uttalar sig till förmån för ett snabbt valgenomslag också på den kommunala sidan. Så gör *förvaltningsutskotten i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings* och *Malmöhus läns landsting* samt *kommunfullmäktige i Göteborg* och i *Malmö. Förvaltningsutskottet i Uppsala läns landsting* motiverar sin ståndpunkt med att ett nyvalt landsting vid ett snabbt valgenomslag till skillnad från nu skulle få möjlighet att besluta om nästkommande års inkomst- och utgiftsstat, något som enligt förvaltningsutskottet inte torde sakna betydelse vid majoritetsskifte. *Kommunfullmäktige i Malmö* understryker det angelägna i att frågan om ett snabbare genomslag av de kommunala valen upptas till behandling snarast. *Utredningen om den kommunala demokratin* förklarar allmänt att den hittills inte har haft anledning att låsa sig i ställningstaganden som sammanhänger med frågan om tidpunkten för den kommunala mandatperiodens början.

Frågan om vårval eller höstval berörs uttryckligen bara av två remissinstanser. *Förvaltningsutskottet i Östergötlands läns landsting* vill att riksdagen i samband med behandlingen av förslaget till ny RF fattar ett principbeslut om övergång till val på våren och till statligt kalenderbudgetår. *Utredningen om den kommunala demokratin* säger sig inte ha tagit ställning till lämpligheten av vår- eller höstval.

Frågan om det statliga budgetårets förläggning har rönt större uppmärksamhet. Förutom *Östergötlands läns landstings*

förvaltningsutskott uttalar sig *länsstyrelsen i Hallands län, förvaltningsutskottet i Hallands läns landsting* och *en minoritet inom kommunstyrelsen i Göteborg* för en övergång till kalenderbudgetår. De nämnda instanserna anser att det skulle vara fördelaktigt om de statliga och de kommunala budgetåren fick sammanfalla. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att skäl kan anföras för kalenderbudgetår men menar att frågan förtjänar ytterligare utredning.

Budgetutredningen förklarar att en av dess uppgifter är att pröva frågan om budgetårets förläggning. Det ankommer därvid på utredningen att bl. a. analysera de administrativa konsekvenserna av en omläggning av budgetåret. Utredningen sammanväger vid sina överväganden i frågan såväl interna som internationella aspekter på budgetårets förläggning. Utredningen kommer att presentera sina ställningstaganden i denna fråga i sitt slutbetänkande. Utredningen räknar med att detta kommer att föreligga under våren 1973. *Utredningen om kommunernas ekonomi* förklarar att frågan om budgetårets förläggning för utredningen har betydelse med tanke på möjligheterna till samverkan mellan stat och kommun inom budgetpolitiken. Utredningen redovisar från denna utgångspunkt aspekter på frågan. Å ena sidan, hävdar utredningen, kan kommunernas budgeter återverka på statens finanspolitik. Den kommunala sektorns växande relativa tyngd i den samlade ekonomin gör det alltmera nödvändigt att förfoga över aktuell information om den kommunala utvecklingen vid utformningen av statens ekonomiska politik. Med nuvarande förläggning av statens och kommunernas budgetår följer goda möjligheter att i arbetet med budgetpropositionen utforma finanspolitiken med beaktande av de ekonomiska konsekvenserna av de förslag till kommunala budgeter som behandlas samtidigt. Å andra sidan inverkar statsbudgetens innehåll på kommunernas budgetarbete. Med nuvarande ordning kan de kommunala budgeterna utformas med kunskap om statsbudgetens innehåll avseende tiden fram till utgången av juni månad påföljande år. En förskjutning av det statliga budgetåret till att sammanfalla med kalenderår skulle innebära att förslag till statens budget, avseende tiden fram till och med utgången av påföljande år, skulle presenteras samtidigt som riktlinjerna för kommunernas budgetpolitik dras upp. En omläggning skulle alltså sammantaget innebära, att den för kommunerna överblickbara statliga budgetperioden skulle förlängas med ett halvt år. Samtidigt skulle emellertid regeringens budgetproposition få utformas utan kunskap om innehållet i de kommunala budgeterna för den aktuella perioden. Vilka synpunkter på behovet av samordning av det statliga och det kommunala budgetarbetet som slutligen skall tillmätas avgörande betydelse, blir enligt utredningen bl. a. beroende av vilken relativ betydelse för den allmänna ekonomiska utvecklingen som tillmäts den statliga resp. den kommunala budgetpolitiken. Utredningen vill därvid framhålla att staten bär ansvaret för den övergripande ekonomiska politiken. Detta ställer krav på ett gott underlag för den statliga budgetpolitiken. I detta sammanhang är information om utvecklingen av kommunernas budgeter av central betydelse.

Några remissinstanser noterar särskilt att grundlagberedningen har utformat sina författningsförslag så att ställningstaganden till frågorna om tiden för val, om budgetår m. m. inte behöver inverka på grundlagstexten. Sådana konstateranden återfinns hos *förvaltningsutskotten i Östergötlands och Hallands läns landsting* samt hos *budgetutredningen* och *utredningen om den kommunala demokratin.*

Vissa remissinstanser tar upp frågor under vilka förutsättningar ett snabbt valgenomslag för kommunernas del kan förverkligas och i övrigt få avsedd verkan. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att nu gällande ordning för sammanräkning av vid kommunfullmäktigval avgivna röster inte ger utrymme för att i nämnvärd grad få fram ett snabbare, slutligt valresultat. Det är därför enligt länsstyrelsens mening ofrånkomligt att sammanräkningsförfarandet vad gäller utseende av kommunfullmäktige och suppleanter för dessa reformeras och att datatekniken därvid kommer till användning. Liknande synpunkter återfinns hos *länsstyrelsen i Hallands län.* Också *länsstyrelsen i Jönköpings län* pekar på de svårigheter för sammanräkningsförfarandet som ett snabbt genomslag av de kommunala valen för med sig men menar att problemen går att lösa. (Här hänvisas också till de remissyttranden som redovisas under 2 kap. 5 § RF.)

Utredningen om den kommunala demokratin uttalar att den har studerat frågan om mandatperiodens förläggning med utgångspunkt från alternativa tidpunkter för de allmänna valen. Det har därvid framkommit att möjligheten att åstadkomma ett snabbare valgenomslag för kommunernas del i hög grad sammanhänger med hur lång tid som behöver avsättas för den definitiva sammanräkningen av valen. Härvid har hittills framkommit att sammanräkningen av de kommunala valen sannolikt kommer att ta betydligt längre tid i anspråk än sammanräkningen av riksdagsvalet. Enligt uppgift från justitiedepartementet kommer höstriksdagen att få ta ställning till ett förslag om vissa förändringar i valteknik och sammanräkningsförfarande, vilket torde komma att medföra förkortad sammanräkningstid. Vad förslaget, om det genomförs, exakt skulle komma att innebära i tidshänseende kan dock enligt utredningen inte utrönas förrän tekniken har prövats vid ett val. Utredningen har med hänsyn till detta funnit det motiverat att avvakta vidare behandling av mandatperiodens förläggning och därmed sammanhängande frågor tills erfarenheter av den föreslagna sammanräkningstekniken föreligger. *Förvaltningsutskottet i Malmöhus läns landsting* framhåller – med utgångspunkt i att valdagen behålls oförändrad – att det i realiteten, trots ett snabbt valgenomslag, torde vara praktiskt omöjligt för de nyvalda kommunala församlingarna att påverka budgetförslaget. En reell möjlighet att påverka budgeten torde fordra ingående medverkan under relativt lång tid före det faktiska beslutsfattandet. Förvaltningsutskottet pekar också på det praktiska problemet att ordförandena i nämnder och styrelser måste utses vid det första landstingsmötet och "således inte har någon möjlighet att motivera nämndernas framställning till landstinget.

Landstingslagen ger inte möjlighet för landstinget att bereda avgående nämndsordförande rätt att delta i överläggningarna". *Länsstyrelsen i Malmöhus län* instämmer i vad förvaltningsutskottet sålunda har anfört.

Ingen remissinstans har kommenterat beredningens förslag om riksdagens sammanträdestider, om tiden för avlämnande av propositioner, om yttranderätten i kammaren och om r i k s d a g s a r b e t e t i s t o r t i övrigt.

3.3 Statschefens ställning

Endast en remissinstans, *LO*, förordar att r e p u b l i k skall införas. Enligt LO:s principiella uppfattning ligger det en oförenlig motsättning mellan det av beredningen föreslagna stadgandet i 1 kap. RF att all offentlig makt utgår från folket och att folkstyrelsen bygger på allmän och lika rösträtt, å ena sidan, och förslaget att konungen är rikets statschef å den andra. De grunder som förslaget skall bygga på är uttryck för att Sverige skall vara en konstitutionell demokrati. Det är ett synsätt som LO finner självklart mot bakgrund av samhällsutvecklingen. I demokratibegreppet ligger enligt LO:s mening en värdering om allas lika värde inom statslivet, vilket framför allt kommer till uttryck i rösträtten. Demokratibegreppet utesluter att någon genom exempelvis kön, förmögenhet eller börd skulle vinna ett grundlagsfäst företräde framför andra inom statslivet. Monarkin är enligt LO:s uppfattning en rest från det gamla börds- och ståndssamhället, som är oförenligt med ett demokratiskt statsskick. Därför bör monarkin, i enlighet med det beslut som fattades av 1971 års LO-kongress, avskaffas. Det kan enligt LO i och för sig ifrågasättas om det över huvud taget behövs en statschef. Men de förslag som grundlagberedningen lagt fram kvarstår i stort sett endast representativa uppgifter för statschefen. Dessa torde kunna delas upp mellan regeringschefen, talmannen och andra företrädare för statsmakterna. Rationella skäl synes alltså tala för att själva statschefsinstitutionen avskaffas samtidigt med monarkin. LO finner dock att andra skäl talar för att statschefsinstitutionen behålles. Det främsta skälet är att det enligt det helt övervägande antalet länders konstitutioner finns en statschef. Sverige skulle komma att på ett uppmärksammat sätt bryta internationell konstitutionell praxis om vi saknade en statschef. Ett annat skäl av mer psykologisk art är att det av många måhända skulle komma att uppfattas som ett tomrum om monarkin inte fick någon efterföljd där statschefen kan personifieras. Mot bakgrund av här redovisade skäl anser LO att Sverige bör bli en republik med en president som statschef. LO anser sig inte kunna i detalj gå in på vilka konstitutionella befogenheter en president bör ha, utan stannar vid att i en skiss antyda vad som bör bli föremål för vidare utredning innan en ny regeringsform antages. Presidenten bör således enligt LO:s mening i huvudsak ha representativa uppgifter. De initiativ och uppgifter i samband med regeringsombildning, som beredningen vill överföra från konungen till talmannen bör ligga

kvar på statschefen. Då presidenten inte bör ha någon initiativrätt eller andra uppgifter i det dagspolitiska skeendet torde valet till posten kunna ske under odramatiska former.

Ingen av remissinstanserna synes ha något att erinra mot beredningens förslag att statschefen (konungen) skall vara utan politisk makt (jämför dock avsnittet om regeringsbildningen). Att denna princip bör ligga till grund för en ny författning omnämns med gillande av bl. a. *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt, överbefälhavaren* och *länsstyrelsen i Norrbottens län.* Också flera av de remissinstanser som enligt nedan ställer sig kritiska till den närmare utformningen av beredningens förslag förklarar sig uttryckligen utgå från att statschefen skall vara utan maktbefogenheter.

Knappast mer än en remissinstans, *länsstyrelsen i Norrbottens län* (majoriteten), förklarar sig uttryckligen i yttrandet godta den närmare regleringen i förslaget av frågorna om statschefens ställning och uppgifter. *Högsta domstolens ledamöter* förklarar att de i det väsentliga har underlåtit att gå in på bl. a. spörsmålet om statschefens ställning, detta med tanke på ämnets övervägande politiska karaktär. *Riksmarskalksämbetet* yttrar att ämbetet av principiella skäl inte har ansett sig böra behandla frågan om konungens statsrättsliga ställning. Flertalet remissinstanser lämnar ämnet utan kommentar. En öppet kritisk hållning intar *regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt, chefen för armén, försvarets materielverk, landshövdingen* och *två andra ledamöter av länsstyrelsen i Jönköpings län, länsstyrelsen i Hallands län, Lantbrukarnas riksförbund* och *Svenska företagares riksförbund.*

Yttrandet från *regeringsrättens ledamöter* kan sägas vara representativt för de remissinstanser som ställer sig avvisande till beredningens sätt att lösa spörsmålen om statschefens ställning. Ledamöterna yttrar bl. a. följande.

Den statschefen av grundlagberedningen tillmätta rollen som symbol för riket låter sig svårligen genomföra, om denne nära nog fullständigt skiljes från riksstyrelsen. Efter mönster från exempelvis Danmark och Norge bör statschefen formellt medverka i vissa statshandlingar, t. ex. vid utnämning av regering, vid promulgation av lagar och förordningar, vid ingående av överenskommelser med främmande makter, vid meddelande av nåd och i utnämningsfrågor som ankommer på regeringen. Detta förutsätter att en beslutskonselj bibehålls. – – – – – Rent allmänt kan ifrågasättas om man bör avstå från ett i statslivet fungerande statsöverhuvud, som icke är omedelbart beroende av politiska växlingar och som i särskilda situationer kan vara en nationell tillgång.

Liknande synpunkter utvecklas av *Svea hovrätt.* Sammanfattningsvis uttalar hovrätten att den politiska kompromiss som inom grundlagberedningen har träffats om statschefen har genomförts på ett icke godtagbart sätt. Hovrätten säger sig inte kunna frigöra sig från intrycket, att en diskussion om statsformen – eller åtminstone sådana mera allmänna överväganden om statschefens ställning i en parlamentarisk demokrati som direktiven förutsatt – skulle ha lett till andra lösningar. Vad som nu

presenterats framstår enligt hovrätten som en specialkonstruktion för nuvarande statsform, vilken utformats genom politiska kompromisser utan tillräckligt beaktande av frågornas tekniska sida. Hovrätten vill understryka vikten av att grundlagsregler om rikets statschef avfattas på ett sätt som tillgodoser rimliga anspråk på saklig konsekvens och formell värdighet. Enligt hovrätten är en undervärdering av representativa former en genomgående tendens i beredningens behandling av frågor som har samband med konungen. – Hovrätten avstyrker förslaget om obligatoriska kvartalskonseljer för information till statschefen. Om inga beslut skall fattas, över huvud taget ingen åtgärd av ens expeditionell natur vidtas, synes särskilda sammanträden av denna art inte böra föreskrivas. RF bör inte reglera på vad sätt information skall lämnas. Det bör endast slås fast, att det åvilar statsministern att svara för att statschefen blir informerad fortlöpande. Särskilda i grundlag föreskrivna ceremonier för information skulle ge ett föga tilltalande, för statschefens värdighet närmast nedsättande intryck. Frågan kommer emellertid enligt hovrätten i ett annat läge om statschefen ges vissa formella uppgifter, såsom den att utfärda vissa expeditioner. Härvidlag framhåller hovrätten att det för den är något av en självklarhet att de viktigaste expeditionerna – promulgation av lagar, viktigare utnämningar och liknande – skall undertecknas av statschefen med kontrasignation av vederbörande statsråd. Hovrättens förord för att statschefen skall underteckna särskilt viktiga expeditioner bygger främst på en principiell uppfattning om statschefens funktioner och om vad som är en naturlig ordning. Särskilt synes det önskvärt att inlemma statschefen i det konstitutionella systemet – i beredningens förslag framstår statschefen närmast som ett fristående element. Enligt hovrätten är det fullt förenligt med principen om statschefens maktlöshet att låta honom underteckna viktigare expeditioner. Uppgiften kan konstrueras som en rent formell, representativ funktion. Hovrätten erinrar om nuvarande regler om nyvalsförordnande, avbrytande av riksdagssession och utnämning av statsråd. Besluten expedieras formellt av konungen, men det framgår av grundlagen att avgörandet ligger helt hos statsministern. – Det naturligaste enligt hovrätten är vidare att förordnanden för statsministern och övriga ministrar utfärdas av statschefen, med konstrasignation av talmannen i fråga om statsministern och i övriga fall av statsministern. Statschefen bör även medverka vid entledigande av statsminister eller annan regeringsledamot. Däri ligger inte att statschefen skall ha ett självständigt inflytande utan endast att han som rikets främste företrädare skall formellt utfärda expeditionerna. – Hovrätten antecknar avslutningsvis att dess förslag leder fram till att det blir både möjligt och lämpligt att ha en grundlagsfäst ordning med konseljer inför statschefen, t. ex. minst en konselj i månaden och därutöver då statsministern begär det.

Chefen för armén finner det ofrånkomligt, att konungen för att rätt kunna fullgöra sin av beredningen förutsatta funktion som "rikets statschef", "rikets främste representant" (inåt och utåt) och "symbol för riket" måste ha ett starkt och stadigvarande engagemang i rikets allmänna

angelägenheter. Därigenom får den angivna funktionen sin naturliga grund och förnuftiga mening, markeras ansvaret och säkerställs sammanhang mellan formell symbolik och levande verklighet i gemenskapen kring det, som förbinder oss alla. – Chefen för armén återger ett uttalande av beredningen att de av statschefens funktioner som har sin grund i konungens traditionella ställning som innehavare av regeringsmakten inte kan förenas med ett parlamentariskt system. Häremot invänder han att såvitt honom är bekant är i samtliga nu fungerande europeiska monarkier parlamentarismen fast rotad, vilket icke hindrar att monarken där – även om han eller hon saknar politisk makt – aktivt deltager i regeringsarbetet, i större eller mindre omfattning fattar beslut i regeringsärenden och har centrala funktioner vid regeringsbildningen. Då såväl från allmän synpunkt som från totalförsvarssynpunkt synes angeläget, att hittillsvarande sammanhang mellan konung och regering icke bryts och då erfarenheterna synes visa att numera tillämpad praxis i detta avseende fungerar effektivt och väl, föreslås att sådan ändring av grundlagberedningens förslag sker att sammanhanget behålls även efter borttagandet av kvarstående möjligheter till personlig maktutövning från konungens sida. För att konungen liksom hittills skall vara nära och fortlöpande förenad med – "införlivad med" – statslivet och väl insatt i statsverksamheten, bör konungens statschefsställning alltfort innefatta deltagande i regeringsarbetet, bl. a. i de regeringssammanträden, där de viktigare regeringsärendena slutgiltigt skall avgöras. Hur författningsmässigt en sådan ordning skall utformas – och kombineras eller icke kombineras med en formell kunglig beslutanderätt – bör enligt arméchefen givetvis ankomma på härutinnan sakkunniga att föreslå. Det synes honom emellertid helt möjligt att en sådan ordning kan skapas – sannolikt innefattande också en formell beslutanderätt uttryckande regeringens vilja – utan att den personliga kungamakten blir i något avseende reellt större än den grundlagberedningen förordat.

Försvarets materielverk uttalar som sin mening att för stora delar av svenska folket begreppet konungen har uppfattats som en samlande symbol och representerat den nationella enheten. Såsom sådan samlande symbol avses konungen uppenbarligen behållas, och i förslaget benämnes han statschef. Konungen såsom statschef bör tilldelas uppgifter, som ger hans ställning som rikssymbol och statschef ett innehåll. Förslaget är på denna punkt alltför knapphändigt. Beredningen föreslår ordförandeskap i utrikesnämnden. Andra uppgifter för konungen kunde vara exempelvis att vid eller efter konselj besluta vissa viktigare utnämningar av statliga tjänstemän och att utdela framdeles förekommande belöningar till förtjänta tjänstemän och övriga medborgare.

Landshövdingen och två andra ledamöter i länsstyrelsen i Jönköpings län anför att stadgandet i 1 kap. 3 § RF i beredningens förslag att konungen är rikets statschef synes ha alltför ringa förankring i regeringsformen i övrigt, även i dess 4 kap. För det fall att lagtexten har utformats i syfte att på ett relativt enkelt sätt ändra statsskicket till republik, då kungahuset utslocknar, uttalas att det knappast kan vara

tänkbart att med så begränsade ändringar göra en sådan grundläggande ändring av statsskicket. Det torde bl. a. inte vara möjligt att ge en president endast de befogenheter som statschefen har enligt 4 kap. RF i förslaget. En sådan ordning skulle nämligen ge presidenten en ställning som i sin totala maktlöshet inte stod i rimligt förhållande till att han är folkvald. Ett alternativ med talmannen som statschef skulle åter ge denne befogenheter vid regeringsskifte som nu avvisas för statschefen. En ordning efter schweiziskt mönster, där statschefens befogenheter är anförtrodda en av regeringens ledamöter, torde förutsätta en konstant samregering, främmande för vårt system. Som beredningen har påpekat bidrar varje statschefens agerande som kommer till allmänhetens kännedom till att forma dess bild av honom. Därför bör hans symbolroll inte heller i alltför hög grad tömmas på sitt innehåll. Benämningen statschef utgör en erinran härom. Den ter sig med det förslag som har framlagts föga adekvat. Med anledning härav vill ledamöterna – utan att närmare precisera något förslag – framhålla möjligheterna att vid sidan av representationsuppgifterna ge statschefen ett rimligt antal funktioner, i realiteten symboliska men till formen med reellt innehåll, även inom statslivet. Redan enligt folkrätten har statschefen några sådana funktioner. De ytterligare uppgifter som i första hand ifrågasätts bör i huvudsak vara av liknande karaktär och avse t. ex. att stadfästa vissa utnämningar och vissa viktigare lagar och underteckna expeditioner härom. Sådana frågor skulle förekomma vid konseljerna. Statschefens symbolroll kan därigenom få ett underlag i fråga om funktioner i viss likhet med engelsk konstitutionell praxis. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att reglerna om regeringsbildning bör utformas så att statschefen skall leda regeringsbildningen och formellt utnämna regeringen.

Lantbrukarnas riksförbund framhåller att konungens ställning redan är sådan att han inte har någon makt. LRF menar att beredningen i sitt förslag har tagit från konungen, inte några uppgifter varigenom han utövar personlig makt, men väl uppgifter som har stärkt hans ställning som symbol för riket. Tydligen har beredningen inte velat ta steget fullt ut till republik, eftersom det med all sannolikhet strider mot folkmajoritetens värderingar, men å andra sidan har man velat tillgodose republikanska önskemål genom att så mycket som möjligt försvaga konungens ställning som symbol för riket för att på det sättet eventuellt framdeles underlätta övergången till republik. Det finns enligt förbundet ingen sakligt grundad anledning att bryta den långvariga traditionen med konseljer av nuvarande slag och ersätta den med den klumpiga anordningen med särskilda informationskonseljer. Vad man åsyftar med anordningen, nämligen att ge statschefen den orientering som behövs för hans representativa uppgifter och hans ställning som symbol för riket, kan på ett enklare och mot svensk tradition mera pietetsfullt sätt ordnas genom att den nuvarande konseljen med statschefen som ordförande bibehålles.

Svenska företagares riksförbund anser att konungen inte kan framträda som symbol för riket om han inte själv är en funktion av en statsrättslig verklighet. Förbundet föreslår att konungen såtillvida skall

delta i regeringsarbetet som hans formella medverkan krävs för beslut i vissa viktigare regeringsärenden.

Högsta domstolens ledamöter anmärker att konungens uppgifter enligt förslaget till RF – även vid en jämförelse med andra länder där statschefen inte har någon politisk makt – är uttunnade på ett sätt som knappast är förenligt med begreppet statschef. Under alla förhållanden bör statschefen, när han finner det påkallat, äga kalla till konselj. Han bör också kunna sammankalla utrikesnämnden. Också *Svea hovrätt* finner beteckningen statschef mindre lyckad med den av beredningen fastlagda principen om fullständig maktlöshet. Då denna beteckning inte tidigare förekommit i författningen, skulle det framstå som egendomligt om den införs samtidigt som alla även formella chefsfunktioner avskaffas. Några tekniska skäl föreligger inte som gör detta nödvändigt. Som ett alternativ skulle man kunna överväga ordet statsöverhuvud. Hovrätten säger sig vara medveten om att även terminologin är en fråga med politisk innebörd. Om ordet statschefen skall införas, synes det emellertid enligt hovrätten nödvändigt att ytterligare överväga vissa av beredningens förslag. Liknande synpunkter på termen statschef framförs av *kammarrätten i Göteborg, försvarets materielverk, landshövdingen* och *två andra ledamöter av länsstyrelsen i Jönköpings län* samt *länsstyrelsen i Hallands län. Kammarrätten i Göteborg* anser att beteckningen statschef över huvud taget inte behöver användas i grundlagstexten, utan det är från olika synpunkter att

såväl som republiker – statschefen symboliserar nationen och riket också på så sätt, att han äger framträda som högste befälhavare eller titulärchef eller på annat sätt som främste företrädare för försvaret. Arméchefen utvecklar härefter hur statschefen i krig kan få mycket stor betydelse som en samlande symbol för nationen. Mot denna bakgrund finner han det förhastat att så radikalt som beredningen föreslår ändra konungens traditionella ställning inom försvarsmakten. Även med tanke på sammanhållningen i fredstid inom krigsmakten finner han det motiverat att konungens nuvarande ställning och uppgifter som högste befälhavare bibehålls i jämkad form. Han föreslår att detta sker i den formen att åt konungen ges ställning som "försvarets främste företrädare". Hans förslag i fråga om statschefens förhållande till försvarsmakten är i övrigt väsentligen överensstämmande med överbefälhavarens. *Riksmarskalksämbetet* anlägger i allt väsentligt samma synpunkter som chefen för armén på frågan om konungens ställning i förhållande till försvarsmakten och för fram i huvudsak samma förslag. Ämbetet tillägger att det inte sällan förekommer att ett land tilldelar ett annat lands monark en hederstitel i generals- eller amiralsgrad. Även i Sverige har utländska monarker utnämnts till och mottagit motsvarande svenska militära grader. Från internationell synpunkt finner ämbetet det ofrånkomligt att konungen innehar försvarets högsta grad.

Såvitt gäller konungens medverkan vid utdelandet av ordnar hänvisar *riksmarskalksämbetet* till yttrande, avgivet av kanslersämbetet vid Kungl. Maj:ts orden, och *länsstyrelsen i Jönköpings län* till sitt eget yttrande, i båda fallen över den inom statsrådsberedningen och finansdepartementet upprättade promemorian (Ds Fi 1972:5) "Ordnar och medaljer". *Länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker att statsmyndigheternas befattning med ordensutmärkelser upphör. I sammanhanget hänvisas också till tidigare återgivet uttalande av *försvarets materielverk*.

Riksmarskalksämbetet anser liksom beredningen att hovförvaltningen alltjämt bör stå utanför den statliga förvaltningsorganisationen men vill i motsats till beredningen att en motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen i 48 § RF om att konungens hov står under hans enskilda förvaltning upptas i en ny grundlag.

Regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt och *överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt* efterlyser ett samlat angivande i RF av statschefens uppgifter. *Regeringsrättens ledamöter* vänder sig mot att det inte någonstans i RF görs reda för statsskickets natur, om riket är en konstitutionell monarki eller inte. I anslutning härtill kritiserar ledamöterna den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 4 § RF att en riksföreståndare skall utses om konungahuset utslocknar. Vad därefter skall hända lämnas öppet, yttrar ledamöterna. Att statsskicket på detta sätt kan ändras utan grundlagsändring är otillfredsställande. Skall monarkin avskaffas, bör denna liksom andra konstitutionella ändringar ske i grundlagsform. *Landshövdingen* och *två andra ledamöter av länsstyrelsen i Jönköpings län* hänvisar till ett

uttalande av länsstyrelsen av liknande innebörd med anledning av motsvarande stadgande i författningsutredningens förslag till RF (se SOU 1965:3 s. 21).

Införandet av kvinnlig tronföljd förordas av *länsstyrelsen i Hallands län*, av *minoriteter inom länsstyrelserna i Kronobergs och i Malmöhus län*, av *Lantbrukarnas riksförbund* och av *Fredrika-Bremer-Förbundet*. *Minoriteten inom länsstyrelsen i Malmöhus län* menar att könsdiskriminering i fråga om tronföljden är ägnad att motverka den attitydförändring hos många medborgare som är nödvändig för att full jämställdhet mellan könen allmänt skall uppnås. Liknande innebörd har det uttalande av *Fredrika-Bremer-Förbundet* varmed förbundet motiverar sin ståndpunkt. Förbundet tillägger att det med sitt uttalande inte tar ställning till frågan om monarkins vara eller icke vara.

Åtskilliga remissinstanser anser att konungen alltjämt skall ha rättslig immunitet. Av denna mening är *högsta domstolens ledamöter*, *regeringsrättens ledamöter*, *Svea hovrätt*, *kammarrätten i Göteborg*, *överåklagarna i Stockholms* och *i Malmö åklagardistrikt*, *länsåklagarna i Uppsala* och *i Hallands län*, *riksmarskalksämbetet* samt *länsstyrelserna i Hallands och Norrbottens län*. *Regeringsrättens ledamöter* anför att statsöverhuvudets symbolställning fordrar att den person som skall vara denna symbol för riket åtnjuter rättslig immunitet. Han fritas självfallet inte därmed från att följa landets lagar, men landets rättsliga sanktionssystem bör inte kunna sättas i rörelse mot honom. Liknande synpunkter återfinns i ett par andra remissyttranden. *Länsåklagaren i Hallands län* finner att det även från internationell synpunkt skulle framstå som ganska främmande om konungen inte skulle ha samma immunitetsskydd som främmande sändebud i diplomatiska kåren. Skall konungen kunna åtalas, bör hans ansvar enligt länsåklagaren i vart fall begränsas till grov brottslighet. Dessa synpunkter återkommer i yttrandet från *länsstyrelsen i Hallands län*. *Riksmarskalksämbetet* omnämner att ett med 3 § gällande RF likartat, på historisk grund vilande författningsskydd tillkommer statscheferna i de danska och norska monarkierna ävensom att liknande bestämmelser gäller i t. ex. republiken Finland.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* är det naturligt att behålla den hittillsvarande ordningen att konungen är fredad från åtal, även om hans uppgifter begränsas i stort sett till att företräda riket. Å andra sidan bör det finnas möjlighet för riksdagen att reagera, om konungen allvarligt åsidosätter sina skyldigheter eller undergräver sitt anseende genom att begå grövre brott. Ett tillägg till 4 kap. 5 § RF att riksdagen för sådana fall får bestämma att konungen skall anses ha avgått, skulle enligt kammarrättens mening på ett lämpligt sätt uppväga riskerna med att ha kvar regeln att konungen inte får ställas under ansvar. Från ett par håll – *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt*, *länsåklagarna i Uppsala och i Hallands län*, *länsstyrelserna i Hallands* och *i Norrbottens län* – görs påpekanden om behovet av särskilda regler om åtalsprövning och om forum, för det fall att konungen skall kunna lagföras för brott.

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt föreslår att den som tjänstgör i statschefens ställning skall åtnjuta ansvarsfrihet för sina gärningar som statschef.

3.4 Regeringsbildningen

Bara ett fåtal remissinstanser uppehåller sig vid problemen kring regeringsbildningen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* förklarar att de synpunkter som länsstyrelsen i yttrande över författningsutredningens betänkande anlade på statschefens då föreslagna befogenheter, särskilt såvitt gällde regeringsbildningen, har tillgodosetts i beredningens betänkande. Kritisk inställning till beredningens förslag har *Svea hovrätt, länsstyrelserna i Uppsala och Hallands län, Lantbrukarnas riksförbund* och *Svenska företagares riksförbund.*

Förslaget att talmannen skall överta statschefens roll som initiativtagare och förhandlare mellan partierna kan enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* medföra vissa problem. Förhandlaren i de ifrågavarande överläggningarna bör spela en neutral roll. Detta torde vara svårt för en talman som i allmänhet utsetts ur det största partiet. Problemen torde främst komma att aktualiseras i lägen där partierna har svårt att fungera, t. ex. vid bildning av minoritetsregeringar. En statschef bör ha bättre möjligheter att agera över huvudet på partierna. Statschefen torde vara tillräckligt "avpolitiserad" för att fungera obunden av ev. tidigare partitillhörighet. Med hänvisning till de framförda synpunkterna föreslår länsstyrelsen att proceduren vid regeringsbildning ses över. Därvid bör beaktas möjligheterna att ge statschefen, ev. i samverkan med talmannen, en aktivare roll, vilket inte torde strida mot parlamentarismens idé som den tillämpas i många västeuropeiska länder. Riksdagens behov av inflytande tillmötesgås genom kravet att den föreslagne statsministern skall godkännas vid en omröstning i riksdagen. *Länsstyrelsen i Hallands län, Lantbrukarnas riksförbund* och *Svenska företagares riksförbund* förordar mera bestämt att uppgiften att leda proceduren vid regeringsbildning skall ligga på statschefen. De två riksförbunden åberopar i det väsentliga samma skäl som länsstyrelsen i Uppsala län. Länsstyrelsen i Hallands län anför att, om statschefen inte handlar opartiskt i samband med regeringsbildningen, han uppenbarligen äventyrar monarkins existens. *Svea hovrätt* går inte i sak in på frågan om vem som skall leda konsultationerna vid regeringsbildning och utse regeringsbildare men framhåller rent allmänt att det synes naturligt att ytterligare någon person är närvarande vid dessa konsultationer.

Den viktigaste punkten i beredningens förslag om regeringsbildningen är enligt *Svea hovrätt* att talmannen skall avge ett formellt förslag till riksdagen om statsministerkandidat och att riksdagen skall pröva förslaget genom omröstning. Hovrätten betecknar den förordade ordningen som ett förslag om "positiv parlamentarism" och anser att det är ett av de mera originella förslagen i beredningens betänkande. Förslaget är enligt hovrättens förmenande

något överraskande med hänsyn till direktiven och internationellt sett tämligen unikt. En närmare granskning av motiven har för hovrätten ådagalagt sådana brister att hovrätten har ansett sig inte kunna gå förbi ämnet fastän anledning har saknats att ta ställning i sak till förslaget. Hovrätten yttrar:

Man fäster sig vid regeln, att förslag skall anses godkänt om inte minst 175 riksdagsledamöter röstar nej. Det kan onekligen sägas vara besynnerligt att utforma ett parlamentariskt system så, att en ny regeringschef kan utnämnas efter att ha förlorat en förtroendeomröstning, låt vara i relativa men inte i absoluta tal. Man väntar sig ett ingående resonemang om denna synpunkt i motiven. Anmärkningsvärt nog har den emellertid helt förbigåtts av beredningen. Att frågeställningen är i hög grad praktisk torde klargöras redan av ytliga spekulationer kring de många skiften på statsministerposten som skedde under tiden mellan tillkomsten av majoritetsregeringarna 1917 och 1936.

Inte heller har beredningen närmare övervägt situationen då ett statsministerskifte är påkallat under riksdagens sessionsuppehåll. Ett praktiskt fall visar skiftet 1969: statsministern avgår som partiledare vid ordinarie partikongress som hålls mellan riksdagens sessioner. Enligt beredningens förslag får man välja mellan att låta skiftet på statsministerposten anstå tills riksdagen samlas på nytt, alltså kanske fyra månader, eller inkalla riksdagen till extra session. Om statsministern avlider eller ett skifte av annat skäl inte kan anstå, går det inte att undvika en extra session.

Redan de nu påvisade båda luckorna i motiven ger anledning till tvekan om förslaget är tillräckligt väl genomtänkt. Denna tvekan förstärks av de korta skäl som redovisats av beredningen.

Det anförs till en början att den som "har utsetts till statsminister" redan därigenom får sin maktställning stärkt. Detta utvecklas så: "Vid valet av medarbetare och vid förhandlingar med andra partigrupper har han tack vare sin ställning som regeringschef goda förhandlingsmöjligheter." Av detta skrivsätt kan man vilseledas att tro, att statsministern skall utnämnas för sig och tillträda sitt ämbete, innan regeringen i övrigt utsetts. Att detta inte är avsett framgår emellertid klart både av lagtexten i 4 § och av andra ställen i motiven. Regeringsskifte äger rum i ett sammanhang vid den extra konselj som skall hållas inför statschefen. I de citerade motivuttalandena borde orden "utsetts till statsminister" resp. "ställning som regeringschef" ha utbytts mot "fått uppdrag att bilda regering" resp. "ställning som tilltänkt regeringschef". Men därmed syns resonemanget bli förfelat som motiv för omröstning i riksdagen.

Efter det anförda citatet fortsätter beredningen: "Det kan tänkas att de grupper som inte stödjer regeringen dröjer med att väcka yrkanden om misstroendeförklaring, och till följd därav kan även ett från parlamentarisk synpunkt "oriktigt" val av statsminister komma att stå sig." Denna argumentering strider mot beredningens egen definition på parlamentarism: regeringen skall åtminstone tolereras av riksdagen. Om riksdagsmajoriteten inte avlägsnar regeringen med en misstroendeförklaring, kan det alltså inte hävdas att det skett ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister.

Ytterligare anför beredningen: "En eventuell motvilja att väcka yrkande om misstroendeförklaring kan förstärkas av att den som en gång har utsetts till statsminister därmed har möjlighet att möta en sådan förklaring med nyvalsförordnande och därmed utsläcka alla riksdagsledamöternas mandat." Detta motiv blir tydligen det avgörande. I följande

stycke konkluderar beredningen, att man måste kräva "att den föreslagna kandidaten skall i någon form godkännas av riksdagen, innan han förordnas och alltså förfogar över upplösningsvapnet". Ordalagen visar att motiven avfattats med utgångspunkt i gällande regler och inte i beredningens eget förslag. Som förut påpekats föreslår beredningen att upplösningsvapnet skall överföras från statsministern personligen till regeringen i dess helhet.

Huvudskälet för den föreslagna ordningen med positiv parlamentarism syns sålunda vara, att den utgör en garanti mot missbruk av rätten att förordna om nyval. Utan att diskutera behovet av en sådan garanti vill hovrätten påpeka som en ytterligare brist i motiven, att beredningen inte alls berört alternativet att frånta en ny regering rätten att möta en omedelbar misstroendeförklaring med ett nyvalsförordnande. Hovrätten har noterat att beredningen föreslagit en annan begränsning av denna rätt, förutom att den överförts från statsministern till regeringen.

Hovrätten avstår från att diskutera förslaget i sak och inskränker sig till att påtala de uppenbara bristerna i underbyggnaden såvitt denna framgår av betänkandet. Eftersom det gäller ett av beredningens från praktiskt politisk synpunkt viktigaste förslag, har hovrätten funnit dessa brister inge allvarliga betänkligheter.

Hovrätten påpekar vidare vad som uppfattas som ytterligare brister i motivskrivningen:

I fråga om talmannen framhåller beredningen att han "kan sägas ha en form av politiskt ansvar som kan utkrävas därigenom att han inte blir omvald till riksdagsledamot eller till talman". Emellertid föreslår beredningen i annat sammanhang att talmannen skall väljas för hel valperiod och inte som nu för varje riksdag. Saken får särskild betydelse vid regeringskris i anslutning till val. Beredningen anför att den nyvalde talmannen bör agera i sådana fall, dock att regeringens avskedsansökan tas emot och prövas av den avgående talmannen.

Angående statschefens rent formella medverkan vid förordnande och entledigande av minister hänvisas till remissammanställning i fråga om statschefens ställning (jfr. 3.3).

3.5 Regeringsarbetet

Frågor om regeringsarbetets organisation tas upp av några remissinstanser. *Regeringsrättens ledamöter* uttalar att det är värdefullt att statsdepartementen enligt förslaget fortsatt sammanhålles organisatoriskt inom den enhet som ett regeringskansli utgör. Samarbetet under förberedelsearbetet med regeringsärendena underlättas av att det försiggår inom ramen för denna enhet. *LO* saknar i beredningens betänkande en analys av och diskussion om hur regeringsarbetet bör vara upplagt. Enligt LO:s erfarenheter är nuvarande former för regeringsarbetet mindre tillfredsställande. Någon avgörande förändring av dessa har inte skett under lång tid, trots att regeringens uppgifter och arbetsbörda fått en helt annan omfattning än de hade för exempelvis 40 år sedan. Statsråden är för få och blir därför i alltför stor utsträckning upptagna av administrativa problem. Det politiska agerande, som bör vara statsrådens huvuduppgift, riskerar att komma i skymundan av den administrativa

arbetsbördan. Därigenom uppstår uppenbara risker för att allt fler frågor med politisk anknytning förs över till tjänstemanna- och expertplanet. Dessa risker synes ytterligare förstärkas av att statsrådens främsta medarbetare – statssekreterarna – inte längre, som ursprungligen var tänkt, huvudsakligen fungerar som politiska rådgivare. Enligt LO:s mening bör statsrådskretsen väsentligt vidgas.

För att regeringen till fullo skall kunna utöva den politiska styrning, som måste vara dess huvuduppgift, bör inom regeringskretsen bildas ett särskilt inre kabinett för politiska frågor. LO saknar i förslaget en belysning av om den här beskrivna arbetsordningen bör grundlagfästas och i så fall hur det formella ansvaret bör fördelas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* hävdar att i en ny RF bör anges såväl det lägsta som det högsta antalet ministrar, som kan få ingå i regeringen. I varje fall bör bestämmelser härom meddelas i lag. Genomföres beredningens förslag om omröstning vid regeringssammanträde får nämligen antalet ministrar en helt annan konstitutionell betydelse än för närvarande. I lag bör av samma skäl upptas en ram för antalet departement. Länsstyrelsen förutsätter härvid att lagstiftning sker med regeringens medverkan.

Svea hovrätt konstaterar att en strävan hos beredningen har varit att ge statsministern och regeringen största möjliga handlingsfrihet i fråga om regeringens sammansättning. Denna strävan har emellertid enligt hovrättens åsikt drivits för långt då det inte klart sägs ut ens att det skall finnas både departementschefer och statsråd utan departement. Hovrätten förordar också att en uttrycklig regel tas upp som även för framtiden grundlagsfäster ordningen med två juristkonsulter. Också *regeringsråden Hjern och Petrén* samt *Svenska företagares riksförbund* förordar att en motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen i 6 § RF inflyter i en ny RF. *Regeringsråden Hjern och Petrén* yttrar att den nuvarande regeln utgör det legala underlaget för rådande praxis att i en regering skall ingå två s. k. juristkonsulter. Att denna regel föreslås avlägsnad väcker enligt de båda regeringsråden betänkligheter. Juristkonsulterna utgör en viktig garanti för att regeringens beslutsfattande alltid är lagenligt. Självfallet kan regeringen av sina tjänstemän erhålla de upplysningar som kan erfordras för att rätt bedöma olika tilltänkta besluts laglighet. I den hittillsvarande svenska ordningen ligger emellertid en särskild styrka. Denna rättskontroll utövas nämligen hos oss av personer som har samma formella ställning som övriga statsråd såsom medlemmar av regeringen. Det är ofrånkomligt att rättsgarantierna för regeringsbeslutens rättsenlighet försvagas, om man avlägsnar juristkonsulterna och ersätter dem med en service av tjänstemän som icke har något ansvar för de beslut som fattas. En regel av hittillsvarande art bör bibehållas men omformuleras så att den utsäger att två av regeringens medlemmar, som inte är chefer för departement, skall vara lagfarna. *Svenska företagares riksförbund* anför att lagstiftningsverksamheten som en följd av bl. a. samhällets allt hastigare omvandling kommer att bli större än någonsin tidigare. Det synes därför nödvändigt att regeringen alltid är tillförsäkrad hög juridisk kompetens och stor erfarenhet av den statliga förvaltningen. Förbundet

hänvisar också till önskemål som uttalades av flera remissinstanser vid remissbehandlingen av författningsutredningens förslag (SOU 1965:3 s. 32).

Ingen remissinstans kan anses göra gällande att statschefen bör tillförsäkras något inflytande vid regeringsärendenas avgörande. Angående statschefens formella medverkan vid tillkomsten av vissa beslut hänvisas till avsnittet om statschefens ställning (avsnitt 3.3). Det kan tilläggas att *länsstyrelsen i Hallands län* i anslutning till sitt förslag att statschefen skall stadfästa utnämningar på högre tjänster och viktigare lagar föreslår att reglerna om regeringsärendenas avgörande som konsekvens härav omarbetas.

Beredningens förslag att alla regeringsärenden skall avgöras genom samfällda beslut vinner uttrycklig anslutning från *regeringsrättens ledamöter,* från *länsstyrelserna i Uppsala* och *Jönköpings län* och från *försvarets materielverk.* Flera av de remissinstanser, beträffande vilka 6 kap. RF särskilt har angivits i remissen, har lämnat förslaget i förevarande del utan invändning, bland dem *justitiekanslern, högsta domstolens ledamöter, hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *kammarrätten i Göteborg.*

Regeringsrättens ledamöter säger sig kunna ansluta sig till beredningens allmänna resonemang om fördelarna av att tillämpa en kollektiv beslutsform. Därigenom undviks bl. a. kompetenstvister i efterhand exempelvis om huruvida en minister har varit behörig att fatta ett visst beslut ensam. Än viktigare är enligt ledamöterna den politiska effekten, bestående i att regeringens kollektiva ansvar för besluten markeras och att sammanhållningen inom regeringen befordras. *Länsstyrelsen i Uppsala län* menar att formen med samfällda beslut ger större enhetlighet åt regeringens arbete. En förutsättning för att regeringen skall fungera som en enhet där alla ministrarna har gemensamt ansvar finner länsstyrelsen dock vara, att arbetet förbehålls viktigare frågor. Länsstyrelsen tillstyrker därför att ansträngningarna fortsätts att delegera enklare regeringsärenden till andra myndigheter. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* noterar med tillfredsställelse beredningens bestämda ställningstagande mot all ministerstyrelse. Sannolikt kommer i praxis en ordning som i sak överensstämmer med den nuvarande att tillämpas. Regeringssammanträdena blir alltså endast formellt registrerande, och de reella besluten fattas dessförinnan vid allmänna eller gemensamma beredningar eller av enskilda ministrar. *Försvarets materielverk* återger med gillande ett uttalande av beredningen att det är bäst förenligt med vårt system med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna läggs hos regeringen som sådan.

Svea hovrätt intar en annan hållning än de nu nämnda remissinstanserna och ställer sig tveksam till de skäl som beredningen har anfört för en ordning som inte rymmer beslutanderätt för enskilt statsråd i regeringsärende. Efter att i sammandrag ha återgivit beredningens motivering i ämnet fastslår hovrätten att hela argumenteringen framstår som förfelad, eftersom den bortser från själva förutsättningen för en ordning med

ensambeslut, nämligen att den tillämpas endast i fråga om ärenden som inte är av politisk natur eller eljest av större vikt. Även efter den betydande decentralisering från regeringen, som har skett på grundval av departementsutredningens arbete, kommer ett mycket stort antal ärenden att avgöras av regeringen varje år. Det är naturligtvis en ren fiktion att hävda, att regeringen i dess helhet sätter sig in i vart och ett av dessa ärenden. Beaktar man detta, kan man – säger hovrätten – svårligen acceptera beredningens resonemang om samarbete över departementsgränserna, enhetliga värderingar, gemensamt politiskt ansvar, sammanhållning inom regeringen etc. Det gäller vanliga förvaltningsärenden som förs upp till regeringen i dess egenskap av högsta förvaltningsmyndighet. – Huvudskälen för och emot ensambeslut har enligt hovrätten helt förbigåtts av beredningen. För en sådan ordning talar det allmänna önskemålet om så nära överensstämmelser som möjligt mellan norm och realitet. Mot en sådan ordning talar traditionen och en principiell syn på regeringen som en enhet och ett kollektiv. Hovrätten säger sig vara väl medveten om svårigheten att bryta med ett traditionellt betraktelsesätt men vill dock understryka värdet i en beslutsform som mera svarar mot realiteterna än den nuvarande. – Hovrätten anmärker rent allmänt, att hela frågekomplexet om formerna för regeringens handlande kunde ha varit förtjänt av att tas upp till mera förutsättningslösa och djupgående överväganden än som redovisas av beredningen. Den gamla diskussionen om "ministerstyrelse" har t. ex. ofta förts från oklara utgångspunkter. Frågan hade motiverat en viss analys i detta sammanhang. Man kan inte heller komma ifrån att regeringen kan ha behov av att handla utan alltför stark formell bundenhet, väsentligen under sitt politiska ansvar. Sålunda skulle, anmärker hovrätten slutligen, t. ex. den nyligen inträffade flygkapningsincidenten kunna ge anledning till särskilda överväganden, vilka lämpligen borde utgå från de förut anförda synpunkterna om närmare överensstämmelse mellan norm och realitet.

Beredningens förslag att regeringsärenden som angår befälet över försvarsmakten, med avsteg från huvudregeln, under statsministerns överinseende skall kunna avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör lämnas uttryckligen utan erinran av *överbefälhavaren* och av *chefen för armén.*

De av beredningen föreslagna reglerna om omröstning inom regeringen vid skilda meningar inom denna (6 kap. 4 § RF) godtas, om än med viss tvekan, av *länsstyrelserna i Uppsala och Jönköpings län. Länsstyrelsen i Uppsala län* finner formuleringarna i 6 kap. 4 § RF och beredningens kommentarer härtill något överarbetade, detta sett mot bakgrunden av behovet av sammanhållning och ömsesidigt förtroende mellan ministrarna. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anmärker att omröstningsreglerna kan medföra problem i koalitionsregeringar. Bl. a. *högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, justitiekanslern* och *kammarrätten i Göteborg* har inte riktat någon kritik mot reglerna i fråga.

Hovrätten över Skåne och Blekinge avvisar däremot klart omröstnings-

bestämmelserna och föreslår att 6 kap. 4 § får utgå. *Svea hovrätt* förordar att 4 § andra stycket utgår. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför:

Det är svårt att uppställa någon omröstningsregel, då regeringen ej är tillsatt till ett visst antal med ett personligt mandat för varje ledamot. Det förhåller sig i stället så att statsministern enligt förslaget skall utses genom en särskild procedur i riksdagen, varefter han anmäler av honom utsedda ministrar. Det ligger också i statsministerns hand att entlediga annan minister så snart han finner det lämpligt. Härav följer att statsministern intager en nyckelställning och att det är svårt att tänka sig att något beslut skulle kunna fattas i regeringen om han motsätter sig det. En utväg som kunde övervägas vore att statsministern alltid, enligt föreskrift i regeringsformen, hade att fatta avgörandet. Detta vore emellertid att driva konsekvenserna av statsministerns politiska ställning som den ledande alltför långt och att eventuellt lägga alltför stor börda på honom. Det kan inte begäras att statsministern utöver den politiska ledningen i stort också skall hinna med att i detalj sätta sig in i alla förekommande frågor. Han måste i hög grad lita på det arbete som utföres av departementscheferna och hans ställningstagande bör därför inte anges som det avgörande genom en uttrycklig lagregel. Det torde vara tillräckligt att hans politiska ledarställning utesluter att regeringen fattar några beslut för vilka han inte kan ta sin del i det politiska ansvaret. Härtill kommer att ett i viss mån likartat resonemang kan föras också ifråga om andra ledamöter av regeringen. Det ligger i sakens natur att så snart ett beslut har ekonomiska konsekvenser finansministern är involverad. Man kan aldrig bortse ifrån att de åtgärder regeringen beslutar återverkar på finansministerns uppgift att upprätta och handha rikets budget. I dylika situationer kommer alltså även han att intaga en nyckelställning och har ett särskilt politiskt ansvar för vidtagna åtgärder. Samma resonemang skulle kunna anläggas på utrikesministerns roll, då det gäller landets förhållande till andra länder, och i viss mån på varje departementschef när det gäller ärenden inom hans departement. Man kan vidare inte bortse ifrån att olika ledamöter i en regering p. g. a. erfarenhet och politisk ställning kan komma att dominera under en regerings interna arbete. Särskilda komplikationer i det nu angivna mönstret och svårlösta politiska problem kan komma att uppstå om regeringen är sammansatt av företrädare för flera partier och man därför har att taga hänsyn till de mer eller mindre preciserade överenskommelser mellan dem som träffats vid koalitionsbildningen. Nu angivna förhållanden torde ge vid handen att det knappast är möjligt att uppställa någon regel för regeringens beslutsfattande.

Enligt hovrättens mening är det inte behövligt att i regeringsformen ange några regler för hur regeringen fattar beslut. Det bör vara varje regerings ensak att bestämma sina arbetsformer och komma överens om metoderna för beslutsfattandet. Den allmänna principen synes böra vara att regeringens medlemmar enas om besluten, men att det dock finnes en viss möjlighet för enskilda medlemmar att låta anteckna skiljaktig mening till protokollet, en möjlighet som är nödvändig för att icke divergenser i mindre frågor och av mindre betydelse skall förhindra och försvåra regeringsarbetet. Om skiljaktig mening inom regeringen skall tillmätas så stor betydelse att den får särskilda konsekvenser är en politisk fråga, som får lösas med politiska medel.

3.6 Folkomröstning

Endast ett fåtal remissinstanser uppehåller sig vid folkomröstningsfrågorna.

Frågan om beslutande folkomröstning som ett led i proceduren för grundlagsändring har föranlett några uttalanden.

Länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs och *Norrbottens län* ger sin anslutning åt beredningens mening att inte mycket skulle vara att vinna med beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* uttalar att de föreslagna bestämmelserna i 7 kap. 9 § RF om förfarandet vid grundlagsändring lämnar tillräckliga garantier för att ändringar i för statsskicket väsentliga principer inte sker utan förankring hos folkmajoriteten. Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* skulle förslaget från reservanterna i grundlagberedningen om folkomröstning i vissa fall i grundlagsfrågor i samband med de allmänna valen alltför mycket belasta en redan förut av tre samtidiga val tyngd valorganisation och valrörelse.

Regeringsrättens ledamöter (majoriteten) diskuterar frågan om folkomröstning som led i prövningen av förslag om grundlagsändring men kommer till slutsatsen att önskemålet om att en betydande folkmajoritet skall stå bakom grundlagsändringar får tillgodoses på andra vägar (se härom under 7 kap. 9 § RF). Teoretiskt sett finner man det vara mycket som talar för folkomröstning, då fråga är om ändring av en grundlag, enligt vilken all makt kommer från folket. Man ställer sig frågan om denna grundläggande regel skall kunna upphävas och en annan maktkälla anges i grundlagen utan att folket har blivit direkt tillfrågat. Det framhålls emellertid att folkomröstning kan ifrågakomma blott i sällsynta fall då någon klart definierad principfråga skall avgöras.

Förslaget från reservanterna i beredningen att beslutande folkomröstning skall hållas om vilande förslag till grundlagsändring, i fall det begärs av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter, får instämmanden från *Svea hovrätt* och *Svenska företagares riksförbund. Svea hovrätt* erinrar om sitt förord för ett förslag med samma innebörd från författningsutredningen och sitt i anslutning härtill gjorda uttalande att det syntes angeläget att på något sätt komplettera de nuvarande reglerna om två riksdagsbeslut med enkel majoritet. *Svenska företagares riksförbund* hänvisar till reservationen i frågan inom beredningen och tillägger att frånvaron av maktbalans i den föreslagna grundlagen kunde motvägas av möjligheten för en riksdagsminoritet att begära folkomröstning i grundlagsfrågor.

Beredningens förslag att inte heller i övrigt vidga området för folkomröstning utöver det nuvarande godtas av *länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs* och *Malmöhus län. Länsstyrelsen i Uppsala län* ansluter sig därjämte till förslaget att beslut om rådgivande folkomröstning bör fattas i lagform.

En annan syn på folkomröstningsinstitutet har *två ledamöter av regeringsrätten* (regeringsråden Hjern och Petrén). Vid sin behandling av frågorna om kommunernas ställning i statsskicket efterlyser de en analys av maktfördelningen mellan folket, representerat i riksförsamlingen, och folket, företrätt av regionalt, kommunalt och lokalt valda ombud, samt folket sådant det framträder vid folkomröstning. Grundlagen måste enligt ledamöterna ge uttryck för en från början klart genomtänkt grundsyn på vilka former som folkviljan skall framträda i. Folkomröstningsinstitutet, yttrar ledamöterna i anslutning till 7 kap. 3 § RF, har behandlats styvmoderligt i beredningens betänkande. I en författning, som bygger på folksuveränitetens princip, måste starka skäl föreligga för att begränsa folkomröstningsinstitutets funktion till att blott vara rådgivande. Det ter sig enligt ledamöternas mening naturligt att i verkligt avgörande frågor låta folket i referendum ge uttryck åt sin uppfattning.

Utredningen om den kommunala demokratin framhåller att den enligt sina direktiv har att överväga frågan om kommunal folkomröstning men att utredningen ännu inte har tagit upp denna fråga till behandling.

3.7 Kommunernas ställning

Grundlagberedningens reglering i RF av den kommunala självstyrelsen (1 kap. 5 och 7 §§ samt 7 kap. 4 §) har rönt ganska stor uppmärksamhet från remissinstansernas sida. Tonen i remissyttrandena får sägas vara övervägande kritisk.

De flesta remissinstanserna som behandlar kommunfrågorna gör allmänna uttalanden om det sätt på vilket den kommunala självstyrelsen har reglerats i förslaget. En fråga som därvid ofta återkommer är den vilken betydelse det skall tillmätas för utformningen av grundlagsbuden om kommunerna att för närvarande tre kommittéer är sysselsatta med grundläggande frågor om den kommunala självstyrelsen, nämligen länsberedningen, utredningen om den kommunala demokratin och utredningen om kommunernas ekonomi.

En positiv hållning till beredningens förslag i stort i ämnet intar *överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt, länsberedningen, utredningen om kommunernas ekonomi* och *en ledamot av länsstyrelsen i Stockholms län.*

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt hälsar med tillfredsställelse att den kommunala självstyrelsen förankras i grundlag genom stadgandet i 1 kap. 5 § RF. *Länsberedningen* framhåller att den bl. a. har att överväga uppgiftsfördelningen i stort mellan stat och kommun, mellan primär- och sekundärkommuner inbördes samt inom den statliga sektorn mellan centrala och regionala organ. Länsberedningen säger sig dela grundlagberedningens uppfattning att grundlagsreglerna om kommunerna med tanke på det pågående utredningsarbetet måste utformas så att de är förenliga med rådande förhållanden och om möjligt inte heller hindrar sådana förändringar som kan tänkas bli en följd av utredningarna. *Den nämnde ledamoten i länsstyrelsen i Stockholms län* har samma uppfatt-

ning. För den inställning som *utredningen om kommunernas ekonomi* intar redogörs i det följande vid behandlingen av den kommunala beskattningsrätten.

Svenska kommunförbundet (majoriteten) vill inte motsätta sig att beredningens förslag om den kommunala självstyrelsen läggs till grund för lagstiftning, om det inte anses möjligt att uppskjuta författningsreformen till en senare tidpunkt. Förbundet är dock inte fullt tillfreds med beredningens förslag. Om bestämmelserna i RF om kommunerna skall utformas med den målsättningen att de skall vara förenliga med gällande ordning och inte heller hindra förändringar som kan följa som resultat på utredningsarbetet om kommunerna, blir bestämmelserna, menar kommunförbundet, mer eller mindre ofullgångna, urholkade och som grundlagsskydd betraktade av tvivelaktigt värde. Från denna synpunkt kan enligt förbundet starkt ifrågasättas om inte resultatet av utredningarna borde avvaktas innan slutlig ställning tages till utformningen av bestämmelser i regeringsformen om den kommunala självstyrelsen. Det är i viss mån oroande att grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen enligt beredningens förslag framstår som så uttunnat, att – något tillspetsat uttryckt – garantier saknas för att riksdagen inte utan grundlagsändring kan inkräkta på kommunernas rättigheter. Som skäl att likväl inte motsätta sig beredningens förslag (se dock vad nedan sägs om den kommunala beskattningsrätten) åberopar förbundet att möjligheten att senare aktualisera frågan om ändringar i grundlagen ju alltid står öppen. Det är förbundets förhoppning att riksdagen i framtiden liksom hittills skall slå vakt om de värden som den kommunala självstyrelsen representerar. – Kommunförbundet finner inte anledning till erinran mot det i 1 kap. 5 § RF föreslagna stadgandet. – I ett särskilt uttalande konstaterar *två ledamöter i kommunförbundets styrelse* att beredningen allmänt sett har behandlat den kommunala självstyrelsen mycket knapphändigt och gett den en alltför undanskymd plats i författningstexten. Ledamöterna i fråga instämmer i övrigt i styrelsemajoritetens yttrande.

Också somliga av de remissinstanser som enligt det följande är övervägande kritiska mot beredningens förslag fäller erkännsamma omdömen om detta i vissa hänseenden. Sålunda ger *Svenska landstingsförbundet* starkt stöd åt den av beredningen i motiven deklarerade utgångspunkten att den kommunala självstyrelsen är att betrakta som en av statsskickets grunder. *Kommunfullmäktige i Stockholm* finner det värdefullt att den kommunala självstyrelsen, grundad på den representativa demokratin, skrivs in i grundlagen, eftersom den kommunala demokratin kan betecknas som det ursprungligaste och djupaste uttrycket för den demokratiska samhällsprincipen. *Hallands läns landstings förvaltningsutskott* säger sig kunna ansluta sig till det sakliga innehållet i 7 kap. 4 § RF. Stadgandet utgör enligt utskottet en välbehövlig precisering i jämförelse med den nuvarande grundlagsbestämmelsen om den komunala verksamheten, vilken efter sin ordalydelse endast rör beskattningsrätten.

En kritisk inställning till beredningens förslag redovisar *Svenska landstingsförbundet, länsstyrelserna i Stockholms län* (majoriteten) och *i*

Malmöhus län, Stockholms läns landstings förvaltningsutskott, kommunfullmäktige i Stockholm, Hallands läns landstings förvaltningsutskott, utredningen om den kommunala demokratin, Svea hovrätt och två ledamöter av regeringsrätten.

Svenska landstingsförbundet menar att den av beredningen uttalade grundsynen på den kommunala självstyrelsen motiverar att denna får en väsentligt starkare ställning i en ny RF än i den gällande. Efter en genomgång av de bestämmelser som beredningen föreslår i RF om kommunerna konstaterar förbundet att den ställning som kommunerna ges i förslaget i huvudsak överensstämmer med den ställning som de har i dag. Detta hindrar inte att förbundet på vissa viktiga punkter är kritiskt mot förslaget och dess motiv. Det är sålunda enligt förbundets mening tveksamt om pågående utredningsverksamhet bör tas till intäkt för att en i sig motiverad precisering av den kommunala självstyrelsens ställning inte sker. Grundlagsregler bör rimligen inte ges en sådan utformning att villkoren för den kommunala självstyrelsen radikalt kan ändras, utan att detta påverkar formuleringen i grundlagen. Innehållet i RF:s reglering av den kommunala självstyrelsen hindrar inte att förändringar genomförs i enlighet med de resultat sittande utredningar kan presentera. Dessa ändringar bör då självfallet få formen av en grundlagsrevision. Förbundet anser vidare att både beredningens förslag till grundlagstext rörande kommunerna och kommentarerna härtill saknar den precisering man bör kräva av en grundlag och dess förarbeten. Styrelsen förutsätter därför att en överarbetning kommer att ske innan förslaget blir föremål för riksdagens beslut. – Den kritik som förbundet i övrigt riktar mot beredningens förslag redovisas i det följande.

Enligt uttalande av *kommunfullmäktige i Stockholm* har den kommunala självstyrelsen inte fått den framträdande plats den förtjänar i lagförslaget. I de delar av grundlagberedningens förslag som är av kommunalt intresse är de sakliga nyheterna få och synes inte vara av genomgripande art. I avvaktan på pågående utredningars resultat är det enligt kommunfullmäktige väsentligt att de värden som den kommunala självstyrelsen representerar redan nu kommer till klarare uttryck i den nya grundlagen än vad grundlagberedningen har angivit. Den lokala självbestämmanderätten och kommunernas i princip fristående ställning gentemot staten bör ges en mer central plats i grundlagen och en klarare utformning än som har föreslagits av beredningen.

Länsstyrelsen i Stockholms län (majoriteten) anser att de i RF upptagna stadgandena om kommunerna lämnar föga skydd för den kommunala självstyrelsen. Länsstyrelsen delar den kritiska uppfattning som har kommit till uttryck i Stockholms läns landstings förvaltningsutskotts och Stockholms kommunfullmäktiges remissyttranden (om det förstnämnda hänvisas till referat i det följande). Den kommunala självstyrelsen är ett av fundamenten i det svenska statsskicket. Den lokala självbestämmanderätten bygger också på urgamla traditioner i vårt land. Det borde enligt länsstyrelsen vara en självklarhet att den kommunala självstyrelsen som haft och har en så väsentlig betydelse för den svenska

samhällsutvecklingen ges ett klart uttalat grundlagsskydd. Härför krävs inga särskilda utredningar utan endast en fast politisk vilja att värna den kommunala demokratin. Enligt länsstyrelsens mening är det påkallat att den kommunala självstyrelsen regleras i ett särskilt kapitel i regeringsformen, vari de grundläggande elementen i den kommunala självstyrelsen slås fast: det representativa styrelseskicket, valsättet, den ovillkorliga beskattningsrätten, planmonopolet samt den kommunala kompetensen att ta upp egna frågor av lokal betydelse och däri fatta självständiga beslut. Någon uppdelning av RF mellan primär- och sekundärkommunernas verksamhet bör inte göras.

Länsstyrelsen i Malmöhus län konstaterar att något grundlagskydd för närvarande inte föreslås för den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Länsstyrelsen anser det emellertid angeläget att det i dessa hänseenden sker en verklig reglering i grundlag. Denna reglering bör inte avvakta pågående utredningsarbete utan göras nu.

Från principiell utgångspunkt, hävdar *Hallands läns landstings förvaltningsutskott,* är det angeläget att den kommunala och landstingskommunala organisationen fastläggs i grundlag såsom en viktig del av det svenska statsskicket. Innehållet i begreppet kommunal självstyrelse lär inte kunna klart preciseras, eftersom den kommunala verksamheten omfattar både en självstyrelsesektor i egentlig mening och en sektor inom vilken kommunerna handlar såsom verkställare av statsmakternas beslut. Oavsett detta förhållande har den kommunala verksamheten utvecklats till en betydelsefull komponent inom det demokratiska styret i landet. Detsamma gäller även den landstingskommunala verksamheten som idéhistoriskt har samma grund som den kommunala men av olika skäl har anvisats en snävare sektor att arbeta inom. Mot denna bakgrund ställer utskottet frågan om kommuners och landstingskommuners roll i det svenska statsskicket tillräckligt betonas i förslaget. Förvaltningsutskottet hade gärna sett att de här berörda aspekterna hade kommit till klarare uttryck än som har skett i 1 kap. 5 §.

Utredningen om den kommunala demokratin konstaterar att beredningen har behandlat den kommunala självstyrelsen mycket kortfattat. Efter att ha återgivit beredningens motiv härför fortsätter utredningen.

När 1809 års författning utarbetades existerade inte kommuner i nutida mening och kunde således inte ingå som ett konstituerande element i författningen. Genom utvecklandet av en kommunal självstyrelse på såväl primärkommunal som sekundärkommunal nivå lades grunden för en genomgripande förändring i statsskicket. Det torde inte råda några delade meningar om att den utomordentligt snabba expansionen av den kommunala verksamheten, som ägt rum under de senaste decennierna, framhävt den mycket centrala roll, som den kommunala självstyrelsen spelar i vårt land.

Kommunernas beslutanderätt har i dag en sådan omfattning att kommunerna delar ansvaret med staten för flertalet samhällsuppgifter vad avser samhällsplanering och samhällsservice.

Utredningen om den kommunala demokratin anser därför att en svensk författning, som avses spegla de grundläggande dragen i vårt samhällsliv, bör ge kommunerna en stark ställning i statsskicket. Enligt

utredningens mening är det därför angeläget att förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen markeras på ett klarare sätt i grundlagen än vad som är fallet i grundlagberedningens förslag.

Två av ledamöterna i regeringsrätten (regeringsråden Hjern och Petrén) uttalar som sin mening att kommunernas ställning i svenskt statsskick i förslaget inte har beaktats i rimlig grad. Orsaken härtill har angivits bl. a. vara länsberedningens pågående arbete. Enligt ledamöternas mening är det emellertid inte i dag möjligt att anta en ny grundlag, som vilar på folksuveränitetens princip, utan att grundlagen beaktar också den folkvilja som har fått sitt representativa uttryck i de kommunala församlingarna. Förslaget innehåller i stort sett inte mera därom än att det överlåts åt riksdagen att besluta om den kommunala självstyrelsens grunder och villkor. Ett sådant betraktelsesätt är enligt de två regeringsråden inte godtagbart. Det bör i själva grundlagen slås fast att kommunerna har rätt att ombesörja sina angelägenheter. Denna befogenhet bör inte kunna berövas dem av riksdagen genom lag. Överhuvud efterlyser man i den situation, vari landet för närvarande befinner sig en analys av maktfördelningen mellan folket representerat i riksförsamlingen och folket företrätt av regionalt, kommunalt och lokalt valda ombud – landsting, kommuner och församlingar – samt folket sådant det framträder vid folkomröstning. Det låter sig inte göra att i efterhand, sedan länsberedningen har framlagt sina förslag och dessa behandlats, söka i en redan antagen ny grundlag föra in några löst påklistrade regler om kommunernas roll. Grundlagen måste ge uttryck för en från början klart genomtänkt grundsyn på vilka former folkviljan skall framträda i.

Efter att ha återgivit ett uttalande i beredningens direktiv om den kommunala självstyrelsen som ett viktigt och för vårt land karaktäristiskt inslag i förvaltningsorganisationen uttalar *Svea hovrätt* i anslutning till 10 kap. förslaget till RF att hovrätten delar meningen att ett kapitel om förvaltningen måste behandla också den kommunala sidan, om det skall fylla sin avsedda informativa funktion. Kapitlet bör enligt hovrätten ange bl. a. de båda kommunala nivåerna – den regionala och den lokala – samt grunddragen i den kommunala organisationen, med beslutande samt förvaltande och verkställande organ. – De synpunkter som hovrätten i övrigt anlägger på beredningens förslag i nu aktuell del redovisas i det följande, likaså synpunkterna från *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott.*

Somliga remissinstanser uppehåller sig särskilt vid grundlagberedningens inställning till frågan om relationerna mellan stat och kommun. Uttalanden i detta hänseende från *länsstyrelsen i Stockholms län, kommunfullmäktige i Stockholm, Hallands läns landstings förvaltningsutskott* samt *regeringsråden Hjern och Petrén* har redan återgivits.

Som tidigare har nämnts förklarar *högsta domstolens ledamöter* att frågan om förhållandet mellan stat och kommun hör till dem som vore förtjänta att behandlas i en modern grundlag men som av beredningen

har lämnats utanför regleringen. Spörsmålet bör enligt ledamöterna tas upp till övervägande vid ärendets fortsatta behandling.

Av övriga instanser behandlar *Svenska landstingsförbundet* frågan mest utförligt. Landstingsförbundet har fäst sig vid ett uttalande av beredningen att de kommunala myndigheterna till mycket betydande del kan uppfattas som organ för tillämpning av riksdagens lagbeslut. Detta gäller särskilt de myndigheter som är verksamma inom den specialreglerade förvaltningen. Men också i övrigt, säger beredningen i den åsyftade passusen, kan kommunalförvaltningen uppfattas som en form av utövning av offentlig makt, ytterst delegerad av riksdagen. Landstingsförbundet finner dessa uttalanden diskutabla. Det är enligt förbundet självklart att den specialreglerade sektorn inom den kommunala verksamheten är så styrd av riksdagens lagbeslut att beredningens verklighetsbeskrivning är tillämplig. För den oreglerade delan av landstingens verksamhet synes den däremot mindre väl anpassad. De lagbeslut som fattas av riksdagen och som äger tillämpning på den inte reglerade sektorn gäller främst verksamhetsformerna och har ingen inriktning på verksamhetens art. Undantag därifrån utgör endast de allmänna formuleringar som förekommer i 4 § landstingslagen. Enligt denna har landstingen att vårda sina angelägenheter dels i vissa angivna fall, dels utan specifikation i andra fall, så länge handhavandet av dessa ytterligare uppgifter inte ankommer på annan enligt gällande författning. Landstingsförbundet ifrågasätter vidare starkt beredningens synpunkt att kommunalförvaltningen ytterst innebär en delegation från riksdagen. Delegering innebär enligt förbundets uppfattning att den genom delegering avhända uppgiften kan återtas av den delegerande parten utan omgång och att en skyldighet normalt finns för den part som erhållit delegationen att i ärenden av principiell natur underställa dessa den delegerade partens prövning. Ett sådant synsätt på den oreglerade sektorn av den kommunala verksamheten överensstämmer enligt förbundet inte med den praxis som utgör grunden för den kommunala självstyrelsen.

Enligt uttalande från *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* görs genom stadgandena i 1 kap. 5 § och 7 kap. 4 § RF den kommunala självstyrelsens livsbetingelser beroende av framtida lagstiftning genom riksdagen. Enligt förvaltningsutskottets uppfattning synes det som om grundlagberedningen i alltför hög grad har varit fångad av föreställningen att den kommunala självstyrelsen och verksamheten inom kommunerna skulle utgöra delegerad statsmakt. Även om delar av den kommunala verksamheten grundas på statliga beslut och är underkastad statliga direktiv äger kommunerna av ålder frihet att i övrigt sörja för medborgarnas gemensamma angelägenheter oberoende av statliga föreskrifter. Det föreslagna stadgandet i 7 kap. 4 § enligt vilket "Kommunernas uppgifter – – – bestämmes i lag" skall enligt beredningens motiv ses som en begränsning av statens möjligheter att pålägga kommunerna arbetsuppgifter. Det utgör emellertid enligt sin ordalydelse en begränsning även av kommunernas självbestämmanderätt. Förvaltningsutskottet anser att den kommunala självstyrelsen såsom en bärande princip för det svenska

samhällsskicket bör komma till klart uttryck i grundlagen. Denna princip bör fastläggas oberoende av pågående utredningar rörande kommunerna och deras verksamhet.

Stadsjuristen i Stockholms kommun anlägger på tal om 7 kap. 4 § RF liknande synpunkter som Stockholms läns landstings förvaltningsutskott. Stadgandet skulle enligt stadsjuristen kunna uppfattas så att gränserna för kommunernas "egenförvaltning" måste närmare bestämmas i lag, ett antagande som kan anses bestyrkt av det förhållandet att, då det gäller kommunernas organisation och verksamhet, enligt förslaget endast *grunderna* behöver bestämmas i lag. Författningsutredningens förslag innehöll, sägs det, att i lag skulle givas bestämmelser om grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten (SOU 1963:16, sid. 71). Härigenom synes klarare än som skett i beredningens förslag kommunerna behållas vid den handlingsfrihet inom det oreglerade förvaltningsområdet som av ålder tillkommer dem. Den föreslagna paragrafens första stycke synes därför böra ges lydelsen: "Grunderna för kommunernas organisation och verksamhet bestämmes i lag".

Svea hovrätt menar att stadgandet i 1 kap. 5 § RF knappast ger uttryck för att den kommunala självstyrelsen bör betraktas som en av statsskickets grunder. Särskilt om man sammanställer 5 § med 7 § andra stycket får man närmast intrycket att kommunerna är underordnade staten, handlar uteslutande enligt dess lagar och verkställer dess beslut. Beredningen synes också uppfatta kommunerna på detta sätt. Även kommunernas "egen", oreglerade förvaltning kan enligt beredningen betraktas som "ytterst delegerad av riksdagen". Utan att ingå på någon diskussion av denna uppfattning vill hovrätten framhålla, att det inte har varit sådana synpunkter på den kommunala självstyrelsen som har föranlett kraven på dess grundlagsfästande.

Riksåklagaren och *riksdagens ombudsmän* lägger fram förslag till omformulering av 1 kap. 5 § RF i beredningsförslaget. *Riksåklagaren* ifrågastätter om i stadgandets andra stycke orden "enligt lagarna" är erforderliga. Stadgandets tyngdpunkt ligger i att i grundlagen fastslås principen om kommunal självstyrelse. Att kommunen skall handla i enlighet med gällande lagar synes självklart och behöver knappast påpekas i detta sammanhang. Även om begreppet "kommunal självstyrelse" kan sägas vara obestämt är det dock belysande när det gäller att betona kommunernas självständighet. Skäl kan därför tala för att – såsom i författningsutredningens förslag – intaga detta begrepp i grundlagen. Med beaktande av det anförda kunde enligt RÅ 5 § andra stycket förslagsvis få följande lydelse: "Kommunal självstyrelse råder. Medborgarna i kommunerna företrädes av valda ombud som beslutar självständigt". *Riksdagens ombudsmän* finner den definition av den kommunala självstyrelsen, som föreslås i paragrafen, föga lyckad. Det är enligt ombudsmännen inte något särskilt utmärkande för den kommunala verksamheten att man där beslutar självständigt enligt lagarna. Motsvarande kan sägas gälla alla organ som har att ombesörja rättskipning och offentlig förvaltning. Det torde i själva verket vara mycket svårt att finna på en kortfattad

definition som på ett adekvat sätt återger den kommunala självstyrelsens innebörd. Övervägas bör, säger ombudsmännen, om det inte vore att föredra att 5 § andra stycket angav att i kommunerna företräds medborgarna av valda ombud som ombesörjer den kommunala självstyrelsen och tillade att grunderna för kommunernas uppgifter och befogenheter bestämmes i lag.

Frågan om grundlagsgarantier för den kommunala beskattningsrätten har också den tilldragit sig särskilt intresse från remissinstansernas sida. De flesta som tar upp frågan anser att grundlagsskyddet i beredningens förslag är otillräckligt. Endast en remissinstans, *utredningen om kommunernas ekonomi,* förklarar sig uttryckligen nöjd med förslaget i denna del. Utredningen uttalar följande.

I de direktiv för grundlagberedningens arbete som angavs år 1966 sägs att frågan om grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten inte bör förbigås i arbetet på en ny grundlag. I december 1971 tillkallade chefen för finansdepartementet sakkunniga för utredning om kommunernas ekonomi – KEU (Fi 1971:8). Frågan om den kommunala beskattningen har uppmärksammats även i KEU:s direktiv. Utredningen skall enligt sina direktiv genomföra en allsidig utredning av kommunernas ekonomiska situation. Utredningsarbetet bör avse såväl den primärkommunala som den landstingskommunala verksamheten. KEU har som central uppgift att göra bedömningar av den framtida kommunalekonomiska utvecklingen i olika hänseenden. Enligt direktiven bör KEU koncentrera sin uppmärksamhet vad gäller den framtida kommunala utvecklingen till perioden 1971–80.

Vad gäller frågan om skattefinansiering av kommunernas verksamhet framhålls i direktiven att utredningen bör, mot bakgrund av analyser rörande den framtida efterfrågan på kommunala tjänster och bedömningar av utvecklingen för övriga finansieringskällor, belysa effekterna för den kommunala utdebiteringen. Det framstår i dag helt klart att utrymmet för en fortsatt stegring av den kommunala utdebiteringen är ytterst begränsat. Mot bakgrund härav har KEU fått i uppdrag att redovisa konsekvenserna för de kommunala utgiftsprogrammen av en i framtiden i huvudsak oförändrad genomsnittlig utdebiteringsnivå, således en skattefinansiering inom ramen för skatteunderlagets tillväxt. I samband härmed har kommittén att alternativt pröva frågan om en begränsning av den kommunala beskattningsrätten, begränsning av den kommunala expansionen genom fysiska regleringar eller ev. kvantitativ reglering av lånefinansieringen. Olika former för begränsningar eller kombinationer därav bör utredas.

Inom KEU förbereds för närvarande vissa undersökningar avsedda att bilda underlag för utredningens överväganden, bl. a. i de stycken som angivits ovan. KEU delar grundlagberedningens uppfattning att stadgandet rörande kommunernas beskattningsrätt, i avvaktan på ev. ytterligare utredningsresultat, bör begränsas till att gälla varje kommuns rätt att, enligt grunder som bestämmes i lag, ta ut skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunens uppgifter.

Svenska kommunförbundet hör till de kritiska instanserna. Kommunförbundet omtalar att dåvarande Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund år 1963 var för sig och i skilda sammanhang uttalade bestämda önskemål om införandet av ett grundlagsskydd för den fria kommunala beskattningsrätten, inbegripet rätten att bestämma över

de kommunala medlens användning. Uttlandena var enligt kommunförbundet närmast föranledda av den oro man känner i kommunerna inför utvecklingen i en rad andra länder, där den kommunala självstyrelsen mer eller mindre har förlorat sin betydelse till följd av att kommunerna har berövats sin beskattningsrätt och därigenom tvingats att begränsa sin verksamhet. I 7 kap. 4 § RF har beredningen, yttrar kommunförbundet, intagit regler till skydd för den kommunala beskattningsrätten. Det föreslagna skyddet är emellertid, heter det, inte kategoriskt utan vagt och urholkat. Förslaget är i denna del inte godtagbart från kommunala synpunkter. Kommunförbundet finner anledning att understryka uppfattningen att lokal och regional beslutanderätt samt kommunala initiativ förutsätter att kommunerna har fri beskattningsrätt och att de får självständigt bestämma över de kommunala skattemedlens användning inom ramen för sin kompetens. På anförda skäl hemställer förbundet att här berörda regler i RF får en utformning som tillförsäkrar kommunerna en i verklig mening grundlagsskyddad fri beskattningsrätt. Det är angeläget, säger förbundet, att riksdagen inte i annan ordning än den för grundlagsändring föreskrivna skall kunna begränsa den kommunala beskattningsrätten, exempelvis maximera skatteuttaget genom att införa bestämmelser om s. k. skattetak, eller frånta kommunerna deras självbestämmanderätt över de kommunala skattemedlens användning för ändamål som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Enligt förbundets mening bör det vara möjligt att lösa denna fråga utan att avvakta pågående utredning om kommunernas ekonomi. *Utredningen om den kommunala demokratin* anlägger samma huvudsynpunkter som kommunförbundet.

Också *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* och *kommunfullmäktige i Stockholm* förordar att kommunernas fria beskattningsrätt får ett starkare grundlagsskydd än enligt beredningens förslag och att ett sådant skydd införs utan att pågående utredningsarbete avvaktas.

Svea hovrätt anser att konsekvensen av att man med hänsyn till utredningsarbetet om den kommunala ekonomin inte anser sig kunna införa något grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten borde ha blivit att något stadgande om denna beskattningsrätt inte togs upp i RF. Hovrätten anmärker allmänt att det får anses tveksamt om innehållet i en ny författning, som dock avses bestå under rätt lång tid, skall påverkas av utredningar som råkar pågå just vid det tillfälle då författningen antas. Det kan med visst fog sägas, att i vart fall principfrågorna borde prövas i ett något vidare perspektiv.

Av den föregående redogörelsen har framgått att även *länsstyrelserna i Stockholms* (majoriteten) och i *Malmöhus län* förespråkar ett fastare grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten. Det kan anmärkas att frågan om grundlagsreglering av denna beskattningsrätt inte behandlas särskilt i remissyttrandet från *Svenska landstingsförbundet.*

Det av beredningen använda k o m m u n b e g r e p p e t diskuteras i några remissyttranden. *Utredningen om kommunernas ekonomi* har funnit att beredningens förslag till reglering av frågan om kommunindel-

ning av landet inte föregriper eller på annat sätt begränsar möjligheterna för utredningens överväganden.

Svenska landstingsförbundet yttrar att i beredningens förslag till RF genomgående används ett enhetligt kommunbegrepp, vilket täcker såväl primärkommuner som landsting. Detta har, sägs det, synbarligen inte ansetts påverka den kommunala självstyrelsens ställning. Förbundet anser emellertid att begreppet landstingskommun bör finnas kvar i grundlagen. Skulle man vilja avskaffa en av de två formerna för kommunal självstyrelse och överföra dess uppgifter till statliga organ, skulle det innebära ett så djupt ingrepp i grunderna för nuvarande statsskick att förändringen bör föranleda en grundlagsrevision. Förbundet förordar således att båda kommunformerna skall nämnas i grundlagstexten. En ändring av förslaget till ny RF på denna punkt behöver inte lägga hinder i vägen för en funktionell arbetsfördelning mellan stat och kommun. Däremot hindrar den att den kommunala självstyrelsens organisation i grund förändras utan de mycket ingående överväganden som en grundlagsrevision innebär. Beträffande landstingens ställning påpekas särskilt att landstingens existens tidigare garanterades grundlagsmässigt genom deras funktion som valkorporationer till riksdagens första kammare. Genom den partiella författningsreformen 1968–69 gick denna garanti för den kommunala självstyrelsens bestånd förlorad. Också *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *Hallands läns landstings förvaltningsutskott* är av den meningen att såväl primärkommuner som landstingskommuner bör nämnas i grundlagstexten.

3.8 Medborgerliga fri- och rättigheter

Av de remissinstanser som har yttrat sig om regleringen i stort av de medborgerliga fri- och rättigheterna har *överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt, arbetsmarknadsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Jönköpings län* utan närmare kommentar godtagit beredningens förslag. Även *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* och *länsstyrelsen i Uppsala län* har i allt väsentligt ställt sig positiva till detta. Huvuddelen av de övriga remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga synes godta huvuddragen i förslaget men uttrycker kritiska synpunkter beträffande vissa enskildheter. Några instanser slutligen – däribland *regeringsrättens ledamöter* (majoriteten), *JK*, *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund*, *SACO* och *Sveriges industriförbund* – intar en mer eller mindre kritisk hållning till förslaget i dess helhet.

Några remissinstanser uttalar sig om förslagets allmänna kvalitet. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att beredningen rättstekniskt väl har löst sin uppgift. Den använda tekniken står i överensstämmelse med den i direktiven förordade. *Svea hovrätt* hävdar däremot att beredningens behandling av hithörande frågor måste betecknas som otillfredsställande. *JK* uttalar i fråga om de rättigheter som anges i 7 kap. 2 § förslaget till RF att han inte är övertygad om att de föreslagna reglerna härom i sin helhet har erhållit en sådan utformning att de i praktiken blir det effektiva skydd för medborgarna som är särskilt

betydelsefullt i tider av oro eller politiska växlingar. *Sveriges industriförbund* anser att de brister i fråga om regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna som vidlåder GLB:s förslag inte torde kunna avhjälpas med mindre förslaget i denna del överses och omarbetas. *Sveriges företagares riksförbund* ger uttryck för en liknande uppfattning.

Svea hovrätt, länsstyrelserna i Uppsala och Hallands län, SACO och *Sveriges industriförbund* anser att reglerna om medborgerliga fri- och rättigheter bör samlas i ett särskilt avsnitt i RF. *Sveriges advokatsamfund* ger uttryck för en liknande inställning.

Enligt *Svea hovrätt* är en grundlagsreglering av de medborgerliga fri- och rättigheterna påkallad bl. a. av informativa skäl. Som en konsekvens härav måste man lägga stor vikt vid att bestämmelserna blir avfattade och införda på ett klart, enkelt och lättöverskådligt sätt. Detta har inte blivit förhållandet i GLB:s förslag. Reglerna har splittrats på – förutom 1 kap. – 7 kap. om lagar och lagstiftning samt 10 kap. om rättskipning och förvaltning. Inom kapitlen är de i sin tur fördelade på ett flertal paragrafer utan att en tillfredsställande systematik har iakttagits. Huvudstadgandet i 7 kap. 2 § har också fått en avfattning som är mycket litet tilltalande, med två långa uppräkningar och en hänvisning till TF inskjuten dem emellan. Den naturliga lagtekniska lösningen måste, enligt hovrätten, vara att samla ifrågavarande bestämmelser på ett ställe. Om det sker, kommer flertalet av de systematiska onöjaktigheter, som kännetecknar GLB:s förslag, att bortfalla utan vidare. En möjlighet kunde vara att placera bestämmelserna i slutet på ett förkortat 1 kap. Emellertid torde de bli så pass omfattande, att de spränger ramen för ett inledningskapitel. Hovrätten finner därför starka skäl tala för att ett särskilt kapitel ägnas åt dessa regler. Den naturliga placeringen synes liksom hos FU vara 2 kap.

Sveriges advokatsamfund finner det anmärkningsvärt att de medborgerliga fri- och rättigheterna, vilka borde stå i förgrunden i en modern författning på demokratisk grund, i förslaget till regeringsform såväl bokstavligen som till sitt innehåll kommit i skymundan medan intresset mera samlats kring fördelningen av lagstiftningskompetensen mellan riksdag och regering och andra gränsdragningar mellan riksdag och myndigheter. Sålunda innehåller regeringsformen inte en fristående rättighetsdeklaration med central placering i lagen. I förslagets första kapitel återfinns endast det ålderdomligt utformade och måhända därigenom svårlästa stadgandet i 8 § om normmässighet vid myndighetsutövningen, medan de grundläggande fri- och rättigheterna behandlas på mera undanskymda platser såsom i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena.

Några remissinstanser har berört stadgandet i 1 kap. 8 § förslaget till RF. *Riksåklagaren* samt *överåklagarna i Stockholms* och *Göteborgs åklagardistrikt* tillstyrker förslaget i denna del. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att stadgandet väl kan undvaras men vill inte motsätta sig att i RF upptas en erinran om att denna bygger på en rätts- och frihetstradition från äldre grundlagar. *Riksdagens ombudsmän* anser stadgandet vara otjänligt för sitt viktiga ändamål att fastslå kravet på

normmässigt handlande vid myndigheternas rättstillämpning och maktutövning. I denna fråga kan vidare hänvisas till remissammanställningen under 1 kap. 1 och 8 §§ samt 10 kap. 5 § förslaget till RF.

Några remissinstanser har berört frågan om omfattningen av grundlagsregleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Regeringsrättens ledamöter (majoriteten), *Svea hovrätt, länsstyrelsen i Hallands län, SACO* och *Sveriges industriförbund* diskuterar betydelsen för den svenska grundlagens del av de internationella strävandena i fråga om medborgerliga fri- och rättigheter. *Svea hovrätt* påpekar att ett omfattande internationellt arbete har bedrivits och bedrivs under svensk medverkan i syfte att sprida ökad respekt för medborgerliga fri- och rättigheter. I moderna författningar utgör rättighetsförklaringar av något slag ett normalt inslag. Det skulle då te sig märkligt om vårt land antog en ny författning utan att bereda plats för bestämmelser i dessa ämnen. Hovrätten nämner vidare Europarådskonventionen och FN-konventionen om de mänskliga rättigheterna. Man skulle enligt hovrätten kunna överväga att ge ett starkare skydd för ifrågavarande rättigheter genom ett grundlagsstadgande om att fördragsbestämmelserna skall tillämpas nationellt. *Regeringsrättens ledamöter* (majoriteten), *länsstyrelsen i Hallands län* och *SACO* menar att Sverige genom att godta Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna jämte protokoll redan har bundit sig på viktiga punkter, något som måste slå igenom i en ny grundlag. *Sveriges industriförbund* uttalar att vad vårt land genom att biträda nämnda konvention har förpliktat sig att iakttaga på det internationella planet rimligen synes böra beaktas också i nationell svensk lagstiftning.

Några remissinstanser önskar att bestämmelser om sociala rättigheter tas in i RF. *Socialstyrelsen* förklarar sig vara väl medveten om den begränsade effekten av en förklaring, att medborgarna har rätt till arbete, rätt till trygghet i ekonomiskt och socialt hänseende och rätt till utbildning och att en deklaration av hithörande slag till huvudsaklig del endast ger uttryck för en målsättning. Betydelsen härav bör dock inte underskattas. Styrelsen finner därför att det skulle vara av värde att ifrågavarande såsom grundläggande betecknade mänskliga rättigheter finns inskrivna i regeringsformen och ifrågasätter om inte till nytt övervägande bör upptagas frågan om ej så bör ske. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att det med hänsyn till den vikt rätt till arbete, utbildning och vård tillmäts finns skäl som talar för att dessa rättigheter uppmärksammas vid överarbetningar av GLB:s förslag. *LO* hävdar att en allmän deklaration om allas rätt till arbete, social trygghet och utbildning skall ingå bland de medborgerliga fri- och rättigheter som upptas i en ny RF. En ny RF skulle enligt LO ge en skev bild av vårt samhälles strävanden om den enbart reglerade medborgarnas skydd mot övergrepp och inte berörde samhällets ansvar för medborgarnas välfärd.

ÖB, chefen för armén och *chefen för försvarshögskolan* anser att

medborgarnas rätt och skyldighet att delta i rikets försvar bör komma till uttryck i grundlagen.

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt, länsåklagaren i Hallands län och *landstingets i Kronobergs län förvaltningsutskott* (majoriteten) förordar att kollektivanslutning till politiskt parti förbjuds genom en bestämmelse i RF. Enligt *länsstyrelsen i Hallands län* bör diskuteras i vilken form friheten att slippa kollektivanslutning skall regleras.

Svea hovrätt hävdar att det allmänt kan anmärkas mot GLB:s förslag att det väl mycket tar sikte på politiska rättigheter. Man får enligt hovrätten ett intryck av att GLB mera sett frågorna från samhällets än från de enskildas synpunkt. Belysande är t. ex. motiven i fråga om rätten till information (bet. s. 156) som endast talar om möjligheterna att nå fram till medborgarna. En klar brist, som särskilt kommer till synes i 7 kap. 2 § tredje stycket, är även att skyddet endast avser åtgärder av myndighet och inte angrepp från andra håll, t. ex. av enskilda organisationer. Genom stadgandet i 7 kap. 2 § tredje stycket har GLB gått in på det viktiga frågekomplexet om skydd för privatlivet. Av betänkandet att döma har GLB emellertid, fortsätter hovrätten, inte gjort någon allmän översyn av vad som brukar räknas till den personliga integriteten och sökt fastställa vad som inom detta område bör ges grundlagsskydd. Det är enligt hovrätten uppenbart att ämnet är svårbehandlat och att redan systematiseringen erbjuder stora svårigheter. Emellertid gäller det ytterst väsentliga frågor, som blivit livligt uppmärksammade och diskuterade under senare år inte minst i samband med datateknikens problem (se t. ex. SOU 1972:47, "Data och integritet"). Med hänsyn härtill syns det hovrätten naturligt att särskilt överväga möjligheterna att bygga ut skyddet på detta område.

Flera remissinstanser har uppehållit sig vid frågan om ett starkare skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna än vad som ligger i det av GLB uppställda kravet på lagform för inskränkningar i dessa.

Enligt *regeringsrättens ledamöter* (majoriteten) bör principen om maktens förankring i folkviljan inte innebära att folkrepresentationen genom beslut med enkel majoritet vid ett enda tillfälle kan göra utomordentligt långtgående ingripanden i medborgarnas frihetssfär. Ledamöterna fortsätter.

Det kan ifrågasättas om den motvikt som den allmänna rösträtten vid nästa val innebär är en tillräcklig garanti i en modern grundlag.

Författningssystemet bör vara så uppbyggt, att det på ett skäligt sätt tillgodoser varje enskild samhällsmedlems intresse av att, då maktfunktionerna fördelas, det sker i syfte att garantera individerna säkerhet och trygghet. En ny grundlag måste därför i stora drag reglera förhållandet mellan de enskilda och den stat, vars invånare dessa utgör.

Statens funktioner är flerfaldiga. Dels har den att fullgöra uppgifter som icke individerna kan lösa var för sig, dels skall den ge de enskilda människorna skydd och tillförsäkra envar en personlig frihetssfär, dels skall den se till att motsatsförhållanden mellan enskilda löses på fredlig väg.

I en modern grundlag måste dessa statens uppgifter i förhållande till medborgarna på något sätt preciseras. I 1809 års regeringsform har 16 § ansetts fullgöra en sådan funktion. I beskuret skick har den överförts till grundlagberedningens förslag och där infattats i 1 kap. som en avslutande 8 §. Enligt motiven (s. 124) är avsikten härmed att ge uttryck för grundsatsen om normmässighet i all myndighetsutövning. Av sammanhanget att döma synes emellertid bestämmelsen icke skola vara förpliktande för riksdagen i dess verksamhet bl. a. som normgivare. Den avses icke heller skola få någon självständig betydelse utan vara av deklaratorisk karaktär. Den skall sålunda icke kunna åberopas av någon i det särskilda fallet.

Behov föreligger av tydliga stadganden om de uppgifter staten har att fullgöra gentemot sina medborgare och andra, som vistas på svenskt territorium, liksom rörande de skyldigheter de enskilda har gentemot staten. Sådana regler finns i flertalet moderna författningar och har där oftast karaktären av rättighetsförklaringar. Andra tekniska lösningar är också möjliga. Sverige har genom att godtaga Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna jämte tillhörande protokoll redan bundit sig på viktiga punkter, något som bör slå igenom i en ny grundlag.

Grundlagberedningen behandlar icke frågeställningen utifrån medborgarnas synpunkt utan från den motsatta aspekten. Grundlagsreglerna om individernas rättigheter har sålunda utformats såsom föreskrifter rörande fördelningen av normgivningsmakten, vilken beredningen icke vill binda för riksdagens del (s. 106–108). Frågan skjuts därmed åt sidan. Då förslagets huvudlinjer presenteras (s. 75–85) finns det icke heller där med något avsnitt vare sig om folket eller om medborgarna tagna var för sig.

Ett erkännande av att det finns ett behov av garantier för grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter utgör de på olika håll i förslaget förekommande bestämmelserna om normgivningens formella beskaffenhet.

På något undantag när har dessa bestämmelser den innebörden att inskränkningar i de nämnda friheterna kan göras genom lag, dvs. genom beslut med enkel majoritet i riksdagen. Blott lagformen används finns i det närmaste ingen gräns för vad som är möjligt. I själva verket är inte heller lagformen obligatorisk ens när det gäller mycket stora ingrepp i rörelsefriheten. Genom delegation eller på annat sätt kan nämligen normgivning på dessa områden övergå till i första hand regeringen.

Det skydd för medborgerliga fri- och rättigheter som grundlagberedningens förslag till regeringsform kan erbjuda är således svagt. Bättre garantier har övervägts men avvisas med kortfattade motiveringar. Frågan om att förstärka vissa sådana rättigheters rättsliga ställning genom att för mera betydande inskränkningar kräva beslut i grundlagsform diskuteras exempelvis inte närmare. Förslaget är dock inte främmande för denna tanke. I 10 kap. 8 § stadgas sålunda att svensk medborgare icke får landsförvisas och att, om han är bosatt i riket, hans medborgarskap inte får tagas från honom, annat än om han är eller av fri vilja samtidigt blir medborgare i annan stat. Reglerna om förbud mot expatriering har dock tagits in i kapitlet om rättskipning och förvaltning och har närmast formen av anvisningar till de dömande och förvaltande organen. Förbuden är emellertid avsedda att vara absoluta vilket framgår av den allmänna motiveringen (s. 108). Här nämns dock inte den viktiga begränsningen av skyddet mot berövande av svenskt medborgarskap till dem som är bosatta i riket. Den speciella motiveringen (s. 199) har som skäl för denna begränsning endast helt kort anfört att det torde vara tillfyllest att begränsa skyddet på detta sätt.

Grundtanken i den rättsstatliga ordning, som gäller i Sverige, är att medborgarna tillerkänts vissa rättigheter och ålagts vissa skyldigheter och att det finns fristående organ vilka opartiskt sliter de tvister som ofrånkomligen måste uppstå dels mellan staten och de enskilda människorna, dels ock, mellan enskilda inbördes. Författningen bör i ett land med ett rättsstatligt system vara den grundläggande rättskällan i fråga om medborgarnas relationer till staten och de organ, som skall säkerställa att det grundlagfästa skyddet också i realiteten kommer medborgarna till del.

Författningsutredningen sökte på sin tid lösa förevarande fråga genom att lägga fram förslag till ett kapitel om medborgerliga rättigheter. Grundlagberedningen har inte anslutit sig till en sådan lösning. Enligt vår mening förtjänar det övervägas att konstruera skyddet för grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter på sådant sätt att inskränkningar av större betydelse skall fordra beslut i den form som stadgas för grundlagsändring. Man har i nära nog alla andra moderna författningar kunnat lösa problemet att på en gång slå fast vissa principiella fri- och rättigheter för medborgaren och samtidigt ange de begränsningar i dessa som den enskilde måste tåla med hänsyn till viktiga allmänna intressen. Som redan nämnts bör Europarådskonventionen här kunna vara till hjälp. Kring den har utvecklats en omfattande praxis, ur vilken det borde vara möjligt att hämta vägledning. Vad Sverige ansett sig kunna godtaga på det internationella planet med rätt för varje enskild svensk att påkalla internationella organs ingripanden till kontroll av att Sverige fullgör sina skyldigheter, borde också kunna införlivas med den inomstatliga rätten, där det har sin plats i konstitutionen.

Liknande synpunkter framförs av *SACO*.

Frågan om hur starkt skydd man bör bereda de medborgerliga fri- och rättigheterna diskuteras också i ett särskilt yttrande av *regeringsråden Körlof* och *Sjöberg*. De två regeringsråden nämner inledningsvis att det förslag till RF, som tidigare framlades av författningsutredningen, innehöll ett kapitel som omfattade en uppräkning av medborgerliga fri- och rättigheter samt påpekar att förslaget i denna del kritiserades starkt av bl. a. regeringsrätten. Grundlagberedningens nu föreliggande förslag upptager, fortsätter de två regeringsråden, icke någon motsvarande rättighetsförklaring men innehåller åtskilliga bestämmelser, särskilt i 7 och 10 kap., som i viss mån svarar däremot. De anför vidare.

Uppdelningen på två kapitel ger bestämmelserna en väsentligt olika karaktär. I 7 kap. som handlar om lagar och lagstiftning, anges ett flertal fri- och rättigheter i den formen, att de säges skola tillkomma svensk medborgare om ej annat stadgas i lag. I 10 kap., som handlar om rättskipning och förvaltning, riktar sig grundlagsförslaget formellt till domstolar och myndigheter med förbud t. ex. att utdöma straff för vissa gärningar eller att landsförvisa svensk medborgare eller beröva honom hans medborgarskap. De rättigheter, som uppräknats i 10 kap., får härigenom väsentligt starkare karaktär än de, som angivits i 7 kap. De i 10 kap. angivna rättigheterna kan endast inskränkas genom grundlagsändring, medan det beträffande de i 7 kap. angivna rättigheterna räcker med att riksdagen stiftar lag i ämnet.

Från systematisk synpunkt hade det varit naturligare, om de inskränkningar i riksdagens lagstiftningsmakt, som följer av bestämmelserna i 10 kap. uttryckligen angivits ha denna innebörd och placerats i anslutning till 7 kap. eller i allt fall på en mera framträdande plats i regeringsformen.

Om så skett, kunde emellertid urvalet av de rättigheter, som ansetts värda att skyddas framför andra, knappast undgå att väcka kritik.

De skäl, som talar för en utvidgning av antalet fri- och rättigheter, redovisas utförligt i det yttrande, som andra ledamöter av regeringsrätten framlägger. De skäl, som talar mot en sådan utvidgning, är av två slag. Det första är svårigheten att, när det gäller fri- och rättigheter som avser annat än sådant som kan föras in under bestämda rättsliga distinktioner, i författningstexten så klart och otvetydigt ange fri- och rättigheternas innehåll och räckvidd att stadgandena i fråga blir praktiskt användbara samtidigt som de, för att inte förlora sin mening, inte får göras alltför snäva. Det andra skälet är de uppenbara olägenheter som är förknippade med att anförtro domstolar och andra myndigheter den omfattande lagprövning som kan följa av en ordning med ett stort antal grundlagsfästa fri- och rättigheter.

En någorlunda fullständig redovisning i grundlagsform av exempelvis de fri- och rättigheter, som anges i 7 kap. 2 § av förslaget, och av de inskränkningar, som bör gälla i fråga om dessa rättigheter, skulle innebära en lagstiftning av betydande omfattning. Det kan nämnas att tryckfrihetsförordningen med följdförfattningar rör blott ett detaljområde i det stora komplex, varom här kan bli fråga. I allt fall torde det av praktiska skäl bli nödvändigt att genom delegation av lagstiftningsmakten överlämna ett flertal detaljfrågor till reglering i författningar av lägre valör än grundlag.

Att lägga omfattande statsrättsliga kontrollfunktioner i domstolarnas hand kan möta betänkligheter även ur domstolarnas synvinkel. Ett underkännande från domstols sida av en författning – även om åtgärden förutsätter en saklig granskning av författningens innebörd – måste i regel komma att utåt framträda så, att domstolen icke godtager den form som valts för antagande och utfärdande av författningen. Det är icke någon tacksam uppgift att med sådana argument utmana den mer eller mindre breda folkopinion, vilken står bakom en nytillkommen författning. Minst av allt är det fråga om något privilegium för den dömande makten, och den i betänkandet använda termen "lagprövningsrätt" är således i hög grad missvisande. Domstolarna kan emellertid enligt sakens natur inte gärna undgå att vid behov undersöka, om en föregiven lag eller författning är vad den utger sig för att vara eller, vid kollision mellan stridiga bestämmelser, träffa avgörande vilken av dem som skall ha företrädet. Den noggrannhet, varmed statsmakterna iakttagit grundlagens bud, har medfört att domstolarna hittills icke i nämnvärd utsträckning behövt sätta sin auktoritet på spel vid utövning av sin skyldighet att pröva om lagar och författningar tillkommit i vederbörlig ordning. Förhållandet kan, som nyss nämnts, bli ett annat, om grundlagen innehåller en omfattande, i allmänna ordalag avfattad katalog över fri- och rättigheter, som endast kan inskränkas i viss angiven ordning, t. ex. genom grundlagsändring.

I belysning av det anförda finns icke någon erinran mot att vissa speciella fri- och rättigheter, som endast kan inskränkas genom grundlag, upptagits i förslaget till ny regeringsform och det måste betecknas som en förtjänst att de avgränsats genom formuleringar, som icke ger alltför stort utrymme för skilda tolkningar. Såsom förut antytts kan emellertid ifrågasättas om urvalet av de rättigheter, som endast skall kunna inskränkas genom grundlag, är helt rationellt, samt om den valda dispositionen är ändamålsenlig.

JK framhåller att en förutsättning för att upptagandet i grundlag av för

medborgarna särskilt betydelsefulla fri- och rättigheter skall ha något reellt värde är att garantier skapas för att de inte kan lättvindigt upphävas eller inskränkas. Kan de – vilket beredningen föreslår – upphävas eller begränsas av riksdagen genom ett enkelt majoritetsbeslut, låt vara i lagform, får deras intagande i grundlag närmast karaktären av en högtidlig proklamation utan motsvarande realitet. Risken är enligt JK stor att de helt eller delvis sätts åsido i orostider, då behovet av dem gör sig särskilt starkt gällande. Skall dessa rättigheter sättas i särklass i fråga om skydd, fordras ett annat system än det som beredningen föreslagit. Frågan hur ett sådant system skall gestaltas beror på hur starkt skydd man vill åstadkomma och är därför närmast av politisk natur. Med beredningens förslag blir skillnaden i fråga om skydd inte särskilt stor mellan de rättigheter som uppräknas i 7 kap. 2 § förslaget till RF och andra rättigheter. – JK betonar vidare vikten av att, om de i 7 kap. 2 § förslaget till RF angivna rättigheterna skall omgärdas med särskilt skydd, deras omfattning och innehåll i övrigt tydligt fixeras genom klara regler. Man måste även göra klart för sig alla konsekvenser som följer av att till en rättighet har knutits ett sådant särskilt skydd.

Enligt *RÅ* är de skäl som GLB har anfört för att det i väsentliga delar inte är möjligt att ge fri- och rättigheter grundlagsskydd visserligen beaktansvärda. RÅ är emellertid av den uppfattningen att utsikter kunde finnas att i enlighet med de av departementschefen i direktiven angivna riktlinjerna åtminstone i någon utsträckning skapa ett starkare skydd för allmänna fri- och rättigheter än som skett i förslaget. Med hänsyn till frågans betydelse bör enligt RÅ:s mening möjligheterna härtill ytterligare övervägas. Skydd bör dock endast komma i fråga, när skyddsområdet kan anses så odiskutabelt och klart begränsat att vid lagprövning tolkningssvårigheter ej kan antagas uppkomma. En möjlighet vore måhända att ge vissa av de i 7 kap. 2 § 3 stycket uppräknade "negativa" rättigheterna grundlagsskydd. Det får anses självklart att myndighet över huvud ej under några omständigheter skall äga rätt att tvinga någon att tillhöra visst trossamfund. Det torde väl inte heller anses lämpligt att myndighet skall kunna tvinga någon att tillhöra viss förening. Om det av allmänna skäl skulle anses vara angeläget att i grundlag ge skydd mot tvång av myndighet att tillhöra viss förening lärer förordningen av typ "kårobligatoriet" knappast ha den betydelse att enbart på grund därav ett grundlagsskydd inte skulle kunna genomföras. Vad angår myndighets rätt att tvinga någon att ge sina åsikter tillkänna anger beredningen uttryckligen (bet. s. 156) att den anser självklart att varken vittnesplikten eller en befattningshavares skyldighet att taga ställning i ett mål eller ärende kan sägas inskränka vittnets eller befattningshavarens rätt att hålla inne med sin mening. Om hänsyn tages till att dylika situationer faller utanför stadgandet, synes knappast behov föreligga att hålla möjligheten öppen för riksdagen att genom vanlig lag ge myndighet rätt att tvinga någon att ge sina åsikter tillkänna.

Enligt *överåklagarens i Malmö åklagardistrikt* förmenande bör av grundlag framgå vilka undantag och inskränkningar som får göras i

medborgarnas fri- och rättigheter. Lagtekniska svårigheter bör inte hindra en så viktig angelägenhet. En liknande tankegång redovisas av *länsstyrelsen i Hallands län,* som säger att grundlagen bör ange de begränsningar i fri- och rättigheterna som den enskilde med hänsyn till viktiga allmänna intressen måste underkasta sig.

Enligt *Svea hovrätt* är det självfallet, att ett rättighetskapitel bör utformas så att det ger ett så starkt skydd som möjligt. Även om det nuvarande tillståndet i vårt land kan bedömas som tillfredsställande, får man vid utarbetande av en ny författning inte underlåta att beakta riskerna för politiska krissituationer och liknande i en oförutsebar framtid. Ett verksamt skydd för medborgerliga rättigheter kan i ett förändrat läge få vital betydelse. Hovrätten vill emellertid inte gå in på någon närmare diskussion av metoder för att lagtekniskt åstadkomma grundlagsskydd för medborgerliga rättigheter. Måhända är det med hänsyn till GLB:s kompromiss orealistiskt att påkalla tekniska lösningar som ger ett starkare skydd än det GLB föreslagit. Den överarbetning av GLB:s förslag till ny RF som hovrätten har förordat bör emellertid även omfatta rättighetsreglerna.

Länsstyrelsen i Kronobergs län förklarar sig vara medveten om svårigheterna att i grundlag ge uttryck för medborgerliga fri- och rättigheter och att dessa i alla situationer uppenbarligen ej kan gälla utan begränsning. Det kan dock ifrågasättas om det inte är möjligt att ge de mest grundläggande fri- och rättigheterna, t. ex. föreningsrätten och mötesfriheten, ett starkare skydd än vad som nu föreslås i lagtexten. Enligt förslaget kan de, utan att något hinder härför föreligger i grundlagen, inskränkas genom lagstiftning och därigenom lätt kringgås eller mista sin verkan. Jämförelsevis åtnjuter det tryckta ordet genom TF ett betydligt bättre skydd än vad nyss exemplifierade och sannolikt lika betydelsefulla fri- och rättigheter har. Länsstyrelsen anser det värdefullt om dessa synpunkter uppmärksammas i den fortsatta beredningen av grundlagsförslaget.

Sveriges advokatsamfund hälsar med tillfredsställelse att stadganden om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning och landsförvisning har intagits i den nya RF men kan inte anse det vara tillfyllest att de mänskliga rättigheterna ges skydd i regeringsformen endast i några enstaka avseenden, medan medborgarnas övriga rättigheter kan kringskäras genom lagstiftning, dvs. genom riksdagsbeslut, som kan fattas med en enda rösts övervikt. Om skyddet för individen i stället i största möjliga utsträckning inskrivs i grundlag, skapas större trygghet för den enskilde medborgaren. Ett sådant skydd kan vara av stor betydelse i orostider.

Statstjänstemännens riksförbund anför principiella betänkligheter mot att yttrandefriheten inte avses åtnjuta grundlagsskydd i likhet med tryckfriheten. Det synes inte befogat, att yttrandefriheten i andra media än tryckt skrift skall kunna inskränkas genom lag efter enkelt majoritetsbeslut i riksdagen. Det borde därför övervägas, om inte yttrandefriheten skall grundlagfästas på ett sådant sätt, att inskränkning i yttrandefriheten måste ske genom ändring av grundlag.

Svenska företagares riksförbund anser att det skulle ha varit av stort

intresse att taga del av de syften och förhållanden för vilka inskränkningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna lagstiftningsvägen skulle vara tillåten, eller de ändamål under vilka sådana begränsningar inte skulle kunna motiveras.

Massmedieutredningen erinrar om att den har till uppgift att i grundlag utforma principerna för yttrandefriheten i massmedier. Om utredningens framtida förslag genomförs, torde inte bara tryckfriheten komma att omfattas av grundlagen. Yttrandefriheten och vad därmed äger samband kommer sålunda att vara förankrad i grundlag i större utsträckning än nu. Härigenom blir alltså skyddet för yttrandefriheten starkare än vad som direkt framgår av 7 kap. 2 § andra stycket förslaget till RF.

Tre remissinstanser behandlar frågan huruvida rättighetsreglerna bör omfatta även här bosatta utländska medborgare. *Svea hovrätt* påpekar att GLB till skillnad mot författningsutredningen inte har fört något allmänt resonemang om utlänningars ställning. Detta framstår enligt hovrätten som en brist. Eftersom det i princip gäller mänskliga rättigheter, borde det kunna övervägas att stadga, att utlänning skall åtnjuta samma rättigheter som svensk medborgare, såvida annat inte föreskrivs i lag. Måhända bör vissa undantag göras, t. ex. för rörelsefriheten. *Statens invandrarverk* framhåller att bestämmelserna i 7 kap. 2 § RF garanterar fri- och rättigheter endast för svenska medborgare. Visserligen kan en i Sverige bosatt utlänning genom stadganden i allmän lag få i stort sett samma skydd som svenska medborgare utan en uttrycklig grundlagsgaranti. Verket anser det emellertid vara en lämpligare ordning att en härvarande utlänning i grundlag i princip garanteras de fri- och rättigheter, som tillkommer svensk medborgare med de inskränkningar som stadgas i allmän lag. Utlänningslagen, som bl. a. stadgar att utlänning ej får vistas här i riket utan tillstånd, är huvudexemplet på nu existerande sådan inskränkande lagstiftning. Inledningssatsen i 2 och 3 styckena av 7 kap. 2 § RF, "Om ej annat stadgas i lag ...", skulle mot denna bakgrund lämpligen kunna kvarstå oförändrad om orden "svensk medborgare" i de nämnda styckena utbyttes mot "envar". Sverige har dessutom, fortsätter verket, ratificerat den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt folkrätten och nämnda konvention torde gälla, att utlänningar – med vissa begränsningar – skall i fråga om bl. a. de rättigheter som uppräknats i 7 kap. 2 § RF i förslaget vara likställda med landets egna medborgare, och att de inte får utsättas för rättsvägran eller orättfärdig behandling. Verket anser att det mest sympatiska alternativet skulle vara att tillförsäkra både svenska medborgare och invandrare vissa grundläggande fri- och rättigheter i en helt reservationslös rättighetskatalog i grundlagen. Som GLB påpekat skulle det emellertid, säger verket avslutningsvis, sannolikt innebära stora svårigheter att genomföra detta alternativ. *SACO* påpekar att bestämmelserna i 7 kap. 2 § synes utesluta kravet på lagform beträffande föreskrifter som rör fri- och rättigheter när det gäller utlänningar. Detta kan enligt SACO inte ha varit meningen.

Några remissinstanser har uppmärksammat frågan om lagprövningsrätten.

Regeringsrättens ledamöter uttalar att det av författningstexten framgår att domstolarna skall ha skyldighet och rätt att pröva lagars och andra författningars giltighet. Sålunda får av 10 kap. 5 § jämförd med exempelvis 7 kap. 2 eller 5 § anses följa att domstolarna – liksom enligt nuvarande praxis – har en formell lagprövningsrätt. En sådan rätt kommer givetvis mot bakgrund av den komplicerade fördelningen av normgivningskompetensen mellan riksdagen och regeringen att få långt större betydelse och räckvidd än vad som är fallet i dagens läge. Beredningens förslag får också anses innefatta i vissa hänseenden en materiell lagprövningsrätt. Sålunda finnes vid sidan av de fri- och rättigheter som tagits till utgångspunkt för reglerna i 7 kap. 2 och 5 §§ i spridda bestämmelser visst direkt skydd för medborgarna, som inte kan sättas åt sidan på annat sätt än genom grundlagsändring. Hit hör bl. a. förbud mot retroaktiva straffdomar och mot landsförvisning av svensk medborgare liksom förbud mot att beröva svensk, här i riket bosatt medborgare hans svenska medborgarskap. Med avseende på detta skydd och andra grundlagsskyddade rättigheter har domstolarna med utgångspunkt i 10 kap. 5 § enligt ledamöterna uppenbarligen skyldighet att pröva lagars och författningars materiella överensstämmelse med ifrågavarande fri- och rättigheter. En sådan prövningsskyldighet skulle givetvis bli av än större betydelse om ytterligare materiella fri- och rättigheter anges i grundlag.

Länsåklagaren i Uppsala län påpekar att GLB inte närmare har dryftat frågan om lagprövningsrätt (bet. s. 107 f). Utan att redogöra för praxis har man låtit allt bli vid det gamla. Författningsutredningen ansåg på sin tid att domstolarna hade såväl formell som materiell lagprövningsrätt. I praxis synes såväl formell som materiell lagprövning ha förekommit. Det är enligt länsåklagaren tveksamt om problemet skall lämnas därhän med en förhoppning om återhållsamhet. Frågan har naturligt samband med utformningen av våra fri- och rättigheter. Om i grundlag närmare anges under vilka förutsättningar eller för vilka ändamål inskränkningar i friheter och skydd får ske ökar givetvis utrymmet för lagprövning. Länsåklagaren understryker det angelägna i att frågan om lagprövningsrätt blir närmare utredd i samband med ifrågavarande lagstiftningsarbete.

Svea hovrätt antecknar att GLB:s förslag i fråga om domstolarnas lagprövningsrätt innebär att någon begränsning inte skall ske i förhållande till gällande praxis. Hovrätten uttalar att den ansluter sig till denna ståndpunkt.

Svenska företagares riksförbund anser att frågan om lagprövningsrätt bör utredas.

Det kan i detta sammanhang vidare hänvisas till *regeringsråden Körlofs* och *Sjöbergs* nyss återgivna uttalanden.

3.9 Normgivningsmakten

Flera av de remissinstanser som har behandlat GLB:s förslag till reglering av normgivningsmakten – däribland *högsta domstolens ledamöter, hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Kammarrätten i Göteborg* – har begränsat sig till en detaljgranskning av de föreslagna föreskrifterna utan att därvid göra några egentliga invändningar mot grunddragen i förslaget. Andra remissinstanser – bl. a. *regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt, JK, RÅ, några länsstyrelser* och *riksdagens ombudsmän* – har däremot gjort mer allmänt hållna uttalanden om beredningens förslag i denna del.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att den i förslaget gjorda avgränsningen mellan ett obligatoriskt lagområde med riksdagen såsom ensam beslutande, ett inte obligatoriskt lagområde, inom vilket riksdagen skall kunna överlåta normgivningsbefogenheten till regeringen samt ett regeringens eget normgivningsområde är väl avvägd. Länsstyrelsen instämmer i beredningens uttalande att gränsen kring regeringens normgivningsområde inte bör göras orubblig utan att det liksom hittills även i framtiden skall bli möjligt att vidga lagområdet. *Arbetsmarknadsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Uppsala län* tillstyrker förslaget utan mera ingående kommentarer.

GLB:s förslag att lagstiftningsmakten skall ligga hos riksdagen ensam har lämnats utan kommentar av flertalet remissinstanser. Några uttalanden har emellertid gjorts i denna fråga. Enligt *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* torde det framstå som en självklarhet att riksdagen skall vara ensam lagstiftare. *Förvaltningsutskottet i landstinget i Kronobergs län* finner det positivt att riksdagen föreslås bli ensam lagstiftare. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser däremot att GLB knappast har förebragt övertygande skäl för att man skall frångå nuvarande ordning enligt vilken riksdag och regering stiftar annan lag än skattelag gemensamt. Denna ordning innebär en garanti för att också när lagfrågor tas upp i riksdagen den i departementet samlade erfarenheten och överblicken kopplas in. Ett särskilt skäl för att ej ändra systemet är enligt länsstyrelsen att regeringen bör ha rätt att vägra utfärda grundlagsstridiga eller fördragsstridiga lagar. De rättigheter som omtalas i 2 § synes vidare böra ha åtminstone det skyddet mot förhastad lagstiftning om väsentliga inskränkningar, att regeringen inte utan vidare bör vara tvingad att utfärda en lag, som den anser innebära en sådan inskränkning, liksom en lag som står i strid med tryckfriheten. Länsstyrelsen kan ej se att en sådan ordning skulle vara oförenlig med ett parlamentariskt system. Åtminstone bör regeringen ges den av författningsutredningen upptagna möjligheten att återsända en lag till riksdagen för ny behandling.

Justitierådet Hedfeldt menar, att vad förslaget innehåller om att lagstiftningsmakten skall ligga hos riksdagen ensam ej är övertygande och fortsätter.

Det måste antagas att förslaget på denna punkt inte återspeglar hur lagstiftning i vårt land med all sannolikhet även framdeles kommer att tillgå. Gången av ett lagstiftningsärende är för närvarande i regel följande: 1) Ett förslag utarbetas inom ett departement eller av en fristående kommitté. 2) Förslaget utsändes för yttrande till myndigheter och organisationer. 3) På grundval av förslaget och yttranden däröver utarbetas ett departementsförslag. 4) I vissa fall inhämtas lagrådets yttrande över departementsförslaget. 5) Proposition framlägges för riksdagen. 6) Motioner i ämnet framlägges i riksdagen. 7) Utskott tar ställning till proposition och motioner. 8) Riksdagen tar ställning. Mellan alla dessa led i ärendets gång finnes tillfällen att diskutera ämnet i dags- och fackpress.

Värdet av denna ordning är uppenbar. Tre moment bör särskilt framhävas: a) Handläggning i olika omgångar i departementet, där specialutbildad personal finnes för ändamålet och där man har överblick över pågående och kommande lagstiftningsarbeten, b) remissförfarandet och c) offentligheten över förfarandets olika led vilken möjliggör en allmän debatt. För det fall att lagförslag väckes inom riksdagen finnes inga grundlagsfästa garantier för ett lika betryggande förfarande. Naturligtvis kan i dylikt fall det nyss beskrivna förfarandet efterliknas i detalj och exempelvis personal från departement tillfälligt ställas till utskottets förfogande – såsom även nu ibland förekommer – samt remissförfarande och ev. inhämtande av lagrådsyttrande äga rum, men man frågar sig då varför inte lika gärna riksdagen, såsom nu sker, i skrivelse till regeringen begär utredning och förslag i visst ämne, varefter den hävdvunna ordningen tillämpas. Vid en genomförd parlamentarism kan det ju icke bli fråga om att regeringen vägrar att efterkomma en sådan begäran annat än möjligen av det skälet att regeringen ej anser ämnet ha den vikt, jämfört med andra aktuella lagstiftningsfrågor, att åtgärder genast bör vidtagas. Lagstiftning innebär framförallt att företaga en prioritering mellan olika framkomna förslag och önskemål. Lagstiftningsapparatens kapacitet är begränsad och räcker i allmänhet inte till för allt som anses önskvärt. Denna aspekt på lagstiftningsuppgiften synes grundlagberedningen ej ha beaktat.

Regeringsrättens ledamöter understryker regeringens roll vid förberedandet av lagstiftningsbesluten. Hittillsvarande ordning enligt vilken lagarna framgår som resultat av en beslutsprocess, i vilken regering och riksdag formellt har lika andel, återger enligt ledamöterna på sitt sätt väl de reella förhållandena. I verkligheten åvilar det huvudsakliga förberedelsearbetet regeringen medan riksdagen träffar det slutliga beslutet. Denna samverkan mellan regering och riksdag är en förutsättning för en god slutprodukt. Förslaget synes bryta sönder denna samverkan, då den fördelar normgivningskompetensen mellan regering och riksdag utan att göra klart att det även i de fall, då riksdagen har lagstiftningsmakten, måste vara regeringen som ombesörjer förberedelsearbetet. Grundlagberedningen torde inte avse att riksdagen skall inrätta en egen organisation för att övertaga de uppgifter, som vid lagstiftnings förberedande nu vilar på regeringen. I grundlagen borde regeringens ansvar för lagstiftningens förberedande komma till uttryck.

Svea hovrätt ger uttryck för tankegångar besläktade med de senast återgivna i samband med sin behandling av stadgandet i 7 kap. 15 § om skyldighet för regeringen att utfärda av riksdagen beslutade lagar.

Hovrätten påpekar att författningsutredningen föreslog att regeringen i stället för att utfärda en av riksdagen antagen lag skulle kunna återsända den till riksdagen för ny behandling. En sådan möjlighet skulle, fortsätter hovrätten, enligt GLB "vara mindre väl förenlig med det parlamentariska systemet" (bet. s. 166). Emellertid får man särskilt tänka på fall, där regeringen har rent tekniska invändningar mot riksdagens lagbeslut. Man kan inte bortse från att det hittillsvarande kravet på samfällda beslut verkat till förmån för ett nära samråd även på det tekniska planet. Övergår man till en ordning med ensambeslut av riksdagen, talar därför starka skäl för att ge regeringen en återsändanderätt enligt författningsutredningens förslag. Denna kan lämpligen begränsas t. ex. genom att det stadgas att återsändande endast får ske en gång eller under särskilt angivna förutsättningar.

Utredningen om författningspublicering m. m. påpekar i anslutning till frågan om en återsändningsrätt för regeringen att regeringen, med det innehåll som promulgationsinstitutet har fått i svensk rätt, alltid torde vara oförhindrad att vägra promulgation i de fall den antagna lagen är behäftad med allvarliga formella brister, t. ex. att dess innehåll strider mot vad som sägs i annan lag.

Det av beredningen använda l a g b e g r e p p e t diskuteras av några remissinstanser. *Länsåklagaren i Uppsala län* anser att man bör hålla fast vid kravet på att en lag skall vara en generell regel. Detta bör fastslås i grundlagen. Också *Svenska arbetsgivareföreningen* betonar det angelägna i att man undviker kasuistiska lagar. *Riksdagens ombudsmän* uttalar att det ingenstans i grundlagsförslaget sägs något om vad en lag är. Inte heller sägs det någonstans direkt ut att lag skall kunna stiftas endast av riksdagen. Indirekt framgår dock av bestämmelserna i 7 kap. att lag är något som innehåller föreskrifter och det framgår också vilka typer av föreskrifter som måste iklädas lagens form. Vidare märks att begreppet lag får betydelse för regeringens normgivningskompetens. Enligt 7 kap. 6 § får regeringen sålunda förordna om föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas genom lag, dock ej föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter. Av 7 kap. 11 § utläses också att lag stiftas genom endast *ett* beslut och av 7 kap. 12 § att lag ej får ändras eller upphävas annat än genom ny lag. Det synes inte tillfredsställande att begreppet lag har blivit så konturlöst. Så som förslaget är skrivet kan man få det intrycket att lag är föreskrifter som beslutas av riksdagen och som riksdagen benämner lag antingen på grund av bestämmelserna i 7 kap. eller på grund av att riksdagen finner det lämpligt. Det är enligt ombudsmännen också möjligt att med lag i regeringsformens mening skall förstås föreskrifter som riksdagen beslutar oavsett om de benämns lag eller ej. Mycket skulle vara vunnet genom en bestämmelse som begränsade lagformen till de föreskrifter som behandlas i 7 kap. 1 och 2 §§ samt till föreskrifter som eljest enligt regeringsformen skall eller får meddelas genom lag.

D e n g r u n d l ä g g a n d e k o n s t r u k t i o n e n av GLB:s förslag – grundlagen tilldelar riksdagen och regeringen var sitt kompetensområde samt medger att gränsen mellan dessa områden i viss utsträckning

flyttas genom delegation – behandlas i några yttranden. Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* är det önskvärt att lagområdet utvidgas på det sätt som GLB har föreslaget. Länsstyrelsen vill emellertid framhålla det önskvärda i att regeringens normgivningskompetens genom delegation från riksdagen utnyttjas för att den effektivitet och snabbhet som ofta krävs i regleringen på det näringsrättsliga området inte skall äventyras. *RÅ* uttalar att den föreslagna fördelningsmetoden medför den fördelen att en förhållandevis klar gränsdragning sker mellan riksdagens och regeringens normgivningsområden. Eftersom en så vidsträckt delegationsrätt inte tidigare förekommit, är det emellertid enligt RÅ svårt att överblicka hur den kommer att verka. Risk kan föreligga att praktiska svårigheter uppkommer vid tillämpningen av en sådan ordning. Beredningen har, säger RÅ, inte närmare angivit hur delegationen enligt 5 § första stycket skall ske. Med hänsyn till att det angivna området rör så helt olika ämnen torde det endast i mycket begränsad omfattning bli möjligt att ge ramlagar av typ skattestrafflagen. Om beredningens tanke är att vidsträckta delegationsbemyndiganden skall ges – riksdagen kan exempelvis allmänt bemyndiga regeringen att utfärda förordningar angående liv och hälsa – blir situationen i realiteten ej mycket annorlunda än om regeringen direkt i grundlagen ges rätt att utfärda förordningar inom området. Skillnaden blir huvudsakligen att riksdagen vid delegationsrätt kan förordna att delegationen skall gälla endast under viss tid, exempelvis under den tid då riksdagen inte är samlad. Skulle däremot beredningens avsikt vara att delegation endast skall avse begränsade ämnen är tänkbart att svårigheter i vissa fall kan uppstå. Händelserna kan utveckla sig så att det vid en tidpunkt då riksdagen ej är samlad plötsligt uppstår ett tvingande behov att omedelbart utfärda en förordning i visst hänseende rörande liv och hälsa, ehuru något riksdagens bemyndigande att utfärda förordning ej finns i just detta hänseende. Det är enligt RÅ:s mening erforderligt att man vid den fortsatta behandlingen av förslaget närmare överväger delegationsrätten och hur delegation skall ske. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framhåller att i en modern stat folkrepresentationen inte kan direkt delta i utformningen av samtliga författningar som berör bl. a. enskilda medborgare, företag, korporationer, kommuner och landsting. Därför har man i Sverige liksom i andra jämförbara stater ofta sökt begränsa representationens deltagande till normgivningen medan en detaljreglering inom normens ram ej sällan överlåtits till regeringen. Hur gränsdragningen skall ske kan vara föremål för skilda meningar och ett flertal problem förtjänar att beaktas – enligt länsstyrelsens mening fler än som direkt framgår av betänkandet. – Om ordet fullmakt uttalar länsstyrelsen att detta i politiskt och statsrättsligt sammanhang stundom uppfattas som något negativt. Den omständigheten att man i 7 kap. 5 § (liksom f. ö. i 8 kap. 1 §) i stället använder uttrycket bemyndigande innebär enligt länsstyrelsen inte någon saklig skillnad. Givetvis är det inte bara grundlagens bokstav utan fastmer regerings och riksdags ävensom medborgarnas respekt för dess innehåll som utgör den viktigaste garantin mot missbruk, men länsstyrelsen anser

dock att beredningen ej till fullo beaktat problemen vid utarbetandet av förslag till regeringsform. De erinringar länsstyrelsen i annat sammanhang framför gentemot skattefullmakter enligt 8 kap. gäller i tillämpliga delar även beträffande bemyndiganden med stöd av 7 kap.

Svea hovrätt förklarar att dess allmänna intryck av förslaget har blivit, att GLB inte åsyftar någon konkret förändring i nuvarande kompetensfördelning men vill konstruera en elastisk ordning som inte lägger några band på den framtida utvecklingen av praxis. Hovrätten har inte någon invändning mot denna inställning i och för sig. – Hovrätten framhåller att, enligt dess uppfattning, det centrala ledet i förslagets grundläggande konstruktion är delegationsregeln i 5 § samt fortsätter.

Enkelt uttryckt innebär förslaget, att man först på papperet drar upp två skilda kompetensområden och sedan i praktiken flyttar gränsen mellan dem genom delegation. Hovrätten finner sig av flera skäl böra avstyrka en sådan konstruktion.

Förslaget har motiverats av rent principiella överväganden. Avsikten är att framhäva riksdagens ställning. De övriga huvudsynpunkter, som enligt vad hovrätten förut utvecklat bör iakttas vid utarbetandet av en ny författning, har inte alls beaktats. Samtliga talar med avsevärd styrka mot GLB:s förslag.

Till en början skapar GLB:s konstruktion en onödigt stark motsättning mellan norm och realitet. Som GLB själv framhåller ligger ledningen av det praktiska lagstiftningsarbetet hos regeringen. Någon ändring härvidlag åsyftas inte. Redan att ersätta de nuvarande samfällda lagbesluten med beslut av riksdagen ensam innebär alltså att bygga in en fiktion i författningen. Det kan inte finnas anledning att understryka denna fiktion genom att göra riksdagens kompetensområde större på papperet än det avses vara i praktiken.

Från informativ synpunkt är konstruktionen otillfredsställande även på annat sätt än genom att den ger en skev bild av maktförhållandet mellan regeringen och riksdagen. Det är redan i sig föga tilltalande att föra in regler som hänvisar läsaren att söka på annat, icke närmare preciserat håll för att få besked om vad som faktiskt gäller. Om en sådan konstruktion skall kunna godtas, måste det i vart fall krävas, att det väsentliga framgår av lagtexten och att det endast är mera detaljbetonade kompletteringar som får sökas på annat håll. Den som bara läser RF och inte letar på annat håll måste åtminstone få huvudlinjerna klara. Detta blir inte fallet om GLB:s förslag genomförs. Delegationsregeln måste anlitas i sådan omfattning, att lagtexten blir vilseledande.

GLB:s förslag kommer vidare att orsaka olägenheter i praxis utan att åsyfta någon ändring i sak. En rad författningar, som i dag utfärdas av regeringen och som enligt GLB även fortsättningsvis skall utfärdas av regeringen, skall enligt förslaget i princip överföras till riksdagens kompetensområde för att återdelegeras till regeringen. Hovrätten kan inte finna några sakliga skäl för en sådan ordning och finner uppenbart att den kan vålla praktiska olägenheter. Det naturliga måste vara att utgå från det slutresultat som åsyftas och konstruera regler som på enklaste sätt leder till detta resultat.

Hovrätten vill erinra om att FU:s förslag i fråga om lagstiftningsmakten kritiserades för att vara alltför oklart och att direktiven till GLB efterlyser en mera fast och bestämd reglering. Huvudändamålet måste vara, framhålls i direktiven, "att nå en i sak tillfredsställande fördelning av normgivningskompetensen" mellan regeringen och riksdagen, men det

är också "viktigt att fördelningsreglerna utformas på ett för den praktiska tillämpningen så klargörande sätt som möjligt". Direktiven avvisar bestämt regler som är "så allmänt hållna, att de i själva verket inom en vid ram överlämnar åt en framtida, oförutsebar praxis att närmare bestämma, hur normgivningskompetensen skall vara fördelad". Hovrätten finner det tydligt, att GLB:s förslag inte svarar mot den inställning som uttrycks i direktiven.

Ännu en synpunkt av rent principiell art bör anföras på förslaget i denna del. Frågan om delegation av lagstiftningsmakt är allmänt sett en ömtålig natur. FU intog en starkt restriktiv hållning på denna punkt, och denna inställning syns ha vunnit allmän anslutning vid remissbehandlingen (SOU 1965:34 s. 10–12). GLB håller visserligen fast vid principen att delegation endast skall få ske med stöd i grundlag. Likväl finner hovrätten inte tilltalande att bygga en ny författnings grundläggande regler om lagstiftningsmakten på en delegationsregel som förutses få vidsträckt tillämpning.

Hovrätten anser sålunda att själva konstruktionen av GLB:s förslag omprövas.

Regeringsrättens ledamöter gör den bedömningen att den föreslagna kompetensfördelningen blir svår att tillämpa i praktiken och kan ge upphov till konflikter. Enligt ledamöternas mening är den nuvarande formen för kompetensfördelning av normgivningsmakten mera realistisk. Enligt denna äger regeringen utöva den normgivning som följer av att den utövar den verkställande makten, medan normgivningen i övrigt ankommer på riksdagen. Denna gränsdragning är visserligen mycket vag formellt sett men har den fördelen att den genom en långvarig praxis ligger fast i praktiken. Enligt ledamöterna ger den också medborgarna ett långt bättre skydd mot att normgivningsmakt flyttas över från riksdag till regering. Det synes vara att föredraga att hålla fast vid en inarbetad konstitutionell praxis som är oomstridd framför att inlåta sig på ett helt nytt system, vilket från början är behäftat med allvarliga brister. Det torde enligt ledamöternas uppfattning inte erbjuda alltför stora svårigheter att finna en adekvat formulering av rådande praxis lämpad att införas i grundlagstexten.

Några remissinstanser behandlar GLB:s sätt att beskriva lagområdet i 7 kap. 1 och 2 §§ förslaget till RF. *JK* anser att förslagets allmänt hållna bestämning av riksdagens kompetensområde redan i sig ger anledning till tvekan om kompetensens omfattning. Vad gäller 1 § ges visserligen i dess andra stycke en exemplifiering, men inte heller denna är i sin avfattning tillräckligt upplysande rörande gränsen för den i paragrafen avsedda kompetensen. Inte mindre svävande är, fortsätter JK, den i 2 § beskrivna kompetensen. De båda paragrafernas räckvidd har betydelse särskilt med tanke på den regeringen tillkommande s. k. restkompetensen. En klar gräns är uppenbarligen nödvändig mellan riksdagens och regeringens normgivningsområden. JK åberopar i detta sammanhang ett uttalande av beredningen beträffande restkompetensen (s. 82) enligt vilket regeringens förordningsmakt får särskilt stor betydelse i fråga om bestämmelser angående statsförvaltningens organisation och verksamhet. Samtidigt antydes, fortsätter JK, att bestämningen i 1 och 2 §§ kvarlämnar också andra områden för regeringens

normgivning. Vari dessa skulle bestå och hur gränsen närmare går, anges emellertid inte och kan inte heller utläsas. *Svea hovrätt* framhåller att stadgandet i 7 kap. 2 § innebär en väsentlig utvidgning av lagområdet i förhållande till gällande rätt. Det är enligt hovrättens uppfattning inte rimligt att kräva lagreglering av alla de enskildas rättsförhållanden till det allmänna. – Enligt hovrätten innebär GLB:s förslag en väsentlig ökning av författningstexten i förhållande till författningsutredningens förslag utan att man nått den önskade klarheten i regleringen. Varken författningsutredningen eller GLB har sålunda lyckats avgränsa lagområdet på ett samtidigt klart och ändamålsenligt sätt. Mot denna bakgrund ställer hovrätten frågan om man inte i huvudsak får låta sig nöja med en generalklausul, kompletterad med en exemplifierande uppräkning. *Riksdagens ombudsmän* anser att det på ett tydligare sätt än som har skett borde klargöras att det i första hand är vad som i nuvarande grundlag betecknas som allmän civil- och kriminallag som åsyftas i de första paragraferna i 7 kap. *SACO* anser att de i 7 kap. 1 och 2 §§ intagna huvudreglerna får anses utgöra en bättre precisering av det centrala lagområdet än motsvarande bestämmelser i författningsutredningens förslag. De kan emellertid inte gå helt fria från kritik. Det inledande allmänna stadgandet i 1 § förefaller SACO vara i vagaste laget även om man tar det exemplifierande andra stycket i betraktande. Det skulle enligt SACO kunna övervägas att ge bestämmelserna i 1 § första stycket och 2 § första stycket ett mera preciserat innehåll genom att som utgångspunkt vid betämmandet av gränsen kring lagområdet ta rätten att genom författning skapa rättigheter och skyldigheter för enskild person i ena fallet i hans relation till andra personer, i andra fallet i hans relation till det allmänna.

Avgränsningen av det delegeringsbara området enligt 7 kap. 5 § förslaget till RF behandlas i några yttranden. *Chefen för försvarshögskolan* hälsar med tillfredsställelse att stora delar av den s. k. beredskapslagstiftningen faller inom ramen för den delegeringsmöjlighet som föreslås i 5 §. *Regeringsrättens ledamöter* uttalar att delegationsbemyndigandet i 7 kap. 5 § i sak är utomordentligt vidsträckt. Hela näringslagstiftningen kan överflyttas från riksdagens lagstiftning till regeringens förordningsmakt. Paragrafen öppnar stora möjligheter för en riksdagsmajoritet att till regeringen överlämna de synnerligen viktiga delar av lagstiftningsmakten, som gäller de ekonomiska funktionerna i samhället, och därmed undandraga utövandet av denna den offentliga kontroll, som riksdagsbehandlingen av de olika lagförslagen skulle medföra. Enligt nuvarande ordning sker all lagstiftning som gäller centrala näringsrättsliga problem under medverkan av riksdagen. Förslaget öppnar enligt ledamöterna i själva verket möjlighet till en genomgripande omfördelning av normgivningsmakten på alla de områden, där fråga är om verksamhet med något ekonomiskt inslag. Som exempel härpå nämner ledamöterna att till delegationsområdet hör normgivningsmakten i fråga om handel och om näringsverksamhet i övrigt. Härmed avses enligt motiven bl. a. förmedlingsverksamhet av skilda slag. Något

undantag för arbetsförmedling göres inte; rätten att fritt välja eller utöva yrke skulle således kunna få vidkännas inskränkningar utan beslut i lagform. Även *Sveriges industriförbund* framhåller att bestämmelserna i 7 kap. 5 § innebär att praktiskt taget all normgivning som har samband med näringsverksamhet kan delegeras till regeringen. Detta ter sig enligt förbundet särskilt allvarligt i betraktande av att i grundlagsförslaget inte har skrivits in någon bestämmelse till skydd för näringsfriheten. Förbundet pekar vidare på det otillfredsställande i att förslaget inte synes räkna med att ett riksdagens bemyndigande till regeringen av detta slag skall vara tidsbegränsat utan kunna lämnas för obestämd tid. Så länge bemyndigandet gäller på ett visst område, är riksdagen förhindrad att själv lagstifta på området, och minoriteten i riksdagen blir under samma tid utan möjlighet att väcka hithörande frågor såsom lagstiftningsärenden i riksdagen. För att regeringen skall få begagna ett av riksdagen givet bemyndigande att lagstifta, såvitt gäller näringslagstiftning, torde enligt förbundet böra krävas att vissa i grundlagen upptagna förutsättningar är uppfyllda. Närmast kommer därvid ifråga, att riket befinner sig i krig eller krigsfara eller att därmed jämförligt utomordentligt förhållande är för handen. Även då det gäller exempelvis ut- och införsel av krigsmateriel bör en detaljreglering kunna överlåtas åt regeringen. Ytterligare bör gälla, att om regeringen begagnar sig av ett givet bemyndigande, frågan skall underställas riksdagens prövning inom viss tid på samma sätt som stadgas i förslaget 8 kap. 1 § tredje stycket ifråga om förordningar, som regeringen utfärdar på skatteområdet. *Svenska företagares riksförbund* utvecklar liknande synpunkter och avstyrker sammanfattningsvis införandet av en ordning som innebär att befogenhet att i fredstid utfärda föreskrifter på näringslivsområdet kan tillkomma regeringen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att bestämmelserna om delegationsrätten i 5 § är svårtolkade. Länsstyrelsen har ett allmänt intryck av att den del av normgivningen som på grund av 7 kap. 5 och 6 §§ tillkommer eller kan tillkomma regeringen är alltför snävt avgränsad. *Riksdagens ombudsmän* ger uttryck för en liknande uppfattning. De framhåller att ansvaret för den allmänna ordningen och säkerheten i landet ytterst måste vila på regeringen. Frågan är då om regeringen får tillräcklig handlingsfrihet med den fördelning av normgivningskompetensen som valts i 5 §. Möjligt är att en blankofullmakt bör skrivas in för regeringen att meddela ordningsföreskrifter i katastrofartade eller eljest kritiska lägen. Situationer kan ju uppkomma som inte kunnat förutses.

Ett par remissinstanser har behandlat regeringens normgivningsområde sådant detta beskrivs i 7 kap. 6 §.

Med anledning av stadgandet att regeringen får besluta föreskrifter om verkställighet av lag anför *JK* att beredningen i detta sammanhang använder uttrycket verkställighet synonymt med tillämpning. Enligt JK kan riktigheten av denna beredningens uppfattning i varje fall diskuteras. JK framhåller i det avseendet följande.

Uttrycket verkställighet innefattar inte sällan moment av myndighetsutövning och berör i sådana fall enskilda medborgares rättigheter och skyldigheter. Verkställighet av lag kunde under sådana förhållanden tydas såsom innefattande jämväl föreskrifter angående myndighetsutövning såsom ett medel för en lags tillämpning.

Vanligtvis torde med tillämpningsföreskrifter förstås endast rent administrativa föreskrifter, däremot inte regler av materiellträttslig natur. Det är emellertid synnerligen oklart hur mycket beredningen avsett att lägga in i uttrycket verkställighet (tillämpning) av lag. Beredningen uttalar, att gränsen mellan lag och tillämpningsföreskrifter är flytande. Huvudreglerna, t. ex. förutsättningarna för ett ingripande, måste enligt beredningen alltid upptagas i själva lagen. Hur långt lagen skall gå i detaljer måste däremot enligt beredningen vara riksdagens sak att bedöma. Ju mer detaljbetonad lagen blir, desto mindre blir, anföres vidare, utrymmet för reglering genom tillämpningsföreskrifter.

Det måste medgivas att gränsen mellan lag och tillämpningsföreskrifter kan vara svår att draga. Med beredningens uppläggning av hela komplexet normgivningsmakten blir emellertid gränsdragningen av stor betydelse och bör därför vara helt klargörande. Detta gäller kanske framför allt då fråga är om författningsreglering av inskränkningar i sådana rättigheter som avses i 2 § andra och tredje styckena. Dylika inskränkningar kan ju enligt förslaget inte komma under regeringens normgivningskompetens ens efter delegering. Med sina nyss återgivna uttalanden synes beredningen åsyfta att, i den mån riksdagen i en lag de facto inte meddelat regler i en viss fråga, fältet skulle vara fritt för regeringen att utfärda sådana samt att dessa föreskrifter skulle vara att betrakta såsom tillämpningsföreskrifter. Detta skulle enligt min mening kunna strida mot principerna om riksdagens kompetens i 7 kap. och innebära ett kringgående av dessa. Föreskrifter som på ena eller andra sättet närmare bestämmer exempelvis innehållet i eller omfattningen av en inskränkning i en rättighet kan nämligen svårligen betecknas som tillämpningsföreskrifter. Vad beredning anfört om tystnadsplikten (s. 156) kan tjäna som lämplig illustration i sammanhanget, helst som tystnadsplikten utgör en inskränkning i en absolut rättighet, nämligen yttrandefriheten. Beredningen anför sålunda, att kravet på beslut i lagform får anses omfatta det huvudsakliga angivandet av de intressen som skall skyddas. Att i detalj ange de fall då tystnadsplikt skall iakttagas måste däremot, anför beredningen, kunna uppdragas åt regeringen. Bestämmelserna om verkställighetsföreskrifter skulle enligt beredningen ge stöd häråt. Här synes emellertid fråga närmast vara just om tystnadspliktens omfattning och motsvarande begränsning av yttrandefriheten. – – – Det är sålunda tydligt att också bestämningen verkställighet av lag är diffus, särskilt i betraktande av vad beredningen synbarligen lägger in i detta uttryck. I vart fall synes mig lämpligare att använda uttrycket tillämpning av lag, vilket bättre motsvarar gängse terminologi. Skall gränsen mellan riksdagens och regeringens kompetensområden strikt upprätthållas i enlighet med huvudreglerna, skulle mycket vinnas genom ett motivuttalande av innehåll att med tillämpningsföreskrifter endast avses rent administrativa föreskrifter.

Det bör enligt *högsta domstolens ledamöter* erinras om att såatt sådana tillämpningsföreskrifter som avses i 7 kap. 6 § inte får innehålla materiella bestämmelser som enligt grundlagen skall ha lags natur. Skulle missbruk ske, kan domstolarna åsidosätta tillämpningsföreskriften på grund av sin rätt att pröva författnings grundlagsenlighet. Också *regeringsrättens ledamöter* uppehåller sig vid regeln om regeringens

generella befogenhet att utfärda föreskrifter om verkställighet av lag, vilken regel de finner vara svår att tolka. Enligt ledamöternas uppfattning torde beredningen med stadgandet ha åsyftat rätt för regeringen att utfärda tillämpningsföreskrifter. Bestämmelsen synes emellertid i sin föreslagna utformning kunna leda till en långt gående delegation av normgivning till regeringen vid sidan av den i 7 kap. 5 § stadgade delegationsordningen. Om riksdagen inom ett område, där lag enligt grundlagen skall vara enda normgivningsform, antager en allmänt hållen lagregel, blir regeringen efter ordalagen kompetent att på egen hand utfärda den för tillämpningen nödiga fortsatta lagstiftningen. Därigenom kan, säger ledamöterna, den kompetensfördelning, vilken tidigare paragrafer i detta kapitel velat noggrant precisera, i praktiken sättas ur kraft.

JK uttalar tvekan också i fråga om regeln att regeringen kan besluta föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas genom lag (restkompetensen). Enligt JK är den av beredningen föreslagna formuleringen ett uttryck för grundtanken att regeringen inte får inkräkta på riksdagens normgivningsområde. I detta avseende säger JK fortsättningsvis.

Detta område är emellertid inte uttömmande fixerat genom hänvisningen till föreskrifter som enligt grundlag skall meddelas genom lag. Utöver de fall då lagformen direkt föreskrives kan riksdagen ju, som tidigare anförts, fritt begagna denna form för sina beslut. Vidare får riksdagen en rätt att under vissa förutsättningar genom lag besluta föreskrifter som enligt huvudreglerna ligger inom regeringens kompetensområde. I motiven uttalas också (s. 153) att det blir regeringens sak att "besluta i de hänseenden som inte enligt grundlag skall regleras genom lag *och inte heller har blivit reglerade genom lag*" samt (s. 162) att regeringens normgivningskompetens begränsas "också av lagbeslut som riksdagen har stiftat utanför det obligatoriska lagområdet".

I anslutning till dessa uttalanden inställer sig en annan tveksam fråga. Om riksdagen utfärdat en lag – inom eller utanför det obligatoriska lagområdet – och därvid lämnat vissa delar av ämnet utanför regleringen, får då regeringen i form av författning meddela kompletterande föreskrifter av icke verkställighets- eller tillämpningsnatur? Eller med andra ord, är det hela det ämne lagen avhandlar eller endast de i lagen behandlade delarna av ämnet som undandrages regeringens kompetens? Olika motivuttalanden synes motstridiga på denna punkt (jfr s. 82 och s. 153). Frågan får en viss betydelse också när det gäller att tolka uttrycket "verkställighet av lag". Det rimligaste synes mig vara att hela ämnet (med undantag för vad som skall anses ligga i verkställighet av lag) kommer att falla utanför regeringens kompetens. Att vissa materiellträttsliga frågor inte reglerats i lagen kan t. ex. bero på att riksdagen efter prövning och överväganden funnit en reglering därav obehövlig eller olämplig. Regeringen bör då inte kunna meddela föreskrifter i dessa delar, då detta ju skulle strida mot riksdagens beslut. Det bör tilläggas att det nu behandlade spörsmålet inte löses av den i 12 § uttalade principen om den formella lagkraften, då ju saken inte gäller ändring eller upphävande utan komplettering av lag.

Det synes sålunda erforderligt att bestämmelsen i 6 § första stycket 2. om restkompetensen under alla omständigheter omformuleras eller kompletteras.

Regeringsrättens ledamöter uttalar att regeln i det andra ledet i 7 kap. 6 § första stycket är svåröverskådlig till sina konsekvenser samt påpekar att den formellt innebär att nya normgivningsområden, vars betydelse inte har förutsetts eller kunnat förutses av grundlagstiftaren, automatiskt tillfaller regeringen.

Bestämmelsen i 7 kap. 7 § första stycket berörs av *Svea hovrätt* som uttalar att en viss utvidgning av området för "riksdagens hörande" framstår som naturlig och önskvärd, inte minst från den av GLB framhållna synpunkten om riksdagens centrala ställning. Särskilt inom området för arbetsmarknads-, närings- och regionalpolitiken synes en viss gränsförflyttning till riksdagens förmån vara förtjänt att övervägas med hänsyn till betydelsen av de frågor som regleringarna avser.

Föreskriften i 7 kap. 7 § andra stycket har behandlats av några remissinstanser. *Regeringsrättens ledamöter* påpekar att en konsekvens av den föreslagna regeln är att i det särskilda fallet tveksamhet kan uppstå huruvida riksdagen själv har kompetens att lagstifta på ett område där den har överlåtit till regeringen att utöva normgivningsmakten. Skulle riksdagen ingripa med egen lagstiftning utan att formellt ha återkallat fullmakten till regeringen, kan oklarhet uppstå om vilka regler som gäller på området. Vidare är enligt ledamöterna att beakta att riksdagen inom de områden, där regeringen formellt har normgivningsmakten enligt 7 kap. 6 §, äger lagstifta endast om den har gjort framställning till regeringen, som denna inte har efterkommit inom skälig tid. Även här kan osäkerhet uppkomma om vem som har normgivningskompetensen i ett särskilt fall.

Några remissinstanser kritiserar den föreslagna inskränkningen i riksdagens möjligheter att gå in på regeringens normgivningsområde med egna initiativ. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att bestämmelsen i 7 kap. 7 § andra stycket kan medföra invecklade tolkningsproblem. Hovrätten uttalar i det avseendet följande.

> Om t. ex. ett genom motion väckt lagförslag under ärendets beredning i riksdagen har ansetts vara att hänföra till 1 eller 2 § i detta kapitel men talmannen är av annan mening och finner det höra till restkompetensen i 6 § första stycket 2., blir han tvungen att vägra proposition vid ärendets behandling i kammaren, därför att någon tidigare framställning inte har gjorts till regeringen. Det skulle härigenom kunna uppkomma tvistigheter som inte har någon egentlig politisk innebörd utan ligger på ett mera formalistiskt plan. Man kan vidare fråga sig om den framställning som enligt andra stycket krävs för att riksdagen skall få besluta föreskrifter måste ha gjorts till "samma regering" eller om det räcker att den har gjorts någon gång tidigare. Den förra läsarten leder till svårigheter att alltid kunna fastställa vad som är samma regering och den senare leder till att en nytillträdande regering kan finna sig belastad av beställningar som har tillkommit under en politisk situation som inte längre råder.
>
> Bestämmelsens syfte synes vara att förhindra att riksdagen under tider av minoritetsregering skall kunna begagna sin behörighet på ett sätt som försvagar regeringens ställning (s. 82). Man kan emellertid fråga sig om inte detta sker i högre grad genom att riksdagen i sitt beslut konstaterar

att regeringen inte inom skälig tid har efterkommit en framställning än genom att riksdagen utan någon sådan förklaring rent faktiskt beslutar föreskrifter på ett område där kompetensen tidigare ansetts tillkomma regeringen. Har man en svag minoritetsregering lär det inte kunna undvikas att detta kommer till synes på olika sätt. Man kan likväl utgå ifrån att riksdagen så gott som alltid begär utredning av regeringen. Regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende och kommer således att i väsentliga frågor villfara riksdagens begäran. Det synes inte finnas några praktiska skäl för den förordade inskränkningen.

Kammarrätten i Göteborg anser att det senare ledet i 7 kap. 7 § andra stycket innebär en omotiverad inskränkning i riksdagens lagstiftningsbefogenhet och att det därför bör utgå. *Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt, länsstyrelsen i Hallands län, en ledamot av budgetutredningen* och *förvaltningsutskottet i landstinget i Kronobergs län* (majoriteten) ansluter sig till den uppfattning som uttrycks av reservanterna inom GLB, att det inte är förenligt med de grundsatser som eljest har varit ledande i beredningens arbete att i grundlagen dra några gränser kring regeringens kompetensområde i fråga om normgivningen så att riksdagen skall vara hindrad att ingripa när den anser det behövligt.

En motsatt uppfattning – att riksdagen inte bör kunna genom ett eget initiativ besluta normer inom regeringens område – framförs av några remissinstanser. Enligt *Svea hovrätt* inger regeln i 7 kap. 7 § andra stycket starka betänkligheter. I den situation som avses bör riksdagen enligt hovrätten vara hänvisad till att besluta om misstroendeförklaring. Att medge riksdagen rätt att ingripa på regeringens område – kanske i en detaljfråga som f. n. anses klart ligga utanför vad riksdagen bör syssla med – kan varken vara principiellt riktigt eller praktiskt lämpligt. En egenartad konsekvens av ett ingripande skulle också bli, att den fråga det gäller även framgent skulle tillhöra lagområdet till följd av den formella lagkraftens princip, i den mån delegationsbeslut inte fattas. Eftersom ifrågavarande regel avses bli tillämplig även i fråga om föreskrifter som regeringen kan utfärda enligt 5 §, aktualiseras också frågan om återkallelse av beslut om delegation. Förslaget synes enligt hovrätten inte vara tillräckligt övervägt. *Budgetutredningen* framhåller att det sett ur bl. a. resursstyrningssynpunkt är angeläget att en klar rollfördelning råder mellan riksdag, regering och förvaltningsmyndigheterna. För närvarande ansvarar varje myndighet inför regeringen för genomförandet av den verksamhet som myndigheten har getts i uppdrag att utföra, medan regeringen ansvarar för denna verksamhet i parlamentarisk ordning inför riksdagen. Utredningen anser en sådan rollfördelning vara entydig och därmed lämpligare än den föreslagna, vad gäller styrning av den statliga verksamheten. Utredningen ifrågasätter därför från sina utgångspunkter om föreskriften i 7 kap. 7 § andra stycket bör medtas i RF.

Vid sidan av budgetutredningen uppehåller sig ytterligare några remissinstanser vid de problem som en riksdagen och regeringen tillkommande konkurrerande normgivningsbefogenhet kan medföra för förvalt-

ningsmyndigheternas del. *Chefen för armén* uttalar att förslaget vad gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan i första hand riksdagen och regeringen, i andra hand mellan dessa och verkställande myndigheter synes ofullständigt och oklart. I nuläget överbringas riksdagens beslut till myndigheter och allmänhet genom regeringens förmedling. Det vill synas som om ett annorlunda läge skulle uppkomma enligt förslaget. Regering och riksdag kan var för sig skapa normer utan att kontakt och sammanhang mellan dem är säkerställda, och riksdagen torde avses skola vända sig, lika väl som regeringen, direkt utåt – ej minst till myndigheter – med de normer den skapar. Så som grundlagberedningen gestaltat maktdelningen, måste förutsättas ett direkt – dvs. icke av regeringsmakten förmedlat – förhållande mellan riksdag och förvaltning. – Med hänsyn till bl. a. effektiviteten i försvarsmaktens arbete framstår det som betydelsefullt att de ovan exemplifierade oklarheterna undanröjs. Entydiga, enkla och konsekventa regler för ansvars- och uppgiftsfördelning samt lydnadsförhållanden är särskilt angelägna inom försvarets område, främst med sikte på krigsförhållanden (och motsvarande) och på övergång från freds- till krigsförhållanden. *ÖB* utvecklar liknande synpunkter och förklarar att nu gällande ordning, enligt vilken regeringen omsätter riksdagens beslut till myndigheterna, alltjämt bör gälla.

Försvarets materielverk förutsätter att riksdagen inte använder sina formella möjligheter att genom detaljföreskrifter reglera den statliga förvaltningsapparaten och därmed begränsa regeringens befogenheter på sådant sätt att förvaltningens verksamhet försvåras. Enligt verket bör största möjliga delegering eftersträvas inom statsförvaltningen, även från riksdagen till regeringen, för att förvaltningen skall fungera så smidigt och effektivt som möjligt. – Verket påpekar vidare att den möjlighet, som genom förslaget öppnas för riksdagen att direkt i lag med förbigående av regeringen ge en statlig förvaltningsmyndighet rätt att utfärda vissa föreskrifter, innebär en principiell förändring i förhållande till nuvarande förhållanden. Enligt verket tyder emellertid andra bestämmelser och motivuttalanden i förslaget på att något dubbelt lydnadsförhållande för de statliga myndigheterna inte har varit åsyftat. Det kan enligt *riksrevisionsverkets* mening inte hållas för uteslutet, att stadgandet i 7 kap. 7 § andra stycket i vissa situationer kan leda till ingrepp i frågor inom området för administrativ reglering, vilka naturligen bör ankomma på regeringen såsom det verkställande organet. Konsekvenserna av att riksdagen skulle kunna utöva en sådan direktstyrning av förvaltningsmyndigheterna borde enligt verket ha belysts bättre innan man gör ett sådant ingrepp i systemet. Verket tar vidare avstånd från beredningens förslag att riksdagen skall kunna direkt till underordnad myndighet delegera befogenhet att utöva beslutanderätt i vissa frågor. Enligt verket ger nuvarande ordning, där myndigheterna i princip får sina uppdrag av regeringen, en klarare och mera konsekvent funktionsfördelning.

JK ger uttryck för vissa synpunkter på den formella lagkraftens princip. Enligt JK ligger med gällande lagstiftnings-

regler lagformens kanske största betydelse i denna princip, i det att lag stiftas av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt. Det är givetvis en trygghet för medborgarna, särskilt i orostider, att lag inte kan upphävas eller ändras av Kungl. Maj:t eller riksdagen ensam. Beredningen föreslår ingen ändring i principen. Denna får dock minskad betydelse om lag skall stiftas av riksdagen ensam. I realiteten får lagformen enligt JK framdeles ingen annan betydelse än den som tillkommer ett i annan form av riksdagen fattat beslut eller ett beslut av regeringen, nämligen att beslutet inte kan upphävas eller ändras av annan än riksdagen resp. regeringen. Ur synpunkten av ordning och reda är det enligt JK naturligen angeläget att lagformen begagnas också vid upphävande eller ändring av lag. Den formella lagkraftens princip bör dock inte överskattas om beredningens förslag genomförs.

Svenska arbetsgivareföreningen behandlar vissa frågor som sammanhänger med lagstiftningsförfarandet. Enligt föreningen föranleder nödvändigheten att garantera rättssäkerheten flera krav, däribland ett krav att de av statsmakterna stiftade lagarna har tillfredsställande kvalitet. Häri ligger enligt föreningen att normerna i möjligaste mån skall vara klara och fullständigt reglera de spörsmål, som tas upp till behandling. I föreningens yttrande uttalas vidare.

Om kravet avseende tillfredsställande kvalitet hos nya lagstiftningsprodukter skall kunna tillgodoses, är det erforderligt, att lagstiftningsproceduren ger utrymme åt tillräckligt grundlig genomlysning av de frågor, som man avser att lösa i varje särskilt lagstiftningsärende. Självfallet är det uteslutet, att proceduren vid stiftandet av ny lag i detalj fastställes i grundlag. Vissa huvudlinjer bör dock fastslås såsom också i viss utsträckning skett, när det i 6 kap. 2 § i förslaget till regeringsform – bl. a. med tanke på propositioner i lagstiftningsärenden – stadgas:

> Vid beredningen av regeringsärenden inhämtas behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. I erforderlig omfattning skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Med tanke på erfarenheterna från lagstiftningsarbetet under senare år är det angeläget, att motivuttalanden, som någorlunda utförligt kompletterar de i grundlagen stadgade huvudlinjerna, görs i blivande proposition med förslag till ny regeringsform. Bland de krav, som anmäler sig i fråga om proceduren i lagstiftningsarbetet, önskar föreningen särskilt framhålla följande.

Generellt sett synes man erhålla väsentligt bättre lagförslag, om det förberedande utredningsarbetet anförtros åt särskilt tillkallade sakkunniga – antingen dessa är parlamentariker eller i egentlig mening experter, som har anknytning till arbetsmarknads- eller andra organisationer, universitet eller forskningsinstitutioner – jämfört med läget när lagförslag framläggs i anonyma departementspromemorior. Huvudregeln synes därför böra vara, att lagstiftningsärenden till en början skall förberedas av särskilt tillkallade sakkunniga och ej av tjänstemän inom departementen. En sådan ordning nödvändiggör, att direktiv för varje särskilt utredningsprojekt utarbetas och offentliggöres.

Arbetet på sakkunnignivå bör anordnas på sådant sätt, att den inom utredningarna företrädda sakkunskapen verkligen kommer till sin rätt. Detta innebär bl. a., att de sakkunniga måste beredas tillräcklig tid för att arbeta igenom den problematik, som de satts att analysera. Det är

otillfredsställande, när sakkkunniga genom underhandsdirektiv från vederbörande statsråd beordras att slutföra sitt arbete och framlägga förslag inom en knapp tidsram.

Det är likaså angeläget, att de sakkunniga erhåller rimlig handlingsfrihet när det gäller lösningen av förelagda problem. Det är helt otillfredsställande när direktiven själva anger de lösningar, som de sakkunniga skall föreslå, liksom när direktiven från utredningsarbetet undantager problem, som i själva verket utgör en integrerande del av det frågekomplex, som skall utredas. I motsats till vad hittills vid flera tillfällen varit fallet bör sålunda utredningsdirektiven ha en förhållandevis generell och oförbindande avfattning.

Enligt den hittills tillämpade ordningen, som självfallet bör bibehållas, sänds avgivna betänkanden normalt på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Det bör tillses, att remisstiden fastställes så, att remissinstanserna får rimlig tid att sätta sig in i utsända betänkanden. Under senare år har förekommit åtskilliga fall, där sist nämnda önskemål ej blivit tillgodosett.

Sedan remissinstansernas yttranden inkommit, påbörjas i normalfallet arbetet med att utarbeta proposition i vederbörande departement. På detta stadium är det en betydande fördel, om det ursprungliga betänkandet avgetts av fristående sakkunniga, jämfört med läget när det första förslaget utarbetats inom det egna departmentet. Benägenheten att beakta grundad remisskritik är givetvis väsentligt större, om föremålet för kritiken är något annat än en produkt från det egna departementet. Såvitt angår departementsbehandlingen är vidare angeläget att påpeka, att varje avgiven proposition bör innehålla en adekvat redovisning av remissinstansernas yttranden. Härvidlag har det ofta brustit i betydande mån.

Om departementsbehandlingen av ett lagstiftningsärende leder till slutsatsen, att blivande lagförslag anses böra innefatta väsentliga nyheter i förhållande till det av remissinstanserna bedömda lagförslaget, bör departementets lagförslag underkastas särskild remissbehandling.

— — —

Takten i lagstiftningsarbetet har under senare år varit högt uppdriven. Detta har lett till konsekvenser, som varit betänkliga från rättssäkerhetssynpunkt. Redan lagstiftningsprodukternas tekniska kvalitet har ofta varit otillfredsställande. Nyheterna har kommit så snabbt, att både medborgarna i allmänhet och företagarna haft svårt att hålla sig underrättade därom. I ett sådant läge inträffar lätt, att avtal och andra rättshandlingar företages under felaktiga förutsättningar, vilket kan leda till rättsförluster. I andra fall uppleves osäkerhet om vad som är lagligen tillåtet eller förbjudet, samtidigt som det kan föreligga svårigheter att få auktoritativa besked om innehållet i gällande rätt. Även för specialisterna inom domstolar, myndigheter, organisationer och advokatväsende föreligger beaktansvärda svårigheter att tillgodogöra sig de snabba förändringarna inom rättsordningen. De påtalade bristerna, som inte kan godtagas i en rättsstat, torde ej kunna avhjälpas på annat sätt än att lagstiftningens volym minskas.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det av vikt, att medborgarna utan alltför stor omgång kan skaffa sig kännedom om innehållet i gällande rätt. Traditionellt har den årliga utgåvan av Sveriges Rikes Lag varit ett mycket gott hjälpmedel härvidlag. Lageditionens värde som upplysningskälla med avseende på gällande rätt har emellertid under senare år minskat i betydande grad. Detta sammanhänger med att författningar, som avses träda i kraft den 1 januari, utfärdas så sent, att de ej kan beaktas vid redigeringen av lageditionen. En annan omständighet, som

måste påtalas i nu förevarande sammanhang, är att författningar allt oftare förklaras skola träda i kraft den 1 juli visst år. De blir därmed regelmässigt ej beaktade i lageditionen för ifrågavarande år. Enligt föreningens bedömande torde lagstiftningsärenden i allmänhet ej vara mer brådskande än att ikraftträdandet av nya lagar i det stora flertalet fall kan anstå till sådan tidpunkt, att författningarna kan beaktas vid redigeringen av Sveriges Rikes Lag.

Beredningens förslag till beteckningar på olika slag av författningar har föranlett uttalanden av några remissinstanser. Utredningen om *författningspublicering m. m.* har intet att erinra mot att begreppet lag används för sådana författningar som stiftas av riksdagen ensam och att begreppet förordning används för sådana författningar som beslutas av regeringen antingen efter delegation från riksdagen eller med direkt stöd av regeringsformen. Med stor säkerhet kommer det enligt utredningen att finnas behov av att använda andra termer för speciella författningar, särskilt sådana som beslutas av regeringen. *Svea hovrätt* påpekar att förslaget innebär att lag respektive förordning skall bli exklusiva beteckningar för författningar som beslutas av riksdagen respektive av regeringen. Hovrätten ifrågasätter om detta är ändamålsenligt och om överhuvudtaget någon ändring är påkallad i nuvarande praxis beträffande rubriceringen av författningar. *1967 års rekvisitions- och förfogandeutredning* anser det väsentligt att ändringar av ifrågavarande art inte görs utan tvingande skäl och ifrågasätter om inte beteckningsfrågan bör övervägas ytterligare.

3.10 Finansmakten

Helhetsomdöme om beredningens förslag till reglering av frågorna om finansmakten ges bara av *Svea hovrätt*. Hovrätten finner att 8 kap. RF om finansmakten innehållsmässigt hör till de magrare i förslaget. Till stor del upptar det endast ramstadganden som motsvarar enkla huvudpunkter i gällande rätt, yttrar hovrätten.

Tyngdpunkten i remissyttrandena angående finansmakten ligger på frågan om skattefullmakter. Meningarna går här isär.

Beredningens förslag tillstyrks utan förbehåll av *arbetsmarknadsstyrelsen, alkoholpolitiska utredningen, Östergötlands läns landstings förvaltningsutskott* (majoriteten), *TCO* och *en minoritet inom Malmöhus läns landsting*. Ett par av dessa remissinstanser framhåller särskilt förslagets betydelse för konjunkturstyrningen. *Alkoholpolitiska utredningen* nämner att den särskilt har att överväga prispolitikens samband med alkoholkonsumtionen och prissättningens relation till alkoholstyrkan. Utredningen säger sig ännu inte ha tagit slutlig ställning till den framtida prispolitikens utformning, men under behandlingen av denna fråga har utredningen kommit till den uppfattningen att prissättningen på alkoholdryckerna bör grundas på alkoholpolitiska hänsyn och att besluten angående prisförändringar måste kunna sättas i verket med sådan snabbhet att hamstring och därmed sammanhängande risker för

ökat missbruk och andra olägenheter undviks. – Det nuvarande svenska beslutssystemet i fråga om beskattning av sprit och vin kan enligt utredningen inte sägas särskilt väl motsvara dessa önskemål. Det är sålunda inte möjligt – i varje fall inte med bibehållande av något faktiskt inflytande från riksdagens sida – att höja skatterna utan att hamstring uppstår. I förening med reglerna för monopolbolagens prissättning innebär det nuvarande beslutssystemet vidare att riksdagen i praktiken nästan i detalj bestämmer utförsäljningspriset på varje enskild dryck. Prisändringar av annan orsak än skattebeslut kan i realiteten ske endast vid ändringar i fråga om anskaffningskostnaderna för varorna. Det är således inte möjligt att i prissättningen ta hänsyn t. ex. till förändringar i fråga om missbruksfrekvensen med avseende på olika varor. Som ett exempel på ett prissättningssystem av helt annan typ nämner utredningen den i Finland gällande ordningen. Där utgår skatten som en procentuell andel av den totala försäljningssumman. De faktiska priserna bestäms sålunda inte av riksdagen utan av ett annat organ. Detta gör det möjligt att helt undvika hamstring, och priset för olika varor kan bestämmas inte enbart med utgångspunkt från alkoholhalt och varuvärde utan även med hänsyn till t. ex. missbruksfrekvens. Med detta system understryks också att det är alkoholpolitiska synpunkter som skall vara avgörande för prissättningen. – Utredningen har ännu inte kunnat ta ståndpunkt i valet av prissättningssystem. Ståndpunktstagandet sammanhänger bl. a. med hur organisationen på alkoholområdet utformas. Såvitt utredningen kan bedöma är emellertid såväl den gällande ordningen som ett system av finsk typ förenliga med grundlagberedningens förslag till regler i 8 kap. 1 och 2 §§ RF. Om det nuvarande beslutssystemet bibehålles synes den i 8 kap. 1 § föreslagna delegeringsregeln ge bästa möjliga förutsättningar att undanröja riskerna för hamstring och därmed förknippade olägenheter. Utredningen tillstyrker därför, från de synpunkter utredningen har att företräda, att den av beredningen föreslagna ordningen genomförs.

En välvillig hållning till förslaget om skattefullmakter intar *budgetutredningen* (majoriteten). Utredningen anser emellertid att beredningens förslag inte är tillräckligt långtgående. Utredningen omtalar att den enligt sina direktiv som en huvuduppgift har att pröva vilka förändringar som bör vidtas för att budgeten skall bli ett så effektivt instrument som möjligt i stabiliseringspolitiken. Utredningen har från denna utgångspunkt granskat möjligheterna att öka den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten på såväl budgetens utgiftssida som dess inkomstsida. Den generella slutsatsen av dessa undersökningar är att den handlingsfrihet, som står till buds inom budgeten, är starkt begränsad. Detta gäller inte minst budgetens utgiftssida. Mot denna bakgrund finner budgetutredningen det synnerligen angeläget att de viktigaste skatterna skall kunna användas som stabiliseringspolitiska instrument under löpande budgetår. Det gäller i första hand den statliga inkomstskatten samt mervärdeskatten och vissa punktskatter. Det är enligt utredningens mening väsentligt att stabiliseringspolitiska åtgärder kan sättas in när som helst under året. Vad gäller användningen av de indirekta skatterna är det vidare särskilt angeläget att

beslut om förändring av dessa kan sättas i kraft mycket snabbt, så att hamstrings- och andra effekter som motverkar syftet med åtgärderna kan undvikas. När det gäller beslut om förändring av den statliga inkomstskatten är behovet av snabbhet inte lika påkallat. – Grundlagberedningens förslag vad gäller den statliga inkomstskatten innebär, heter det vidare, att denna skatt kan varieras mellan riksdagssessionerna endast om riksdagen inkallas till urtima riksmöte. Enligt beredningens bedömning torde emellertid urtima riksmöte inte komma till stånd annat än i utpräglade krissituationer. Förslaget torde i praktiken leda till att variationer av den statliga inkomstskatten inte kommer att kunna användas som stabiliseringspolitiskt intrument mellan riksdagssessionerna. Beslut om en variation av den statliga inkomstskatten till följd av en sådan förändring av konjunkturläget under perioden juni–oktober, som inte kunnat förutses med tillräcklig säkerhet i maj, kan i sådant fall tidigast genomföras i november. Detta förutsätter dels att det snabbförfarande, som möjliggörs genom förslaget till RO, 3 kap. 11 §, tillämpas i riksdagen, dels att lämpliga skatteadministrativa åtgärder har vidtagits i förväg. Vad gäller de indirekta skatterna innebär grundlagberedningens förslag att regeringen kommer att sakna möjligheter till skattevariationer under juni och juli månader. Sammantaget, säger budgetutredningen, innebär grundlagberedningens förslag i dessa hänseenden att den stabiliseringspolitiska handlingsberedskapen enligt budgetutredningens mening i realiteten skulle bli för låg under alltför långa perioder. Budgetutredningen framhåller att det från samhällsekonomisk synpunkt är angeläget att statsmakterna kan variera den statliga inkomstskatten i stabiliseringspolitiskt syfte under hela året. Budgetutredningen fortsätter.

Därest det visar sig, med hänsyn till frågan om befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen, vara omöjligt att använda den statliga inkomstskatten som instrument i konjunkturpolitiken under hela året, är det enligt budgetutredningens mening än mer angeläget att de indirekta skatterna effektivt kan utnyttjas i detta syfte. Budgetutredningen vill understryka vikten av grundlagberedningens förslag vad gäller riksdagens möjligheter att bemyndiga regeringen att i lag om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva snabbt ändra skattesats eller besluta att lagen skall börja eller upphöra att gälla. Under tid då riksdagen inte är samlad skulle, som grundlagberedningen påpekar, redan en kallelse till en urtima riksdag lätt framkalla just sådana hamstringseffekter som man vill undvika. Hamstringseffekterna kan illustreras av följande exempel. Köprushen under fjärde kvartalet 1970 inför momshöjningen den 1 januari 1971 har uppskattats till 400 mkr. Inför momshöjningen för bl. a. bilar i början av år 1970 såldes under de två första månaderna av detta år för ca 300 mkr fler bilar än normalt. Bilinköpen avsåg till stor del importerade varor, dvs. utgifterna belastade valutareserven. Budgetutredningen finner det sålunda väsentligt att variation av indirekta skatter i stabiliseringspolitiskt syfte kan ske snabbt. Detta kan uppnås genom grundlagberedningens förslag till RF 8 kap. 1 § andra stycket.

Enligt budgetutredningens mening är det klart otillfredsställande från samhällsekonomisk synpunkt att underställningstiden, som beredningen

föreslår, begränsas till högst två månader. Förslaget innebär nämligen att statsmakterna i realiteten saknar möjligheter till snabba skattevariationer under juni och juli månader. Urtima riksmöte torde nämligen inte komma till stånd annat än i utpräglade krissituationer. Möjligheterna att med säkerhet förutse konjunkturutvecklingen, såväl internationellt som nationellt, kan vara begränsade även på kort sikt. Budgetutredningen anser därför att snabba stabiliseringspolitiska åtgärder snarast bör betraktas som normala inslag i statsmakternas löpande ekonomiska verksamhet, dvs. sättas in närhelst konjunkturläget så kräver. Det finns från samhällsekonomisk synpunkt ingen anledning att anta att behov av sådana snabba åtgärder inte skulle föreligga under juni och juli månader. Budgetutredningen understryker att riksdagen enligt grundlagberedningens förslag för varje särskild skatt kommer att föreskriva den underställningsfrist som bedöms önskvärd. Det synes därför inte vara nödvändigt att i grundlagen binda riksdagen vid en kort längsta tidsfrist. Budgetutredningen föreslår att den längsta underställningsfristen för ändring av annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv och gåva ändras till fyra månader. De administrativa problem, som enligt grundlagberedningen kan inträffa i de fall riksdagen förkastar förordning som utfärdats av regeringen på grundval av sådant bemyndigande, förändras enligt utredningens bedömning inte av en sådan förlängning. Också *riksrevisionsverket,* som i övrigt synes ansluta sig till beredningens förslag i förevarande del, anser att fristen för underställning bör bestämmas så att regeringen kan utnyttja en skattefullmakt under riksdagens hela sommaruppehåll utan att urtima riksmöte behöver sammankallas.

En viss tvekan inför förslaget om möjlighet att delegera beslutsbefogenhet på skatteområdet till regeringen yppar *länsstyrelsen i Jönköpings län.* Länsstyrelsen finner emellertid starka praktiska skäl tala för den av beredningen föreslagna lösningen. Länsstyrelsen framhåller dock att befogenheten i fråga står i mindre god samklang med regeringens befogenheter i fråga om lagstiftningen i övrigt enligt 7 kap., vilka enligt länsstyrelsen synes vara mera begränsade än för närvarande. Också *länsstyrelsen i Norrbottens län* (majoriteten) ger uttryck för en viss osäkerhet inför det lämpliga i beredningens förslag. Mot förslaget ställer länsstyrelsen invändningen att den genomlysning av ett skattebeslut, som förutsättes böra ske genom en riksdagsdebatt, kommer till stånd först i efterhand i fall då regeringen har beslutat om skatt med stöd av fullmakt. Å andra sidan, fortsätter länsstyrelsen, torde en regering, som inte är säker på att ha stöd av en majoritet av riksdagens ledamöter, knappast våga fatta ett beslut om nya eller höjda skatter. En möjlighet att närma ståndpunkterna vore att lägga underställandet närmare tiden för beslutet än föreslagna högst två månader. Riksdagsdebatten skulle därigenom vinna i aktualitet och frågeställningarna vara mera levande. *Förvaltningsutskottet i Uppsala läns landsting* (majoriteten) kan väl förstå de motiv som ligger bakom förslaget om skattefullmakter och önskvärdheten från skilda synpunkter av snabba beslut. Utskottet understryker emellertid den indirekta beskattningens återverkningar på landstingens

ekonomi. Landstingen saknar möjlighet att kompensera sig för plötsliga och oförutsedda utgiftsökningar i en redan fastställd budget och kan därför lätt försättas i en mycket besvärlig ekonomisk situation vid en oväntad höjning av den indirekta beskattningen. Det eftersträvansvärda överraskningsmomentet synes vidare utesluta förhandsöverläggningar om kompensation för landstingen för dylika utgiftsökningar. Förvaltningsutskottet anser att i fullmakter åt regeringen av detta slag måste inflikas garantier för en kompensation till de kommunala organen i syfte att undvika budgetära kriser. *Länsstyrelsen i Stockholms län* finner den av beredningen föreslagna ordningen principiellt tveksam, låt vara att länsstyrelsen kan acceptera att t. ex. handelspolitiska skäl talar för att regeringen får rätt att ändra tullar och punktskatter. Enligt länsstyrelsen är emellertid stark restriktivitet motiverad när det gäller att ge regeringen befogenheter i dessa hänseenden. På en punkt avvisar länsstyrelsen bestämt beredningens förslag. Länsstyrelsen syftar på den i 8 kap. 1 § andra stycket RF intagna bestämmelsen att riksdagen kan medgiva att regeringen, när den utnyttjar bemyndigande att besluta om skatt, gör skillnad bl. a. mellan olika delar av landet. Länsstyrelsen efterlyser en motivering hos beredningen på denna punkt och uttalar att beredningen här har introducerat en helt ny princip för den statliga beskattningen. De regionala skillnader som hittills har funnits i beskattningen har varit hänförliga till de primär- och landstingskommunala skatterna. Att dessa varierar sammanhänger med lokala förutsättningar och förhållanden och den kommunala självbestämmanderätten i fråga om beskattning, vilken utgör en av grundvalarna för den kommunala självstyrelsen i vårt land. Ojämnheter i fråga om kommunal utdebitering motverkas från statens sida via den kommunala skatteutjämningen. När det gäller den statliga beskattningen har dock enligt länsstyrelsen principen alltid varit att den skall vara neutral med hänsyn till var medborgarna bor och var olika verksamheter bedrivs. Att nu frångå denna fundamentala princip och grundlagsfästa möjligheten till en olikartad, regionalt varierad statlig beskattning – utan ingående utredningar och analyser av konsekvenser från allmänt demokratiska och samhällsekonomiska utgångspunkter – finner länsstyrelsen helt oacceptabelt. Förslaget, såsom det är utformat, öppnar enligt länsstyrelsens uppfattning möjligheter för regeringen att differentiera samtliga indirekta skatter, sålunda exempelvis även mervärdeskatten. Även bortsett från de ur teknisk synvinkel praktiskt taget oöverkomliga svårigheterna att realisera sådana åtskillnader mellan olika delar av landet, uppkommer samhällsekonomiska, sociala och andra problem, som inte i något avseende är genomlysta och klarlagda.

Vidare kommer rättvisesynpunkter om villkoren för konsumenter i olika regioner in i bilden. Visserligen föreslås att beslut om regional differentiering anmäls till riksdagen inom två månader. Enligt länsstyrelsens mening är dock förslaget som sådant både från principiella och praktiska synpunkter så genomgripande att det inte bör ifrågakomma att realisera det i samband med den nu aktuella revisionen av regeringsformen. Med anledning av ett uttalande av grundlagberedningen i

motiven konstaterar länsstyrelsen att beredningens förslag betyder att regeringen skulle kunna med omedelbar verkan besluta att en 25-procentig investeringsavgift skall införas för t. ex. enbart storstadsregionerna. Investeringsavgiften skulle emellertid därmed enligt länsstyrelsens mening snarare få ett regionalpolitiskt syfte än fullgöra den avsedda funktionen som konjunkturpolitiskt instrument. Länsstyrelsen kan inte ansluta sig till en sådan differentiering av investeringsavgiften. Länsstyrelsen erinrar om att hithörande frågor behandlas i den av regeringen tillsatta utredningen om regionalpolitiska styrmedel. Enligt länsstyrelsens mening bör förslaget om differentiering av investeringsavgiften liksom andra liknande frågor behandlas av denna utredning. I avvaktan härpå bör grundlagsreglering inte ske.

Länsstyrelsen i Malmöhus län (majoriteten), *landshövdingen och fyra ledamöter av länsstyrelsen i Hallands län, länsåklagaren i Hallands län, en minoritet inom förvaltningsutskottet i Östergötlands läns landsting, en ledamot av budgetutredningen, Statstjänstemännens riksförbund* och *Svenska företagares riksförbund* avstyrker förslaget om möjlighet att delegera beslutanderätt på skatteområdet till regeringen. Samma ståndpunkt kan utläsas ur ett särskilt yttrande från *två ledamöter av kommunstyrelsen i Göteborg.*

Länsstyrelsen i Malmöhus län uttalar som sin mening att med förslaget om skattefullmakter riksdagens funktion som främsta företrädare för folket inskränks. Länsstyrelsen påpekar att regeringen enligt författningsförslaget, under förutsättning att bemyndigande har lämnats, icke blott kan ändra indirekta skatter utan även låta ny lag om sådana skatter träda i kraft eller gällande lag upphöra, något som innebär långtgående faktiska befogenheter på skatteområdet. Detta område har av ålder ansetts tillkomma riksdagen allena. I ett fåtal fall hittills har regeringen erhållit bemyndigande att utöva beskattningsmakten. Åsyftade beskattningsbemyndiganden har avsett områden av mindre vikt. Väsentligt annorlunda blir förhållandet om förordningsmakten över samtliga skatteområden, utom fyra särskilt angivna, kan delegeras till regeringen. För att ge ett begrepp om storleken av den befogenhet som sålunda föreslås kunna överföras till regeringen nämner länsstyrelsen att en höjning av mervärdeskatten med 1 % innebär ett ökat skatteuttag på ca 800 milj. kr. – Länsstyrelsen anser att den hävdvunna principen om riksdagens suveränitet på skatteområdet är så värdefull, inte minst med hänsyn till att utgiftsregleringen ju ankommer på riksdagen, att principen inte bör överges. Härtill kommer att praktiskt-juridiska skäl talar emot den föreslagna delegeringsmöjligheten. Om nämligen riksdagen upphäver en av regeringen utfärdad skatteförordning inställer sig bl. a. frågan vad som skall ske med redan debiterade och uppburna skattebelopp. Vidare måste ett upphävande – främst när fråga är om mervärdeskatt – innebära olägenheter för den handel son inrättat sig efter den skatt som regeringen har föreskrivit. Den *nämnda minoriteten inom länsstyrelsen i Hallands län* erinrar om de indirekta skatternas stora andel av skatteintäkterna och förutsäger att denna andel kommer att öka för framtiden. Med hänsyn

till de indirekta skatternas, särskilt mervärdeskattens, stora betydelse och till det förhållandet att makten att bestämma över statens inkomster och utgifter i ett demokratiskt samhälle bör ligga hos folket anser minoriteten det inte försvarligt att i så vidlyftig omfattning som beredningen har föreslagit överlåta beskattningsrätten på riksdagen. Minoriteten finner inte heller en skyldighet för regeringen att i efterhand underställa riksdagen ett skattebeslut kunna ersätta en rätt för riksdagen att i förväg pröva skattefrågan. Minoriteten åberopar också svårigheter av tekniskt administrativt slag, som uppkommer om riksdagen förkastar ett skattebeslut av regeringen. *Länsåklagaren i Hallands län, minoriteten inom förvaltningsutskottet i Östergötlands läns landsting, Statstjänstemännens riksförbund* och *Svenska företagares riksförbund* motiverar i huvudsak sin till skattefullmakter avvisande ståndpunkt genom en hänvisning till vad som har uttalats i en reservation till grundlagberedningens förslag. *De två ledamöterna i kommunstyrelsen i Göteborg* anser att det torde vara ett kommunalt intresse att riksdagen – och inte regeringen – får besluta om s. k. konjunkturmotiverade indirekta skatter och avgifter och om förändringar i sådana. De hänvisar till att kommunerna ofta drabbas mycket hårt av hastigt införda och i de kommunala budgeterna oförutsedda nya eller höjda skatter och avgifter.

Länsstyrelsen i Kronobergs län diskuterar skäl för och emot fullmaktslagstiftning på skatteområdet. Erinringar av principiellt slag kan enligt länsstyrelsen göras mot en generell fullmaktslagstiftning utan betryggande garantier för riksdagens medverkan. Det finns exempel på hur förekomsten av en sådan lagstiftning i andra länder steg för steg har minskat folkrepresentationernas reella inflytande. Fastän fullmakterna enligt beredningens förslag blir begränsade, finner länsstyrelsen det svårt att på föreliggande material ta definitiv ställning till problemet i dess helhet och förordar därför en mer ingående utredning än som har redovisats av beredningen. Vid denna fortsatta utredning bör utgångspunkten vara ett accepterande av förslaget att skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva undantas från fullmaktslagstiftning. Villkoren för en fullmakt bör närmare preciseras. Dessutom bör beaktas konsekvenserna för såväl konsumenter som producenter i den händelse en skattehöjning endast äger bestånd under en kortare tid eller regeringsbeslutet t. o. m. upphävs med retroaktiv verkan. Också *länsstyrelsen i Hallands län* (majoriteten) förordar en mera ingående utredning och motiverar sin ståndpunkt på i huvudsak samma sätt som länsstyrelsen i Kronobergs län.

Svea hovrätt noterar att frågan om skattefullmakter är av rent politisk karaktär och förbigår den därför utan eget ställningstagande. Vad beredningen har anfört i motiveringen föranleder emellertid hovrätten till följande reflexioner.

Beredningen diskuterar (s. 111) bl. a. en "mellanform" som skulle innebära, att regeringen visserligen får en skattefullmakt men får använda den först efter klarsignal från eller åtminstone i samråd med ett särskilt, proportionellt sammansatt riksdagsorgan. Denna möjlighet avvisar ut-

redningen av två skäl: "Sådana särskilda riksdagsdelegationer bör inrättas endast då mycket speciella skäl härför föreligger. Det stämmer bättre med parlamentariska principer att regeringen ensam tar sitt ansvar inför riksdagen i sin helhet."

Det kan synas egendomligt att "parlamentariska principer" åberopas i detta sammanhang. Bortsett härifrån måste det anmärkas, att det naturligtvis inte behöver inrättas någon särskild delegation för det här åsyftade ändamålet. Uppgiften kan läggas på finansutskottet eller på skatteutskottet. En möjlig ordning kunde vara att samråd sker med det ena av dessa utskott i förväg medan det andra får pröva regeringens proposition i efterhand. Härmed undviker man att den efterföljande prövningen föregrips. Att endast samråd bör förekomma, ingen "klarsignal", syns uppenbart. Hovrätten vill som redan sagts inte förorda någon bestämd lösning men vill ange en möjlighet som förbigåtts i betänkandet.

Den av beredningen i 8 kap. 2 § RF föreslagna regeln om avgiftsmakten företer enligt *Svea hovrätt* samma principiella konstruktion som grundreglerna om lagstiftningsmakten. Den kan också enligt hovrätten bli föremål för samma kritik. Hela avgiftsmakten har lagts hos riksdagen som har getts befogenhet att delegera till regeringen eller till förvaltningsmyndighet. En annan och sakligt mera upplysande konstruktion hade enligt hovrättens mening varit att föredra. *Riksrevisionsverket* understryker liksom beredningen betydelsen av att delegation av riksdagens avgiftsmakt sker i enkla och generella former. Av beslutet bör framgå vilken princip för taxesättning som skall tillämpas. I många fall torde kravet på full kostnadstäckning för viss verksamhet kunna tjäna som underlag för delegering. Om man vill frångå kravet på full kostnadstäckning, bör skälen härför redovisas. Beslutanderätten för flertalet i riksstaten under rubriken "uppbörd i statens verksamhet" upptagna avgifter torde, i den mån avgifterna inte fastställs genom lag, kunna på sådant sätt delegeras till regeringen. På regeringen bör sedan ankomma att avgöra huruvida det bör anförtros åt förvaltningsmyndighet att fastställa dylik avgift. Riksdagen bör, fortsätter riksrevisionsverket, i flertalet fall kunna delegera beslutanderätten beträffande ändring av redan införda avgifter. Det är emellertid angeläget inte endast att en taxa kan höjas eller sänkas med kort varsel vid ändrade ekonomiska förhållanden utan också att smidiga anpassningar inom gränszonen för det avgiftsbelagda området kan göras då ändrade omständigheter kräver det, t. ex. då nya produkter eller tjänster tillkommer. Delegationen inom gränszonen bör därför göras så vid att den ger erforderligt spelrum för regeringen att effektivt tillvarata statens ekonomiska intressen. *Budgetutredningen* avstyrker den föreslagna möjligheten för riksdagen att kunna direkt till förvaltningsmyndighet delegera rätt att besluta föreskrifter om avgifter till staten. Utredningen hänvisar till önskvärdheten av en klar rollfördelning mellan riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter (se härom remissammanställningen i fråga om normgivningsmakten).

Några remissinstanser gör mera allmänt hållna uttalanden om beredningens bestämmelser angående budgetregleringen. *Budgetutredningen* säger sig dela beredningens synsätt att endast

sådana regler om statens budget som har direkt samband med riksdagens och regeringens befogenheter bör tas in i grundlag. Med hänsyn till behovet av kontinuerlig utveckling av budgetsystemet bör – liksom hittills – utformningen av statens budget regleras genom årliga ställningstaganden av regering och riksdag. – Budgetutredningen omtalar att den senare kommer att lägga förslag som kan komma att beröra det sakliga innehållet i grundlagberedningens förslag till RF och RO. Sålunda torde utredningens kommande förslag i fråga om programbudgetering, statsbudgetens utformning och avgränsning samt anslagssystemets utformning komma att beröra det sakliga innehållet i skilda delar av grundlagberedningens förslag jämte motiveringar. Såvitt utredningen nu kan bedöma kan de av utredningen diskuterade reformförslagen genomföras inom ramen för grundlagberedningens förslag till RF och RO. *Riksrevisionsverket* kommer vid sin diskussion av budgetsystemets utformning in på programbudgeteringen. En effektiv programbudgetering förutsätter, yttrar verket, tillgång till ett redovisningssystem, som ger information om resultaten av myndigheternas arbete och därigenom öppnar möjlighet till prioritering och värdering av olika verksamheter inom statsdriften. Riksrevisionsverket arbetar med att förse statsmyndigheterna med moderna ekonomi-administrativa tekniker, som i första hand syftar till att åstadkomma förbättrad planering, styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet. Detta sker inom ramen för det s. k. SEA-systemet (Statens Ekonomi Administrativa system). Ett nytt redovisningssystem – system S – har utvecklats i detta syfte. Genom en förbättrad redovisning underlättas även statsmakternas uppföljning, utvärdering och prioritering av olika myndigheters verksamhet. Riksrevisionsverket understryker liksom beredningen de möjligheter till löpande uppföljning som riksdagen och dess utskott härigenom får. – Utvecklingen inom det statliga verksamhetsområdet samt idéer från den ekonomisk-politiska och ekonomisk-teoretiska debatten medför enligt verket behov av en successiv uppföljning och förändring av budgetsystemet. Detta medför också att systemet successivt tillförs nya hjälpmedel såsom t. ex. metoder för verksamhetsplanering, styrning, kontroll och utvärdering. För närvarande finns, säger verket, ingen särskild lag, stadga eller motsvarande som reglerar utformningen av budgetsystemet. Varje riksdag beslutar om en ny riksstat och fastställer därmed hur denna skall vara utformad. Denna handlingsfrihet bör med hänsyn till det fortsatta utvecklingsarbetet inte reduceras. RF:s regler bör sålunda vara så utformade att tillräcklig flexibilitet medges. Avsaknaden av en samlad reglering av budgetsystemet kan dock försvåra överblicken av gällande rätt. Riksrevisionsverket framhåller därför angelägenheten av att information om bestämmelser och praxis rörande budgetsystemet i dess helhet sammanställs och hålls aktuell. *Arbetsmarknadsstyrelsen* biträder beredningens förslag till bestämmelser om budgetregleringen.

En från de nämnda instanserna avvikande uppfattning om beredningens sätt att behandla frågorna om budgetregleringen redovisar *Svea hovrätt*. I anslutning till det inledningsvis återgivna uttalandet av

hovrätten yttrar denna att någon närmare granskning av de budgettekniska och budgeträttsliga frågorna överhuvudtaget inte har gjorts utan beredningen har ansett sitt uppdrag begränsat av det som har getts åt 1969 års budgetutredning. Hovrätten anmärker härtill rent allmänt att det kan ifrågasättas om inte beredningen har tagit något för lätt på sin uppgift. Att en annan och mera teknisk utredning tillsatts bör inte anses ha befriat beredningen från uppgiften att överväga vilka frågor som bör lösas eller i vart fall beröras i en ny författning. Några sådana överväganden redovisas emellertid inte, varför det är svårt att avgöra om förslaget innefattar en riktig avvägning, yttrar hovrätten. Hovrätten anmärker särskilt att i förslaget ingen upplysning lämnas om t. ex. anslagstyperna och ingen antydan ges om begrepp som driftbudget, kapitalbudget, långtidsbudget, finansplan, kompletteringsproposition etc.

Uttalanden förekommer också angående ett par mera speciella frågor som sammanhänger med budgetregleringen. *Chefen för försvarshögskolan* hälsar med tillfredsställelse att beredningen i RF har tagit upp en bestämmelse som ger stöd åt utgiftsbeslut som avser eller kan avse längre tid än närmast följande budgetår. I anslutning till den av beredningen i RO föreslagna bestämmelsen att regeringen, när anslag begärs, bör redovisa även framtida kostnader för det föreslagna projektet, nämner *utredningen om kommunernas ekonomi* att under dess arbete kan aktualiseras möjligheten att genomgående i underlaget för statliga beslut om kommunal aktivitet införa beräkningar av beslutets kommunalekonomiska konsekvenser.

Budgetutredningen aktualiserar frågan om s. k. specialdestination. Utredningen säger sig dela beredningens uppfattning att i princip alla statsinkomster och statsutgifter bör redovisas över statsbudgeten. Som exempel på medel som emellertid för närvarande redovisas utanför budgeten nämner budgetutredningen avgifter inom socialförsäkringssystemet, såsom avgifterna till allmänna tilläggspensionen, samt vissa avgifter i samband med prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden. Budgetutredningen, som avväger frågan om budgetens avgränsning, frågan om nettoredovisning samt frågan om specialdestination inom budgeten har inte någon erinran mot att, på sätt beredningen föreslår, grundlagsstöd ges åt specialdestination vid sidan av budgeten. Även om i princip alla statsinkomster och statsutgifter bör redovisas över budgeten, torde regelsystemet böra tillåta undantag från denna princip. Utredningen noterar vidare att föreskriften även möjliggör s. k. nettoredovisning. Vidare delar utredningen grundlagberedningens uppfattning att frågan om specialdestination inom statsbudgeten inte bör regleras i RF. Också *riksrevisionsverket* tillstyrker beredningens förslag i fråga om specialdestination.

Budgetutredningen uppehåller sig vid den av beredningen i 8 kap. 9 § RF föreslagna regeln att de medel som riksdagen har anvisat i statsbudgeten eller på annat sätt inte får användas i strid med vad riksdagen har föreskrivit. Budgetutredningen förklarar att

den för sin del – till skillnad från beredningen i dess motivering – tolkar denna föreskrift så att medlen ställs till regeringens förfogande, dvs. som ett bemyndigande för regeringen att använda medlen, givetvis inom ramen för de villkor som riksdagen har föreskrivit för de enskilda anslagen. Detta innebär att regeringen kan underskrida anslaget, vilket den bör kunna göra exempelvis till följd av konjunkturförändringar. Från stabiliseringspolitisk synpunkt är det enligt utredningen angeläget att denna möjlighet att underskrida anslagen finns. Regeringens möjligheter att överskrida anslag regleras i annan ordning, avslutar utredningen. Samma synpunkter förs fram av *riksrevisionsverket*, som också framhåller att underskridanden bör kunna göras för att tillvarata de besparingsmöjligheter som kan finnas utan att medelsanvisningens syfte äventyras. I samma riktning torde ett uttalande av *arbetsmarknadsstyrelsen* gå.

Budgetutredningen är kritisk mot de av beredningen i 8 kap. 10 § RF föreslagna reglerna om förvaltningen av och förfogande över statens egendom. Utredningen yttrar i denna del följande.

En av budgetutredningens uppgifter är att förutsättningslöst se över principerna för den statliga förmögenhetsredovisningen och föreslå principer för värdering av kapitaltillgångar. Den nuvarande statliga förmögenhetsredovisningen är främst inriktad på att redovisa statens förmögenhetsställning för vissa tillgångar. Grundlagberedningens förslag återspeglar detta synsätt. Enligt budgetutredningens mening bör förmögenhetsredovisningens främsta syfte istället vara att vägleda resursfördelningsbesluten inom den statliga sektorn. Om statsmakterna kommer att dela detta synsätt är det rimligt att anta att riksdagen önskar fastställa regler för förvaltningen av den statliga förmögenheten i andra kategorier än efter en uppdelning i fast och lös egendom respektive fordringar. Budgetutredningen förordar därför att RF 8 kap. 10 § utgår. Utredningen vill fästa uppmärksamheten på att riksdagen kan reglera denna fråga i annan lag än grundlag och att riksdagen därigenom kan fastställa grunder för förvaltning, överlåtelse m. m. av statens egendom m. m. med hänsyn till de behov som riksdagen finner föreligga.

En liknande uppfattning redovisar *riksrevisionsverket* som förordar att 10 § andra stycket med förbud att utan riksdagens bemyndigande överlåta eller pantsätta statens fasta egendom och att eftergiva statens fordringar utgår. I stället bör enligt verkets mening i första stycket finnas en bestämmelse med innebörd att riksdagen är skyldig att fastställa grunderna för förvaltning av och förfogande över statens egendom. Också *arbetsmarknadsstyrelsen* rekommenderar att reglerna i 10 § mjukas upp.

I anslutning till bestämmelserna i 8 kap. 11 § i förslaget till RF om att regeringen eller statlig myndighet inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller eljest ikläda staten ekonomisk förpliktelse fäster *budgetutredningen* uppmärksamheten på att en förutsättning för en effektiv stabiliseringspolitik är att riksdagen lämnar regeringen erforderliga bemyndiganden. Om detta inte sker, kommer i realiteten statsmakternas möjlighet att agera snabbt i olika konjunkturlägen att väsentligt minska. Sådana bemyndiganden för regeringen

kommer också att erfordras för att den statliga förvaltningen skall kunna bedrivas effektivt från administrativ synpunkt.

På tal om informationen till riksdagen om utfallet av fattade beslut uttalar *riksrevisionverket* att det för verket liksom för beredningen framstår som naturligt att återkopplingen sker via regeringen såsom i t. ex. budgetpropositionen och i samband med presentationen inför riksdagen av långsiktigare projekt och planer. Underlag för återkopplingen erhålls även genom verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser inom SEA-systemets ram. Det är sålunda enligt riksrevisionsverkets mening väsentligt att i förevarande sammanhang förvaltningsmyndigheterna, regeringen och riksdagen arbetar med en gemensam referensram.

4 Yttranden redovisade i anslutning till lagförslagen m. m.

4.1 Regeringsformen

1 kap. Statsskickets grunder

I ett par yttranden förekommer allmänna uttalanden om kapitlet.

Svea hovrätt säger att det torde vara ofrånkomligt att inleda författningen med några allmänt hållna stadganden, oavsett vilken disposition som följs i övrigt. Det ligger, fortsätter hovrätten, i sakens natur att det är svårt att åstadkomma ett inledningskapitel som tillfredsställer de krav som måste ställas i både sakliga och formella avseenden. Hovrätten konstaterar att beredningen inte kan anses ha löst uppgiften på ett godtagbart sätt samt fortsätter.

GLB har uppenbarligen utgått från FU:s förslag. I motsats till detta har emellertid GLB inte haft någon genomtänkt plan för kapitlet. Det sägs endast (s. 120) att GLB "liksom FU brutit ut ett antal fundamentala regler om statsskicket till ett inledande kapitel."

FU:s förslag utgick från att varje kapitel i RF skulle ha så väsentlig betydelse, att det kunde motsvaras av ett sammanfattande stadgande i 1 kap. Dessa stadganden redigerades därefter så, att varje paragraf i 1 kap. innehållsmässigt svarade mot det kapitel i regeringsformen som fått motsvarande nummer.

FU:s lagtekniska metod blev föremål för skilda bedömningar vid remissbehandlingen. Mot denna bakgrund finns det inte fog för erinran mot att GLB släppt tanken på en anknytning mellan de enskilda paragraferna i 1 kap. och de följande kapitlen. En konsekvens har emellertid blivit, att GLB behövt en egen plan för kapitlet och en egen motivering för urvalet av regler. Bristen härpå har lett till att kapitlet saknar organiskt sammanhang. GLB har inte heller gjort klart vad som har konstitutiv betydelse och om stadgandena går ihop med vad som sägs i följande kapitel.

Hovrätten vill peka på tre möjliga alternativ. En lösning är att göra 1 kap. mycket kortfattat. Det kan uppta tre eller högst fyra paragrafer, som anger grundvalarna för vår representativa demokrati men som inte har något självständigt konstitutivt innehåll. En annan lösning är att bygga ut 1 kap. så att det även upptar vissa grundläggande regler om regeringen och riksdagen. Innehållet skulle därmed komma att svara mot rubriken "statsskickets grunder". En tredje lösning är att bygga vidare på FU:s i och för sig intressanta konstruktion, med beaktande av remisskritiken. Hovrätten är för sin del närmast benägen att förorda den första av dessa lösningar.

Hovrätten finner sålunda att förslagets 1 kap. måste omarbetas med utgångspunkt från en genomtänkt plan för kapitlet. I en sådan förkortad version av 1 kap., som hovrätten uttalat sig för, borde man söka ge förslagets 1 §, 2–4 §§ och 5 § motsvarigheter i var sin paragraf. Hovrätten ifrågasätter om 1 kap. behöver innehålla någonting därutöver. Förslagets 6–8 §§ torde kunna få motsvarigheter i senare kapitel.

SACO uttalar att beredningen i likhet med författningsutredningen har valt att låta RF inledas med ett kapitel innehållande stadganden om

statsskickets grunder, som delvis är av deklaratorisk natur och delvis har ett mera självständigt innehåll. Denna metodik utsattes vid remissgranskningen av författningsutredningens förslag för delvis allvarlig kritik. SACO menar att även beredningens förslag, trots att åtskilliga förbättringar har åstadkommits, inte kan undgå att träffas av denna kritik. Mot bakgrund av främst de synpunkter som framfördes av regeringsrättens ledamöter hade det enligt SACO:s mening varit mera tillfredsställande om kapitlets innehåll hade begränsats till några korta stadganden av inledande karaktär. I dessa skulle exempelvis kunna fastslås, att Sveriges statsskick bygger på folkets självbestämmanderätt, utövad genom riksdagens och kommunernas beslutande organ, att rikets styrelse tillkommer regeringen och att Sverige är ett konungarike med konungen som statschef. I övrigt hade endast behövt anges vilka grundlagarna är samt möjligen medtas en regel som fastslår den kommunala självstyrelsens princip. Reglerna om riksdagens, regeringens, domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas kompetens hade med fördel kunnat inleda de särskilda kapitel som handlar om dessa statsorgan och myndigheter. Skall över huvud den inte särskilt förpliktande "magna-charta"-regeln i 8 § bibehållas har måhända även den sin plats i 1 kap. Vid kapitlets slutliga utformning kunde emellertid enligt SACO övervägas att däri också ta in en uttrycklig reglering av frågan om, och i så fall i vilken utsträckning, riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens förordningsmakt skall kunna genom in casu-föreskrifter avvika från den i och för sig önskvärda principen om normmässighet. – SACO uttalar slutligen att det bör övervägas att låta övriga nu ej nämnda stadganden i kapitlet utgå eftersom de inte synes ha någon självständig betydelse.

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår vissa redaktionella ändringar i kapitlet. Enligt hovrätten bör sålunda 6 § överföras till 1 § som ett tredje stycke och 7 § andra stycket med ändrad lydelse utgöra ett nytt andra stycke i 4 §. Hovrätten föreslår vidare att 5 § första stycket andra meningen flyttas till 7 kap. 4 §. *Kammarrätten i Göteborg* anser att stadgandet om konungen (3 §) bör placeras efter bestämmelsen om regeringen (4 §), eftersom konungen inte skall ha någon egentlig statsrättslig funktion.

1 §

Svea hovrätt påpekar att paragrafen går tillbaka på författningsutredningens förslag. Ett stadgande av ungefär detta innehåll synes hovrätten utgöra en lämplig inledning till en ny författning. Författningsutredningen hade ytterligare en mening, som angav att folkstyrelsen "förverkligas genom parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse". Om man väljer en sådan lagteknisk utformning av 1 kap., som hovrätten har förordat i första hand, bör man behålla även denna text. Mot den anmärktes i remissyttranden bl. a. att innebörden i ordet "parlamentariskt" inte är definierad. Denna invändning är knappast bärande. Då ett huvudsyfte för reformarbetet just har varit att grundlagfästa "parla-

mentarismen" skulle det rentav ha ett visst värde i och för sig om själva termen infördes i grundlagen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att det inledande stycket i paragrafen är alltför deklaratoriskt och lätt kan leda över till den slutsatsen att varje maktutövning som på något sätt kan sägas vara legitimerad genom en folklig viljeförklaring också är laglig och riktig. Syftet synes vara att, som ett avståndstagande från betoningen av den personliga kungamakten i 1809 års regeringsform, nu framhäva statsskickets karaktär av folkstyrelse. Detta bör emellertid kunna göras i något enklare och naturligare ordalag. Hovrätten föreslår att första stycket erhåller följande lydelse: "Svenska folkets rätt att styra sitt land utövas enligt denna regeringsform." Som redan har nämnts föreslår hovrätten vidare att 6 § flyttas till 1 § som ett tredje stycke.

Riksdagens ombudsmän föreslår att grundsatsen om all maktutövnings lagbundenhet bör skrivas in i paragrafen. De uttalar i det avseendet följande.

I remissyttranden över författningsutredningens förslag (SOU 1965:2 s. 53) framfördes från flera håll önskemål om dels att det i någon av de inledande paragraferna skulle slås fast att maktutövningen skall vara lagbunden, dels att grundlagen skulle ta upp ett tydligt stadgande som återgav den grundläggande principen om normmässighet och likhet inför lagen. I ett av remissyttrandena framhölls också att rättsordningen utgör en integrerande del av statsskicket och därför borde omnämnas bland statsskickets grunder. I grundlagberedningens förslag är önskemålen beaktade såtillvida som i 1 kap. 8 § finns en föreskrift som i arkaiska ordalag ger uttryck åt myndigheternas rättsvårdande uppgift samt i 10 kap. 5 § andra stycket en särskild föreskrift om att myndighet inte får särbehandla någon. Rättsordningen som begrepp finns visserligen omnämnd i 10 kap. 5 § men någon plats bland statsskickets grunder i 1 kap. har den ej fått.

Det skall inte bestridas att det föreslagna statsskickets främsta grund är folkstyrelsens idé. Vi finner det därför helt i sin ordning att det i grundlagens första paragraf slås fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Som särskilt utmärkande för den svenska folkstyrelsen har alltså framhållits två drag, den fria åsiktsbildningen och den allmänna rösträtten. Åtskilliga andra drag skulle kunna anföras men de torde i betydelse inte kunna mäta sig med de två nämnda. Det bör kunna överlåtas åt de följande kapitlen i grundlagen att beskriva dem. Ett drag framstår emellertid i våra ögon som så väsentligt och förmer än övriga att det bör nämnas vid sidan av den fria åsiktsbildningen och allmänna rösträtten, nämligen att den svenska folkstyrelsen underkastar sig lagens band. Den gamla grundsatsen att land skall med lag byggas har följt det svenska statsskicket genom tiderna och utgjort dess ryggrad. Få grundsatser torde vara så djupt rotade som denna. Vi anser liksom högsta domstolen i dess remissyttrande över författningsutredningens förslag grundsatsen om all maktutövnings lagbundenhet vara av sådan vikt att den bör uttryckligen fastslås. Den naturliga platsen härför är 1 § där de övriga ledande grundsatserna tagits in. Lämpligen kan den då skrivas in i första stycket som redan handlar om den offentliga makten. Stycket kan ges den lydelsen att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och utövas under lagarna. Genom att grunsatsen om maktutövningens

lagbundenhet skrivs in i 1 § markeras att den gäller för alla offentliga organ, även riksdagen.

2 §

Paragrafen har bara föranlett ett uttalande av *Svea hovrätt,* som säger att stadgandets avfattning inte ger vid handen att i detta angives endast en del av riksdagens uppgifter. Hovrätten noterar vidare att punkten om att riksdagen stiftar lag har konstitutiv betydelse, medan övriga, om skatter, statsutgifter och granskning, närmast är informativa.

3 §

Vad gäller frågan om statschefens ställning hänvisas till remissammanställningen i det allmänna avsnittet om statschefen samt under 4 kap. RF.

Regeringsrättens ledamöter anmärker att i paragrafen sägs att konungen är rikets statschef utan att där anges någon uppgift för honom.

Enligt *Svea hovrätt* föreligger en olycklig motsättning mellan de omedelbart efter varandra följande uttalandena, att konungen är statschef och att regeringen styr riket. Hovrätten påpekar vidare att det ingenstädes i förslaget till RF klargörs vad innebörden är i att vara rikets statschef.

Kammarrätten i Göteborg anser att beteckningen statschef för konungen framstår som mindre riktig, eftersom det föreslås att konungen framdeles inte skall ha några egentliga statsrättsliga funktioner. Kammarrätten föreslår att bestämmelsen formuleras på följande sätt. "Konungen företräder riket som statsöverhuvud".

Under hänvisning till vad beredningen har anfört om konungens roll som symbol för riket och hans ställning som rikets främste företrädare uttalar *chefen för armén* att det bör övervägas att ge paragrafen följande lydelse: "Konungen är rikets statschef och företräder riket som dess främste representant inrikes och utrikes."

Riksmarskalksämbetet anser att konungens representativa uppgifter bör komma till uttryck i paragrafen. Ämbetet uttalar följande.

Jämlikt GLB:s förslag till ny RF, 1 kap. 3 §, är "konungen rikets statschef". Ehuru statschefen enligt den allmänna motiveringen (s. 80) inte blir innehavare av någon politisk makt bibehåller dock statschefen enligt beredningens förslag "sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter." Enligt den speciella motiveringen (s. 139) har – – – – statschefen som företrädare för riket och riksstyrelsen av ålder en mängd representationsuppgifter. Ett fullgörande av dessa tillhör "statschefens handlande såsom rikets främste representant". Dessa statschefens ämbetsplikter omnämnas emellertid icke i förslaget till RF. Enligt riksmarskalksämbetets uppfattning bör emellertid de ovannämnda uttalandena i motiven komma till klart uttryck även i lagtexten. Ämbetet föreslår därför att i anslutning till den föreslagna 3 § upptages ett stadgande, att konungen i sin egenskap av statschef företräder riket som dess främste representant såväl inrikes som utrikes samt att detta sker i samråd med statsministern.

4 §

Svea hovrätt påpekar att det ingenstädes i förslaget till RF klargörs vad innebörden är i att styra riket. Den andra meningen i paragrafen, om regeringens ansvar inför riksdagen, borde enligt hovrätten med hänsyn till dess centrala betydelse för statsskicket utvecklas på ett mera pregnant sätt. Den föreslagna lydelsen är, säger hovrätten, mindre lyckad redan med tanke på att ansvar kan utkrävas även inför riksrätt.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att den första meningen, om hovrättens förslag till avfattning av 1 § första stycket antas, bör ändras till "Regeringen leder rikets styrelse". Härefter bör följa "Den är ansvarig inför riksdagen". Bestämmelsen i 7 § andra stycket kan, som redan har nämnts, enligt hovrätten lämpligen överföras till ett nytt andra stycke i 4 § och då med lydelsen: "Under regeringen finnes förvaltningsmyndigheter".

5 §

I fråga om denna paragraf kan i första hand hänvisas till remissammanställningen i det allmänna avsnittet om kommunernas ställning.

Att den kommunala självstyrelsen ges en egen paragraf i 1 kap. synes *Svea hovrätt* naturligt. Avfattningen av paragrafen har emellertid enligt hovrättens uppfattning genom anknytningen till kommunindelningen blivit mindre lyckad.

Utredningen om kommunernas ekonomi har ingenting att invända mot förslaget att införa en bestämmelse av den lydelse som föreslås i 5 § i RF:s inledande kapitel.

Stadsjuristen i Stockholms kommun anser att det i och för sig är önskvärt att den kommunala självstyrelsen, rotad på den representativa demokratin, blir grundlagsfäst. Mindre tillfredsställande, från redaktionell och språklig synpunkt, förefaller emellertid enligt stadsjuristen det sätt vara på vilket dessa för den svenska demokratin grundläggande principer uttryckes. Sedan det i föregående paragrafer i kraftfulla satser har fastslagits att den offentliga makten utgår av folket, att riksdagen är folkets främsta företrädare, att konungen är rikets statschef och att regeringen styr riket, konstateras sekundärt och i ganska slappa ordvändningar att riket är indelat i kommuner, där medborgarnas valda ombud beslutar självständigt enligt lagarna. Grundsatsen om den lokala självbestämmanderätten och kommunernas i princip fristående ställning gentemot staten synes, fortsätter stadsjuristen, förtjäna en mer framträdande plats i grundlagen och en klarare utformning än den som har föreslagits av beredningen. Stadsjuristen erinrar om att författningsutredningen i sitt förslag till RF redan i den inledande paragrafen fann anledning fastslå att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse. I sak innebär beredningens förslag den ändringen i förhållande till gällande rätt, säger stadsjuristen vidare, att grunderna för ändringar i kommunindelningen skall bestämmas av riksdagen. Avsikten är emellertid att regeringen

alltfort skall besluta om själva indelningsändringen i ettvart fall, utan att denna behöver underställas riksdagen. Den föreslagna ändringen torde i sak inte föranleda någon erinran.

Kammarkollegiet gör följande påpekanden i anslutning till paragrafen:

Enligt beredningen gäller bestämmelsen "olika slag av kommuner, både landstingskommuner och primärkommuner". Kommentaren är så kortfattad att risk föreligger för att den skall missförstås. Avsikten lärer vara att bestämmelsen skall gälla alla sorters kommuner, nämligen *dels* borgerliga primärkommuner, för vilka numera inte finns annan benämning än "kommun" och vilka före 1.1.1971 betecknades landskommun, köping eller stad, *dels* kyrkliga primärkommuner eller församlingarna, *dels* de borgerliga specialkommuner som benämnes landstingskommuner och *dels* de kyrkliga specialkommuner som benämnes kyrkliga samfälligheter, och vartill hör inte endast de samfälligheter som tillkommit genom förordnande av Kungl Maj:t utan också de legala kyrkliga samfälligheter som består jämlikt 3 § 1 mom första stycket lagen (1961:436) om församlingsstyrelse och som omfattar det övervägande antalet av alla två- eller flerförsamlingspastorat.

I anslutning till stadgandet i andra punkten av förevarande paragraf må framhållas att enligt gällande lagstiftning mera utförliga grunder för ändring i kommunal indelning endast finns beträffande borgerliga och kyrkliga primärkommuner, nämligen i lagen (1919:293; senaste lydelse 1969:270) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. Vad angår landstingskommunerna innehåller landstingslagen (1954:319; senaste lydelse 1972:101) i 2 § en bestämmelse rörande landstingsfri kommuns inträde i landstingskommun, varjämte 15 och 16 §§ förutsätter att landstingskommuns område kan ökas eller minskas. Vidkommande kyrkliga samfälligheter innehåller 3 § lagen om församlingsstyrelse bestämmelser om bildande av sådana samfälligheter, varjämte i lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader stadgas att Konungen beslutar om indelning i pastorat. Vare sig i fråga om landstingskommuner eller beträffande pastorat eller andra kyrkliga samfälligheter finns några regler om ekonomisk uppgörelse vid indelningsändring utan vid sådana ändringar tillämpas indelningslagen analogivis.

6 §

Som redan har nämnts föreslår *hovrätten över Skåne och Blekinge* att paragrafen överförs till 1 § som ett tredje stycke. Beträffande frågan om RO:s ställning hänvisas till remissammanställningen i avsnittet Allmänna synpunkter.

7 §

En positiv inställning till förslaget i denna del redovisas i ett par yttranden. *Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt* framhåller att i paragrafen klargöres grunden för domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet varjämte markeras deras självständiga ställning. Detta är av betydelse för deras kompetens och betoningen härav i det inledande kapitlet får för tjänstemannen anses som högst angelägen och betydelsefull. Enligt *stadsjuristen i Stockholms kommun* synes några anmärkningar mot utformningen av paragrafen, som i och för sig är klar och entydig, inte motiverade.

Kritiska synpunkter på paragrafen framförs i flera yttranden.

Regeringsråden Hjern och Petrén anser att skillnaden mellan dömande och förvaltande verksamhet bör markeras tydligare i det inledande kapitlet än vad som har skett. De uttalar i det avseendet följande.

Redan i det inledande kapitlet har grundlagberedningen behandlat rättskipning och förvaltning i samma lagrum, ehuru den där angivit domstolars och förvaltningsmyndigheters uppgifter på skilda sätt. Grundlagberedningen ingår i betänkandet på ett ställe (s. 191) på en karaktäristik av relationen mellan rättskipning och förvaltning. Mot den beskrivning beredningen där ger av dessa båda arter av offentlig verksamhet kan man i huvudsak inte ha något att invända. Beredningen konkluderar, att den traditionella distinktionen mellan rättskipning och förvaltning svårligen kan undvaras, men uppger därefter tanken att hålla isär dessa båda verksamheter inför svårigheten att draga någon skarp gräns dem emellan. Som en konsekvens härav har man att se sammankopplingen i denna inledande paragraf.

I denna uppläggning kan grundlagberedningen sägas ha starkt stöd i en från medeltiden nedärvd svensk tradition. I äldre tid var hela den offentliga verksamheten så organiserad, att någon egentlig skillnad icke gjordes mellan verkställande och dömande maktutövning. En reminiscens härav finns kvar ännu i dag, då den högsta beslutande myndigheten i riket framträder under den gemensamma beteckningen Kungl. Maj:t. Därmed förstås dock tre inbördes helt åtskilda organ: Kungl. Maj:t i statsrådet, Kungl. Maj:t i högsta domstolen och Kungl. Maj:t i regeringsrätten. Historiskt har detta förhållande sin förklaring i att den högsta domsmakten utsöndrats ur vad som en gång var Konungens personliga maktbefogenheter (högsta domstolen 1789 och regeringsrätten 1909). Ännu 1809 års regeringsform betraktar rättskipning och förvaltning som grenar på samma stam. Länge var på alla nivåer gränsen mellan verkställande och dömande makt flytande. Den liberalistiska epoken, som tog sin början under förra seklet, hade som en viktig rättspolitisk målsättning att skilja ut dömandet från förvaltningen. Även om en rad reformer företagits i detta syfte, har principen dock aldrig helt genomförts.

Problemet om domstolarnas och rättskipningens systematiska plats i statsskicket, bl. a. i relation till förvaltningsverksamheten men också i förhållande till övriga statsorgan, är en huvudfråga då en författning skall konstrueras. Som en följd av grundlagberedningens allmänna brist på intresse för systematiska frågor och dess inriktning på praktiskt politiska kompromisser har den icke ägnat denna problematik någon samlad framställning. I den allmänna motiveringen (s. 83) har grundlagberedningen ägnat totalt en spalt åt rättskipning och förvaltning. Där slås fast den gamla principen om förvaltningens självständighet, varefter det tillägges att "en likartad ordning" skall gälla för domstolarna. I övrigt finner man blott spridda uttalanden i ämnet i betänkandet.

Den principiella skillnaden mellan dömande och förvaltande verksamhet bör markeras genom att de båda i inledningen presenteras i olika paragrafer.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anger att paragrafen endast bör ange gränserna för domstolarnas kompetens, varvid hänvisningen till 10 kap. såsom obehövlig bör utgå. Som redan har nämnts föreslår hovrätten

vidare att andra stycket flyttas över till 4 § och ges lydelsen: "Under regeringen finnes förvaltningsmyndigheter." Att dessa skall verkställa de beslutande organens föreskrifter framgår av bestämmelserna i 10 kap. De kommunala förvaltningsmyndigheterna behöver, säger hovrätten, inte nämnas särskilt i detta kapitel.

Den motsatta uppfattningen, nämligen att man i ett inledande kapitel inte bör göra någon skillnad mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas roller, företräds av *kammarrätten i Göteborg*, som framhåller följande.

Syftet med 7 § är, såvitt kammarrätten kan förstå, att ge en översiktlig beskrivning av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas roll i det statsrättsliga systemet. Beskrivningen är ett försök att ange de huvudsakliga funktionerna hos domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Härvid beskrivs funktionerna hos dessa båda huvudtyper av myndigheter som väsentligen olika. Enligt kammarrättens mening gäller skillnaderna mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter knappast uppgifterna utan mera sättet att handlägga uppgifterna och organens uppbyggnad. Det är i sammanhanget värt att notera att GLB i motiven till 10 kap., som handlar om rättskipning och förvaltning, kommer fram till "att det inte är möjligt att med utgångspunkt i gällande rätt dra någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande verksamhet" (s. 191 v). Det låter sig visserligen sägas att domstolarna avgör rättstvister, men en sådan funktion har i många fall också förvaltningsmyndigheter. Att pröva rättsfrågor är inte heller något exklusivt för domstolarna. Hela den sektor av förvaltningsverksamheten, som brukar kallas myndighetsutövning, gäller till mycket stor del rättstillämpning. Det synes vidare inte riktigt att beskriva förvaltningsmyndigheterna såsom dem som exklusivt verkställer de beslutande organens föreskrifter. Enligt kammarrättens synsätt spelar även domstolarna en betydelsefull roll när det gäller att omsätta de beslutande organens föreskrifter i praktiken.

På grund av det anförda kommer kammarrätten till slutsatsen att det inte är riktigt att i det statsrättsliga system som grundlagberedningen föreslår beskriva domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas roller som i princip olika. Det ligger närmare till hands att i den översiktliga beskrivningen behandla dessa båda typer av organ gemensamt. Lämpligen torde man därvid kunna utgå från vad GLB själv uttalat i den inledande motiveringen till 10 kap. RF (s. 190) och formulera 7 § på ungefär följande sätt: "För förverkligande av riksdagens, regeringens eller kommuns beslut finns domstolar och förvaltningsmyndigheter".

Också i andra hänseenden har kritik riktats mot paragrafen.

RÅ redogör inledningsvis för vad beredningen har uttalat i motiven (s. 191 och 122 f) om skillnaden mellan rättskipande och förvaltande verksamhet samt om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning gentemot riksdag och regering. Enligt RÅ kan emellertid den lydelse paragrafen har fått inte anses motsvara vad man har tänkt sig i motiven till den. Förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning kommer, säger RÅ, inte alls till uttryck särskilt om andra stycket ställs i motsats mot första stycket. Stadgandet låter sig även mindre väl förenas med stadgandet i 10 kap 5 § första stycket. Paragrafen torde därför böra omformuleras. Att finna en lämplig formulering är enligt RÅ inte lätt med hänsyn till att förvaltningsmyndighetens uppgifter består både av att verkställa högre organs föreskrifter och att

utöva rättstillämpande verksamhet. Gränsen mellan rättskipning och förvaltning är med andra ord inte så skarp som det föreslagna stadgandet ger vid handen. Om inte någon formulering som täcker det i motiven till paragrafen angivna syftet kan åstadkommas, förordar RÅ att i paragrafen beträffande domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning endast ges en allmän hänvisning till 10 kap., eventuellt med betonande av normbundenheten i deras verksamhetsutövning.

Länsåklagaren i Uppsala län finner paragrafen något missvisande. Eftersom förvaltningsmyndigheter inte enbart är verkställande organ utan liksom domstolarna även tillämpar lag bör enligt länsåklagaren även detta klart framgå av paragrafen. Domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning och befogenheter regleras i förslagets 10 kap. På grund härav kan, säger länsåklagaren, möjligen övervägas om inte paragrafen helt kan utgå.

Försvarets civilförvaltning uttalar att den i paragrafen föreslagna distinktionen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter inte synes helt tillfredsställande. Vad som avses med formuleringen att domstolar "prövar eljest rättsfrågor enligt vad som angives närmare i 10 kapitlet" förefaller civilförvaltningen oklart med hänsyn till innehållet i sagda kapitel. Förvaltningsmyndigheterna prövar även rättsfrågor. Grundlagberedningen framhåller också (s. 122 och 191), fortsätter civilförvaltningen, att det inte är möjligt att med utgångspunkt i gällande rätt dra någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande verksamhet samt att förvaltningsmyndigheterna i åtskilliga hänseenden fungerar som organ för rättstillämpning och därvid fyller en uppgift liknande domstolarnas. Enligt civilförvaltningens mening synes en omformulering önskvärd i syfte att nå en bättre överensstämmelse med det faktiska läget. Skall hänvisning ske till 10 kapitlet bör denna hänvisning avse inte endast domstolarna utan också förvaltningsmyndigheterna.

Enligt *Svea hovrätt* kan paragrafen inte ges den avfattning som beredningen har föreslagit. Första stycket tar, fortsätter hovrätten, uppenbarligen sikte endast på de allmänna domstolarna, inte på förvaltningsdomstolarna, och förmedlar dessutom skäligen elementära och i sammanhanget umbärliga upplysningar. Inför andra stycket kan man fråga sig t. ex. vad "de beslutande organen" innebär, om det bara är statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter som verkställer dessa organs föreskrifter, om inte dessa förvaltningsmyndigheter har andra uppgifter än att verkställa sådana föreskrifter o. s. v. Paragrafen belyser enligt hovrätten svårigheterna att avfatta stadganden av så allmän karaktär som här kommer i fråga. Det kan vara svårt att undvika, att texten ger ett banalt intryck samtidigt som den inte tål närmare juridisk analys.

Riksdagens ombudsmän framhåller följande.

I 1 kap. 7 § har grundlagberedningen sökt sammanfattningsvis ange domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas uppgifter. Resultatet går inte fritt från invändningar, framför allt inte när det skärskådas ur förvaltningsdomstolarnas synvinkel. Vidare kan framhållas, att om det

inte går att precisera domstolarnas uppgifter utan en hänvisning till bestämmelserna i 10 kap., man bör nöja sig med att i stället ge en kortfattad definition av allmän natur. Vi förordar att det kort och gott anges att domstolarnas uppgift är att skipa rätt. Det får sedan ankomma på 10 kap. vars rubrik är "Rättskipning och förvaltning" att närmare utveckla vad som ligger i att skipa rätt.

Inte heller beskrivningen av de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheternas uppgifter synes godtagbar. I korrespondens med vad som sägs om domstolarna torde här kunna anges att dessa myndigheter ombesörjer den offentliga förvaltningen. En särskild invändning måste riktas mot att i den föreslagna definitionen talas om de beslutande organens föreskrifter. Man möter ibland uttrycket beslutande statlig eller kommunal församling som beteckning på riksdagen samt kommunfullmäktige och landsting m. fl. Termen beslutande organ är däremot inte någon allmänt vedertagen term som utan vidare låter sig användas i grundlagstext. Härtill kommer att med beslutande organ i den föreslagna lagtexten torde åsyftas inte bara de beslutande församlingarna utan också regeringen vid utövningen av sin förordningsmakt enligt 7 kap.

Vidare bör framhållas att som beskrivning av förvaltningsmyndigheternas verksamhet är orden "verkställer de beslutande organens föreskrifter" otillräckliga. Många myndigheter t. ex. länsstyrelser och centrala verk har att ta egna initiativ, se t. ex. 3 och 4 §§ länsstyrelseinstruktionen. Ibland har de att agera utan stöd av föreskrifter om läget så påkallar. Myndighet har ofta att verka för samordning av andra myndigheters verksamhet och att öva tillsyn över andra myndigheter. De skall driva upplysningsverksamhet etc.

När det gäller de kommunala förvaltningsmyndigheterna är karaktäristiken närmast förvirrande. Det mest utmärkande för en del av de kommunala myndigheterna t. ex. barnavårdsnämnder och nykterhetsnämnder är inte att verkställa föreskrifter som meddelats av det beslutande kommunala organet. Deras verksamhet präglas i stället av lagtillämpning.

Frågan om regleringen av de kommunala förvaltningsmyndigheternas ställning har behandlats i ytterligare ett par yttranden.

Stadsjuristen i Stockholms kommun påpekar att i normalt juridiskt språkbruk tveksamhet inte torde råda om vad som i allmänhet skall avses med kommunal förvaltningsmyndighet. Det är emellertid att märka, fortsätter stadsjuristen, att enligt motiven även förvaltningsorgan som inte formellt har offentligrättslig status skall hänföras till det konstitutionella myndighetsbegreppet i den mån de har till uppgift att ombesörja "myndighetsutövning". Stadsjuristen erinrar i detta sammanhang om att inom kommunal förvaltning myndighetsutövning genom privaträttsliga subjekt anses kunna förekomma endast om så medgives i lag.

Svenska kommunförbundet anser att bestämmelsen i andra stycket inte synes vara helt invändningsfri, såvitt gäller kommunala myndigheter för speciallagsreglerad förvaltning. Förbundet förutsätter att författningstexten blir föremål för en översyn i sådant avseende.

Svenska landstingsförbundet förklarar att beredningen inte i andra stycket synes tillräckligt ha beaktat den kommunala organisationens dubbla funktion av att vara lokalt förvaltningsorgan reglerat av statliga bestämmelser och därtill ett forum för utövandet av kommunal demokra-

ti. I en nödvändig omarbetning av denna punkt i RF bör, säger förbundet, klart framgå att kommunala förvaltningsorgan i vissa fall är oberoende i förhållande till den folkvalda fullmäktigeförsamlingen.

8 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge uttrycker som sin uppfattning att stadgandet väl kan undvaras. Skälen att ha det kvar är enligt hovrätten till stor del historiskt betingade. Hovrätten motsätter sig inte att i regeringsformen upptages en erinran om att denna bygger på en rätts- och frihetstradition från äldre grundlagar. Den bör dock avfattas i enlighet med det särskilda yttrandet till författningsutredningens förslag och således erhålla följande lydelse: "Rikets myndigheter skall framgent liksom hittills styrka rätt ..... välfärd."

Riksdagens ombudsmän uttalar i anslutning till den föreslagna utformningen av paragrafen:

Grundlagberedningen anser sig i 1 kap. 8 § ha bevarat det krav på normmässigt handlande vid myndigheternas rättstillämpning och maktutövning som finns inskrivet i nuvarande 16 § regeringsformen. Emellertid har just de ord som tydligast för tankarna till normmässigheten – lagligen, Sveriges lag och laga stadgar – ej fått följa med. Kvar står endast ett allmänt åläggande att vårda rätten. Det är uttryckt i ordalag som ansluter nära till delar av lydelsen i 16 § regeringsformen. Med all respekt för den pietet som härigenom visas de uråldriga, från landslagens konungaed härstammande orden kan vi ändå inte finna annat än att stadgandet bryter alltför mycket mot stilen i övrigt i förslaget och framstår som språkligt främmande. Det innehåller ålderdomliga ord som inte förmedlar sin mening till nutidsmänniskan. Det framstår därför otjänligt för sitt viktiga ändamål. Det kan befaras att stadgandet mera kommer att uppfattas som en relik än som en också för våra dagars myndigheter och deras tjänstemän grundläggande handlingsregel. Detta är så mycket beklagligare som man står inför något som det är av fundamental betydelse att inskärpa hos myndigheterna och deras befattningshavare, nämligen det krav på objektivitet, opartiskhet och lika behandling av medborgarna som är ett utmärkande drag för den offentliga verksamheten och som sätter sitt särmärke på denna vid jämförelse med privat verksamhet. I vår verksamhet har vi ofta erfarit behov av att kunna hänvisa till ett stadgande i grundlag som ger klart besked om objektivitetskravet. Det har bl. a. med hänsyn till de åldriga ordalagen inte tett sig ändamålsenligt att hänvisa till 16 § regeringsformen. Enligt vår mening skulle det vara en styrka att i stället för det allmänt hållna stadgandet om rättsvården i 1 kap. 8 § få ett stadgande som tydligt framhävde objektivitetskravet t. ex. genom att föreskriva att myndigheterna skall iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och ej särbehandla någon utan laga stöd.

Ombudsmännen säger vidare att det visserligen är angeläget att det objektivitetskrav eller motsvarande som ställs i 1 kap. 8 § iakttas också vid sådan offentlig förvaltning som har uppdragits åt enskilda bolag, stiftelser, föreningar eller andra inrättningar. Syftet lär emellertid, fortsätter ombudsmännen, inte kunna uppnås på det sätt som grundlagberedningen har tänkt sig, nämligen genom att de vid fullgörandet av uppgifterna skall betraktas som myndigheter. De kan visserligen då sägas utöva "myndighet" men ordet är i detta sammanhang synonymt med makt och inte med offentligt organ. Via begreppet myndighetsutövning

kan man därför inte gärna komma fram till att de privata organen utgör myndigheter. Vill man markera att kraven i 1 kap. 8 § skall gälla också sådana organ torde ett särskilt tillägg härom fordras som anger att kraven gäller också då annan än myndighet fullgör offentliga uppgifter.

2 kap. Riksdagen

Svea hovrätt gör vissa allmänna uttalanden som hänför sig till både 2 och 3 kap. i förslaget till RF. Hovrätten anser att dessa kapitel har blivit alltför omfattande och att det över huvud taget är mindre tillfredsställande att författningen efter de inledande stadgandena övergår till en rad detaljer rörande riksdagen. I och för sig måste det vara en riktig målsättning att RF skall innehålla de mest väsentliga bestämmelserna om riksdagen, medan de övriga intas i en riksdagsordning som inte ges grundlags karaktär. Varken avvägningen mellan väsentligt och mindre väsentligt eller genomförandet i lagtexten synes emellertid ha skett på tillfredsställande sätt. Åtskilligt kan med fördel överföras till RO eller vallagen. Genom en rent teknisk bearbetning av texterna torde det också vara möjligt att åstadkomma en väsentlig förkortning. Utan större svårigheter torde de båda kapitlen kunna föras samman till ett liksom i författningsutredningens förslag. Hovrätten konstaterar emellertid också, att vissa frågor av väsentlig betydelse inte regleras i förslaget. Hit hör enligt hovrätten till en början principen att ordinarie val till riksdagen och val till landsting och kommunfullmäktige skall förrättas på gemensam valdag. Detta kan synas överraskande mot bakgrunden av den omfattande politiska diskussionen om denna konstruktion och den stora vikt man åtminstone på sina håll har lagt vid den. Inte heller fastställs själva valdagen för ordinarie val. Beredningen framhåller som en särskild förtjänst hos förslaget, att man utan grundlagsändring kan flytta valen till våren, lägga om budgetåret till kalenderår och som en konsekvens ändra riksdagsarbetets grundschema på ett genomgripande sätt. Från principiell synpunkt kan det emellertid enligt hovrätten med fog sägas, att så vittgående förändringar borde kräva grundlagsändring.

1 §

Angående riksdagens ledamotsantal hänvisas till redogörelsen i det allmänna avsnittet om riksdagens bildande och sammansättning m. m. Paragrafen har inte i övrigt föranlett några uttalanden.

2 §

Remissyttrandena angående frågorna om rösträttsåldern och omyndigförklarades rösträtt har redovisats i det allmänna avsnittet om riksdagens bildande och sammansättning m. m.

Valtekniska utredningen påpekar att i paragrafens första stycke skiljes mellan två kategorier svenska medborgare, dels de i

riket bosatta, dels de utrikes bosatta. I fråga om förstnämnda kategori anges som förutsättning för rösträtt bl. a. att vederbörande skall ha uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Rösträtten för svensk medborgare som inte är bosatt i riket skall enligt förslaget regleras i lag, varmed avses vallagen. Av lagtextens avfattning att döma skulle sålunda rösträttsåldern för kategorien svenska medborgare bosatta i utlandet bestämmas i vallagen. Utredningen utgår ifrån att detta inte har varit grundlagberedningens mening. Självfallet bör den ålder vid vilken rösträtt inträder anges i RF också för denna kategori. Lagtexten bör således utformas i enlighet härmed, något som enligt utredningen enkelt kan åstadkommas genom att uttrycket "som ej är bosatta i riket" byts ut mot "som har uppnått aderton års ålder senast på valdagen men ej är bosatta i riket". Valtekniska utredningen fäster även uppmärksamheten på att uttrycket "i riket bosatt" knappast är entydigt.

Riksskatteverket visar på en svårighet vid tolkningen av lagrummets första stycke. Vid omval kommer under tiden från den första valdagen fram till och med dagen för omvalet ett antal personer att uppnå aderton års ålder och därigenom få rösträtt. Å ena sidan kan då hävdas att denna grupp har rösträtt vid omvalet, å andra sidan att i begreppet omval ligger att endast de som enligt röstlängden var berättigade att rösta vid det första valtillfället skall få rösta vid det senare. Riksskatteverket förutsätter att det i vallagen regleras vilket alternativ som skall tillämpas.

Två remissinstanser berör paragrafens andra stycke. *Riksskatteverket* anser att stadgandet brister i klarhet, eftersom det är allmänt hållet och inte anknyter till den i första stycket givna huvudregeln. Riksskatteverket föreslår därför att andra stycket utformas på samma sätt som 14 § tredje stycket i gällande RO. Också *stadsjuristen i Stockholms kommun* föredrar lydelsen i 14 § nuvarande RO, vilken han anser bättre klargöra röstlängdens bindande verkan.

3 §

Under rubriken har nämnts att *Svea hovrätt* anser det otillfredsställande att principen om gemensam valdag inte har blivit grundlagsfäst i förslaget och att inte heller själva dagen för ordinarie val till riksdagen är fastställd i RF.

4 §

Två ledamöter av regeringsrätten (regeringsråden Hjern och Petrén) vänder sig mot den ordningen att ett extra val gäller bara för återstoden av löpande treårsperiod. Det kan ifrågasättas, förklarar ledamöterna, om denna för Sverige säregna ordning är förtjänt att bibehållas. Den var närmast föranledd av tvåkammarsystemet och hade då sitt berättigande för balansen mellan de båda kamrarnas olika mandatperioder. I andra länder, i vilkas konstitution det finns ett upplösningsinstitut, avser ett nyval alltid en ny full mandatperiod. Den svenska ordningen gör ett

nyvalsförordnande praktiskt omöjligt, om det inte kommer redan under det första året av valperioden eller kort efter dettas slut. Särskilt då valperioden är så kort som tre år, blir ett nyvalsförordnande enligt förslaget en opraktisk anordning. Bestämmelserna kan enligt ledamöterna t. o. m. i vissa fall förhindra att den parlamentariskt riktiga lösningen väljs, därför att ingen vill framkalla ett riksdagsval, som i realiteten skulle komma att bestämma riksdagens sammansättning blott för en tid av ett år eller kanske något mera.

Svea hovrätt erinrar om att rätten att förordna om extra val enligt förslaget tillkommer regeringen medan för närvarande avgörandet ligger hos statsministern personligen. Utan att ingå på frågan i sak påpekar hovrätten att förändringen inte alls berörs i motiven. Tvärtom utgår dessa i avsnittet om regeringsbildningen från att någon ändring inte har skett. Hovrätten har vidare noterat att det andra ledet i "upplösningsrätten", befogenheten att avbryta pågående riksdagssession, inte har ansetts vara av sådan betydelse att det har bort regleras i RF. Denna mening kan anses tveksam från principiellt parlamentarisk synpunkt, menar hovrätten.

Riksskatteverket och *länsstyrelsen i Stockholms län* diskuterar frågan huruvida den av beredningen uppställda fristen om två månader mellan förordnande om extra val och valet är tillräckligt lång. Enligt *riksskatteverkets* beräkningar medför beredningens förslag en förkortning av tiden för förberedelse av extra val med upp till tre veckor i jämförelse med den tid som för närvarande skulle stå till buds. Den tillgängliga tiden blir enligt verket ytterligt knapp. Valet kan knappast förläggas till annan söndag än den sista inom tvåmånadersperioden. Riksskatteverket behandlar i anslutning till beredningens förslag till ändringar i vallagstiftningen de olika leden i valförberedelserna vid extra val och deras tidsåtgång. Verkets synpunkter härvidlag redovisas i sammanställningen över remissyttrandena angående ändringarna i vallagen. Riksskatteverket konstaterar sammanfattningsvis att beredningen för att kunna förkorta perioden mellan beslut och valdag vid extra val föreslår förkortade tider för utsändande av röstkort samt för post- och utlandsröstning. Stora krav ställs i så fall, säger verket, på de myndigheter och organisationer som berörs av valet. Men under vissa förutsättningar, nämligen *att* de politiska partierna kan acceptera en mycket kort nomineringstid, *att* valnämnderna snabbt kan lämna länsstyrelserna uppgifter om vallokaler och valtider, *att* underlag för beslut om på vilka fartyg röstning skall ske snabbt kan införskaffas, *att* hög beredskap för extra val ständigt hålls (bl. a. lager av kuvert och papper till valsedlar), *samt att* röstning utomlands får ske utan röstkort mot uppvisande av svenskt pass, bedömer riksskatteverket det möjligt att genomföra ett extra val med den av beredningen föreslagna, förkortade planeringsperioden. Riksskatteverket understryker att tidsramarna inte får pressas så att marginaler inte finns. Eftersom tiden för riksskatteverkets egna åtgärder är knapp, beskärs möjligheterna till ett lyckligt genomförande även i den mån de nyss nämnda kraven på berörda myndigheter och organisationer inte uppfylls, yttrar verket avslutningsvis. *Länsstyrelsen i Stockholms län* är mer pessimistisk angående

möjligheterna att genomföra ett extra val inom två månader från beslut härom. Länsstyrelsen beskriver de olika momenten i förberedelserna. Röstlängd skall avstämmas med hänsyn till att det föreslås att en svensk medborgare skall vara röstberättigad om han senast valdagen har fyllt 18 år. Röstkort skall, sedan röstlängden är klar, utsändas senast 15 dagar före valet. Vidare skall partierna nominera sina kandidater och enhetliga valsedlar upptryckas på härför särskilt anvisade tryckerier. Utdistribution av valsedlarna skall ske i god tid före valet. Till dessa förberedelser kommer åtgärder för att inom valnämnder och sammanräkningsmyndigheter planera för valet genom anskaffning och intrimning av personal, lokaler och materiel. De olika förberedelseåtgärderna ankommer fortsätter länsstyrelsen, i stor utsträckning på olika myndigheter, partiorganisationerna m. fl. och kan därför bedrivas parallellt. Det förefaller emellertid länsstyrelsen i hög grad osannolikt att ens nomineringsarbetet, leverans av kandidatlistor till valmyndigheterna, tryckning av valsedlar samt distribution av dessa skall kunna medhinnas inom en tid av två månader. För sammanräkningsmyndigheten torde också svårigheter uppstå att bygga upp och intrimma en sammanräkningsorganisation inom angiven tid. Länsstyrelsens slutsats blir att tidsramen om två månader kraftigt bör utvidgas.

5 §

Angående uttalanden om principen om ett snabbt valgenomslag för riksdagens del hänvisas till referat i särskilt avsnitt.

Några remissinstanser uppehåller sig vid beredningens förslag om den närmare tidrymd inom vilken den nyvalda riksdagen skall sammanträda: på tolfte dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts.

Riksskatteverket uttalar att sammanräkningsrutinernas utformning blir avgörande för möjligheterna att inom den tillmätta tiden hinna fastställa resultatet av riksdagsvalet. Vid sin bedömning av de tidsperioder, som står till buds för sammanräkningen efter ett riksdagsval, har beredningen enligt verket utgått från 1965 års valtekniska utrednings betänkande (SOU 1971:72) om maskinell valteknik. Denna valteknik kommer inte att användas vid 1973 års val. Verket omtalar att det efter utredning, som har gjorts på Kungl. Maj:ts uppdrag, har föreslagit att vid 1973 års val post- och utlandsröster skall sändas till valnämnden i den kommun där väljaren är röstberättigad och inte såsom tidigare till länsstyrelsen. Vidare har verket föreslagit att länsstyrelserna skall använda automatisk databehandling för mandat- och namnfördelningar. Riksskatteverket bedömer att genomförandet av dessa förslag kommer att påskynda sammanräkningen i dess helhet av de tre samtidiga valen. Valdagen är alltid en söndag, heter det vidare. Den av beredningen föreslagna regeln att riksdagen samlas tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts innebär således att kungörelsen måste vara införd senast måndagen åttonde dagen efter valdagen för att riksdagen skall kunna samlas på tolfte dagen. Det torde med hänsyn dels till att samtliga röster

kan vara länsstyrelserna tillhanda först på torsdagen efter valdagen, dels till att sammanräkningen kräver tid vara uteslutet att ett helt färdigt underlag kan bli klart så tidigt. Riksskatteverket förordar därför att det generellt bestäms att riksdagen samlas på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts. Med hänvisning särskilt till att maskinell valteknik inte kommer att användas vid 1973 års val och till att det är osäkert om sådan teknik tas i bruk vid efterföljande val ifrågasätter också *kammarrätten i Göteborg* och *valtekniska utredningen* om den av beredningen föreslagna tidsgränsen om tolv dagar är hållbar. Kammarrätten förordar för sin del att tidsgränsen flyttas fram till adertonde dagen efter valdagen. Kammarrätten inskjuter att man visserligen alltid kan falla tillbaka på reservregeln om sammankomst tidigast på fjärde dagen efter valutgångens kungörande men att det inte är lämpligt att undantaget i praktiken blir regel.

Länsstyrelsen i Stockholms län uppehåller sig mera allmänt vid frågan vad beredningens förslag innebär för valorganisationen. Länsstyrelsen åsyftar inte bara bestämmelserna om ett tidigare valgenomslag utan också de föreslagna reglerna om ersättare för riksdagsledamöterna och om tiden för extraval. Utgångspunkten måste, säger länsstyrelsen, vara att den valtekniska organisationen bör anpassas efter de förutsättningar som grundläggande bestämmelser om riksdagens sammansättning och arbetsformer ger. Å andra sidan är det ofrånkomligt att bedömningarna om valorganisationens möjligheter att uppfylla kraven måste vara realistiska. Efter att ha beskrivit de svårigheter som hittills genomförda reformer i fråga om de allmänna valen har dragit med sig för främst sammanräkningsförfarandet, nämner länsstyrelsen att övervägandena om valtekniken nu har resulterat i att riksdagen skall föreläggas proposition om ny vallag. De förslag som där förs fram ger enligt länsstyrelsen klart förbättrade förutsättningar för att snabbt genomföra röstsammanräkningen vid valen. De nya formerna för hantering och sammanräkning av röstsedelsmaterial är emellertid oprövade, fortsätter länsstyrelsen. Det kan enligt länsstyrelsens mening inte anses rimligt att innan erfarenheter har vunnits av det nya systemet besluta om ytterligare förändringar i fråga om tidsmarginaler m. m. Det framhålls också att grundlagberedningen har haft som utgångspunkt förslaget om övergång till helt maskinell valteknik, under det att i den framlagda propositionen tanken på en sådan teknik har övergivits. Den tid som enligt huvudregeln i förevarande lagrum står till förfogande för sammanräkning av riksdagsvalet finner länsstyrelsen utomordentligt knapp. Bestämmelserna om att ersättare skall utses för riksdagsledamöter kan enligt länsstyrelsen innebära ett försvårande moment vid röstsammanräkningen genom att tillämpningen av den s. k. hjälpregeln vid beaktande av strykningar eller andra förändringar på partiernas valsedlar kan få minskad användning. Särskilt om ett parti går fram med mer än en officiell valsedel kan frågan få avsevärd betydelse. Sedan länsstyrelsen härefter har behandlat tidsramen för anordnande av extra val (se härom under 4 §), framhåller den sammanfattningsvis att det finns anledning till största tveksamhet om valförfarandet kommer att

fungera med erforderlig säkerhet inom de knappa tidsmarginaler som beredningen har utmätt. Det modifierade valtekniska förfarande som avses beslutas av årets riksdag och som är mindre tekniskt avancerat än det varpå grundlagberedningen har byggt sina bedömanden bör enligt länsstyrelsen rimligen prövas i åtminstone ett val innan det läggs till grund för RF:s bestämmelser om tidsmarginaler m. m.

6–10 §§

Svea hovrätt anser att bestämmelserna i 6–10 §§ om valsättet bör kunna förkortas väsentligt.

Kammarrätten i Göteborg förklarar att den såvitt gäller 6–9 §§ inte har något att erinra mot att grundlagens bestämmelser om mandatfördelning begränsas till de centrala reglerna i ämnet och detaljregleringen sker i vanlig lag (vallagen). Också urvalet av regler som tas in i grundlag synes i princip ändamålsenligt. Dock synes man i grundlag böra behålla bestämmelsen om det undantag från den strikta proportionaliteten som skall få ske när ett parti blir överrepresenterat redan vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten (17 § 2 mom. andra stycket RO). Kammarrätten förordar dessutom några jämkningar i de föreslagna bestämmelserna. Sålunda bör man i 8 § undvika att tala om *"fördelning* av fasta valkretsmandat" (jfr 16 § 2 mom. första stycket RO). Uttrycket "fördelning av mandat" bör reserveras för den fördelning som sker mellan partier. Det är knappast någon fördel att ordet "proportionell" mönstrats ut ur 9 § andra stycket (jfr 17 § 2 mom. första stycket RO), i synnerhet när mandatfördelningsmetoden inte regleras i detalj i grundlagen. I redaktionellt hänseende förordar kammarrätten att innehållet i 7 § andra stycket och 8 § förs samman med innehållet i 6 §. Kammarrätten presenterar med ledning av de anförda synpunkterna följande förslag till lagtext.

6 § (motsvarar 6 §, 7 § andra stycket och 8 § beredningens förslag).

För val till riksdagen är riket indelat i valkretsar.

Av mandaten i riksdagen är trehundratio fasta valkretsmandat och de övriga utjämningsmandat.

Antalet fasta valkretsmandat i varje valkrets fastställes för tre år i sänder på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i valkretsen och antalet röstberättigade i hela riket.

7 § (motsvarar 7 § första och tredje styckena beredningens förslag).

Mandaten i riksdagen fördelas mellan partier. Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning (partibeteckning).

Endast parti, som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, är berättigat att deltaga i fördelningen av mandaten. Parti, som har fått färre röster, deltager dock i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkrets, där partiet har fått minst tolv procent av rösterna.

8 § (motsvarar 9 § beredningens förslag samt 17 § 2 mom. andra stycket RO).

De fasta valkretsmandaten fördelas för varje valkrets proportionellt mellan partierna på grundval av valresultatet i valkretsen.

Utjämningsmandaten fördelas mellan partierna på grundval av valresul-

tatet i hela riket så, att fördelningen av alla mandat i riksdagen, med undantag av de fasta valkretsmandat som har tillfallit parti med mindre än fyra procent av rösterna, blir proportionell mot de i fördelningen deltagande partiernas röstetal i hela riket. Har parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten erhållit flera mandat än som motsvarar den proportionella representationen i riksdagen för partiet, bortses vid fördelningen av utjämningsmandaten från partiet och de fasta valkretsmandat det erhållit. Sedan utjämningsmandaten fördelats mellan partierna, tillföres de valkretsar.

Vid mandatfördelningen mellan partierna användes uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

Efter ordet "riksdagsledamot" i *10 §* bör enligt kammarrätten följa "samt ersättare för honom".

11 §

Regeringsrättens ledamöter påpekar att om riksdagsman skulle komma att falla ur röstlängden, t. ex. på grund av något tekniskt missöde vid längdens uppgörande, mister han automatiskt sitt riksdagsmandat. Med hänsyn härtill måste, framhålls det, vallagstiftningens regler om röstlängd innehålla garantier om effektiva möjligheter till kontroll och rättelse av röstlängd.

Svea hovrätt yttrar att något möjligen kan vara att vinna på en samordning av stadgandena i 2 och 11 §§ om rösträtt, valbarhet och behörighet.

12 §

Förslaget att valbesvärsprövningen skall övergå från regeringsrätten till en av riksdagen utsedd valprövningsnämnd har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Förslaget tillstyrks eller lämnas uttryckligen utan erinran av *riksskatteverket, valtekniska utredningen, förvaltningsutskotten i Malmöhus och Hallands läns landsting* samt *kommunförbundet. Riksskatteverket* finner det väsentligt att såväl juridisk som valteknisk sakkunskap blir representerad i nämnden. *Valtekniska utredningen* har ingen invändning mot förslaget om inrättande av en valprövningsnämnd i den mån valprövningsprocessen därigenom kan bli snabbare. *Hallands läns landstings förvaltningsutskott* anser att förutsättningarna för att en enhetlig praxis skall kunna utbildas vid besvärsprövningen torde bli bäst om valprövningsnämnden får pröva även besvär över val till landstinget.

Förslaget om en valprövningsnämnd avstyrks av *regeringsrättens ledamöter, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, länsstyrelsen i Hallands län, Stockholms läns landstings förvaltningsutskott, kommunfullmäktige i Stockholm* och *Statstjänstemännens riksförbund. Regeringsrättens ledamöter* motiverar sin ståndpunkt på följande sätt.

Det skäl som i första hand anföres för denna nyordning är kravet på skyndsamhet vid behandlingen av valbesvär. En nyvald riksdag skall nämligen samlas redan på tolfte dagen efter valdagen enligt 2 kap. 5 §. Vidare erfordras enligt grundlagberedningen en friare prövning och en smidigare handläggning än vad som anses kunna ske inom ramen för ett domstolsförfarande (s. 129). Uttalandena i motiveringen pekar på att beredningen önskar att besvärsinstansen skall se mera praktiskt–politiskt på besvären, även om beredningen samtidigt understryker att besvärsprövningen skall ha karaktär av rättstillämpning.

Enligt vår mening ligger det en styrka i den nuvarande svenska ordningen innebärande att prövningen av valbesvär är en rent rättslig angelägenhet utan inslag av politiska överväganden. Erfarenheten från andra länder ger vid handen att, om valbesvär överlåtes till bedömning av ett politiskt sammansatt organ, politiska hänsyn får en stark influens och att avgörande ofta blir vad som kan gynna det ena eller det andra partiet. Riskerna för en sådan utveckling ligger i öppen dag, om förslaget följes på denna punkt. I och med att riksproportionalitet införts vid riksdagsval, får ett bifall till valbesvär lätt nog stora politiska konsekvenser. Fördelningen av utjämningsmandaten kan ändras även vid smärre röstförskjutningar vid ett nyval inom ett område. Är marginalerna mellan de sista utjämningsmandaten små, kan ett nyval efter besvär, om än begränsat till blott en mindre del av landet, medföra en ändrad mandatfördelning. Det måste därför vara ett väsentligt rättssäkerhetskrav att valbesvär prövas av en opartisk instans och icke av företrädare för de av valet direkt berörda partierna.

Denna fråga bör ses i det större sammanhang som vi tidigare berört. Medborgarna har nämligen ett befogat anspråk på garantier att deras i val tillkännagivna vilja också kommer till uttryck i riksdagens sammansättning i enlighet med gällande valordning. Sådana garantier erhålles säkrast genom en efter enbart rättsliga linjer företagen prövning av de frågor, som besvärsvägen kan uppkomma rörande valbestämmelsernas tillämpning.

Grundlagen skall enligt förslaget inte ställa några krav på den tilltänkta valprövningsnämndens ledamöter. Grundlagberedningen framhåller visserligen att personer med politisk erfarenhet skall ingå i nämnden och utgår samtidigt från att även juridisk och valteknisk sakkunskap kommer att vara representerad i denna. Förslaget erbjuder emellertid inte någon säkerhet för att så verkligen blir fallet.

Grundlagberedningen föreslår att valprövningsnämnden skall pröva även kommunala valbesvär. I dessa mål är emellertid i än mindre grad än i mål avseende besvär över riksdagsval någon friare prövning önskvärd.

I anledning av det anförda behovet av snabb prövning av besvär avseende riksdagsval vill vi framhålla att det inte torde möta hinder att vidtaga sådana åtgärder, att en domstolsprövning kan bli lika snabb som prövningen i den tilltänkta valprövningsnämnden.

På anförda skäl får vi bestämt avstyrka förslaget om inrättande av en av riksdagen utsedd valprövningsnämnd för avgörande av valbesvär.

Kammarrätten i Göteborg vitsordar att behovet av att förebygga i realiteten onödiga omval blir större om grundlagberedningens förslag genomförs. Den sedan enkammarreformen gällande regeln att utfärdade fullmakter för riksdagsledamöter gäller oberoende av omval till dess nya fullmakter blivit utfärdade hindrar visserligen att valbesvär leder till att det inte finns någon fungerande riksdag. Emellertid innebär den föreslagna ordningen med snabbare valgenomslag att riskerna ökar för att

en regeringsbildning efter ett val, som har ändrat majoritetsförhållandena i riksdagen, måste äga rum innan riksdagens sammansättning har blivit slutgiltigt bestämd. Däremot ställer sig kammarrätten frågande inför den föreslagna ändringen att valbesvär inte längre skall prövas av regeringsrätten. De av beredningen åberopade argumenten att kravet på skyndsam behandling av valbesvären påkallar inrättande av en valprövningsnämnd är enligt kammarrättens mening inte övertygande. Regeringsrättens handläggning av valbesvärsmål har, såvitt kammarrätten har sig bekant, hittills knappast utmärkts av någon långsamhet. Möjligheterna att tillgodose skärpta krav på snabb handläggning av valbesvär bör vara minst lika goda för regeringsrätten som för en valprövningsnämnd. Sålunda bör regeringsrätten, i den mån det behövs, kunna inrätta en viss beredskap för att snabbt och effektivt kunna handlägga inkommande valbesvärsmål. Förutsättningarna härför är numera bättre än tidigare av två anledningar. Dels har regeringsrätten sedan innevarande år egen kansliorganisation med egna föredragande. Dels har regeringsrättens uppgifter ändrats så att de besvärande balanser som har kännetecknat regeringsrättens arbetsläge bör vara övervunna till 1976 års val, då de nya reglerna är tänkta att tillämpas första gången. En annan sak hade varit, fortsätter kammarrätten, om valbesvärsprövningen framdeles inte skulle ha karaktär av rättstillämpning utan ske efter friare bedömningsgrunder. Men en sådan tanke har beredningen tillbakavisat bestämt. Enligt beredningens förslag skall bedömningsnormen, till skillnad från vad som är fallet för närvarande, tas in i en lagbestämmelse. *Länsstyrelsen i Hallands län* yttrar att garantier saknas för att juridisk sakkunskap ingår i valprövningsnämnden och att risk föreligger att nämnden får en rent politisk sammansättning. *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* anför att med hänsyn dels till det ringa antal valbesvär som normalt förekommer, dels till det förhållandet att beredningen har framlagt förslag även till en förenkling av besvärsprövningen, torde prövning av valbesvär alltjämt kunna åvila regeringsrätten. Den snabbhet i prövningen som förutsätts för att riksdagen skall kunna samlas på sätt som beredningen föreslår torde kunna åstadkommas genom att särskilda bestämmelser utfärdas för regeringsrättens valprövningsprocess. *Kommunfullmäktige i Stockholm* anser att nuvarande besvärsordning bör bibehållas tills erfarenheter har vunnits av det nya valsystemets konsekvenser i fråga om besvärsprövning. Därtill synes det vara mindre tillfredsställande att ett av riksdagen utsett organ skall pröva giltigheten av de val varigenom deras eventuella efterträdare utses. Än svagare är enligt fullmäktige motiven för prövning av besvär över kommunala val inom ett av riksdagen utsett organ.

En mellanställning kan *länsstyrelserna i Stockholms och Jönköpings län* sägas inta. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att frågan vilken valprövningsform som skall väljas är av relativt ringa praktisk betydelse med hänsyn till det låga antal överklaganden som kan väntas. Såvitt gäller tidsåtgången vid besvärsprövningen erinrar länsstyrelsen om att den största tidsutdräkten torde föranledas av att besvärsmaterialet skall

införskaffas, genomgås och beredas till föredragning, något som kan ske genom valtekniskt och författningsmässigt kunnig personal, vare sig besluten sker i regeringsrätten eller i en särskild prövningsinstans. En viss tidsvinst torde dock en friare prövning utan domstolsförfarande kunna innebära, sägs det. Mot inrättande av en valprövningsnämnd talar enligt länsstyrelsen att en fristående instans bör pröva valbesvären. Å andra sidan ger beredningens konstruktion vissa fördelar genom att inte bara juridisk utan även valteknisk och politisk sakkunskap tillförs bedömningen. Det får därvid förutsättas att valprövningsnämnden sammansätts så att kommunalvalserfarenhet finns representerad. Förslaget om särskilda grunder för besvärsprövningen ger, fortsätter länsstyrelsen, ökade möjligheter att undvika omvalsförordnande i sådana fall där ett omval med hänsyn till omständigheterna ter sig omotiverat. – Länsstyrelsen säger sig mot denna bakgrund i princip kunna ansluta sig till beredningens förslag. En förutsättning för att beredningens förslag skall kunna accepteras är dock att valprövningsnämndens rättstillämpande funktion betonas genom att i grundlagen stadgas att flertalet av nämndens ledamöter skall representera juridisk och valteknisk sakkunskap samt inte tillhöra riksdagen, landsting eller kommunfullmäktige. Det bör övervägas om inte i grundlagen också bör stadgas att ordföranden i nämnden skall vara ledamot av regeringsrätten. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* finner det lämpligt att man – för att möjliggöra det snabba valgenomslaget – för över besvärsprövningen vid riksdagsval från regeringsrätten till ett särskilt organ. Länsstyrelsen ställer sig emellertid tveksam till att garantier saknas för att juridisk sakkunskap ingår i den föreslagna valprövningsnämnden och befarar att nämnden får en rent politisk sammansättning. En tänkbar lösning är enligt länsstyrelsen att valbesvärsprövningen ombesörjs av en valprövningsdomstol, på lämpligt sätt sammansatt av domare från regeringsrätten eller högsta domstolen jämte lika antal lekmän.

I detta sammanhang kan återges uttalanden om beredningens förslag till stadgande om grunderna för prövningen av valbesvär, vilket är avsett att införas i vallagen och som innebär att fel i samband med valförrättning skall föranleda rättelse i något mindre utsträckning än vad som nu är fallet. (Se SOU 1972:16 s. 15). *Kammarrätten i Göteborg* finner inte anledning till erinran mot den uppmjukning av reglerna som den föreslagna ändringen innebär. Det är sålunda inte rimligt att ett mindre fel i valproceduren skall leda till omval när risken för att felet har inverkat på valresultatet framstår som enbart teoretisk. Det torde inte vara realistiskt att räkna med att fel i valproceduren helt skall kunna undvikas. Det nya valsystem som valtekniska utredningen har föreslagit i betänkandet (SOU 1971:72) Maskinell teknik vid de allmänna valen syftar visserligen till att minimera riskerna för formfel, men som grundlagberedningen framhåller torde därmed riskerna för fel i valproceduren inte vara helt uteslutna. Kammarrätten har inte något att invända mot den av beredningen föreslagna normen för besvärsprövningen. Också *länsstyrelsen i Stockholms län* och *kommunförbundet* förklarar sig inte ha något att erinra

mot den föreslagna jämkningen i grunderna för besvärsprövningen. Samma uppfattning kan utläsas ur det nyss återgivna uttalandet från *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott.*

En mera tveksam attityd till förslaget intar *stadsjuristen i Stockholms kommun.* Han ifrågasätter om inte en besvärsprövning – så som beredningen har tänkt sig – utifrån sannolikhetsöverväganden, eventuellt med anlitande av statistiska metoder, oftare är svårare att företa än en prövning efter de grunder som torde tillämpas i nuvarande praxis.

Regeringsrätten tar också upp förslaget att valprövningsnämnden skall pröva riksdagsledamots och ersättares behörighet för uppdraget. Enligt gällande rätt (26 och 32 §§ RO), yttrar ledamöterna, ankommer motsvarande prövning på riksdagen själv. Skall denna prövning flyttas från riksdagen, synes det principiellt riktigare att förlägga den till en rättslig instans istället för till en politiskt vald nämnd. Ledamöterna anmärker i detta sammanhang att grundlagberedningen intar ståndpunkten att frågan om avskedande av riksdagsman från uppdraget att vara riksdagsman på grund av brott skall avgöras av domstol (bet. s. 138). Det synes konsekvent, menar de, att varje skiljande av vald riksdagsman eller suppleant från uppdraget blir domstolsfråga och att sålunda entledigande på grund av obehörighet prövas av någon av rikets högsta domstolsinstanser på anmälan av talmannen.

Kammarrätten i Göteborg för på tal proceduren inför valprövningsnämnden. Beredningen har inte föreslagit några särskilda procedurregler för nämnden, yttrar kammarrätten. Enligt ett uttalande i motiven kan det vara lämpligt att utgå från reglerna i förvaltningsprocesslagen vid handläggningen av valprövningsmål. Kammarrätten har i och för sig inte något att erinra mot detta uttalande men påpekar att förvaltningslagens regler eo ipso torde bli tillämpliga på valprövningsnämndens verksamhet liksom på verksamheten hos andra domstolsliknande förvaltningsorgan.

3 kap. Riksdagsarbetet

I fråga om de allmänna synpunkter som *Svea hovrätt* anlägger på 2 och 3 kapitlen RF hänvisas till redogörelsen under rubriken till 2 kap.

1 §

Lagrummet har inte föranlett något uttalande under remissbehandlingen.

2 §

Svea hovrätt framhåller att stadgandet innefattar förändringen att talman och vice talmän skall utses för hel valperiod. Författningsutredningen hade föreslagit motsvarande ordning även för utskotten. Detta

förslag har inte alls berörts i motiven (bet. s. 274). Det framstår enligt hovrätten som en brist att man inte får veta varför beredningen i samma principfråga följer författningsutredningen i ett tillämpningsfall men inte i ett annat. Detta markeras av att beredningen i samband med behandlingen av problemen om regeringsbildningen åtminstone i sak argumenterar mot förlängningen av talmansmandaten.

3 §

Regeln om beredningstvång synes *Svea hovrätt* inte vara helt klar. Det förutsätts att en interpellation eller en enkel fråga inte är ett "ärende" som blir föremål för "avgörande". Även om detta må vara en riktig konstruktion, är den dock inte självklar. Ett förtydligande är enligt hovrätten önskvärt.

4 och 5 §§

Dessa paragrafer har inte blivit omnämnda i något remissyttrande.

6 §

Svea hovrätt hänvisar i första hand till sitt remissyttrande över författningsutredningens förslag i motsvarande del (SOU 1964:38 s. 91).

Första stycket

Högsta domstolens ledamöter ifrågasätter om inte motiven till bestämmelsen i första meningen går för långt (bet. s. 135). Exempelvis måste en företagare, som har åtagit sig ett uppdrag vilket han inte kan fullgöra på grund av riksdagsmannaskapet, anses skyldig vidta rimliga åtgärder för att medkontrahenten inte skall åsamkas förlust.

Regeringsråden Hjern och *Petrén* anmärker i anslutning till styckets första mening att ledamotskap i riksdagen synes svårförenligt med medlemskap i rikets båda högsta dömande instanser. Enligt hittills gällande principer kan tjänstledighet över huvud inte erhållas från ämbete som justitieråd eller regeringsråd, inte ens för utövande av riksdagsmannaskap. I 10 kap. 2 § RF föreslås, att vikarie inte skall kunna förordnas för justitieråd eller regeringsråd. Regeln i 3 kap. 6 § får anses innebära att fullgörande av riksdagsmannauppdrag går före fullgörande av tjänsteuppgifter som justitieråd och regeringsråd. Inväljs en eller flera medlemmar av de högsta domstolsinstanserna i riksdagen, kan dessas verksamhet allvarligen försvåras. Denna fråga bör emellertid enligt de båda regeringsrådens mening inte ses bara som ett praktiskt arbetsproblem. Mot bakgrund av det allmänna synsätt i fråga om domstolarnas ställning, varåt regeringsrättens medlemmar har givit uttryck i sitt remissyttrande, kan ifrågasättas, om inte folkrepresentationen och de högsta domstolsinstanserna borde hållas i sär även såtillvida, att det inte blir grundlagsenligt möjligt att förena medlemskap av riksdagen med medlemskap i högsta

domstolen eller regeringsrätten. Det erinras om det länge gällande förbudet i RF för justitieråd och regeringsråd att tillhöra riksdagsutskott. Detta förbud vilade på en likartad tankegång. De båda regeringsråden hänvisar även till förbudet i 4 kap. 2 § förslaget till RF för statschefen att vara riksdagsledamot.

Med bestämmelsen i styckets andra mening åsyftar beredningen, yttrar *Svea hovrätt*, en moderniserad motsvarighet till nuvarande 1 § 1. tredje stycket RO. Hovrätten vill ifrågasätta om inte denna punkt bör utgå. De skäl som ursprungligen har motiverat ett stadgande av detta innehåll saknar numera praktisk betydelse. Den aktuella frågeställningen i dag är rent politisk och avser i vad mån riksdagsmännen skall anse sig bundna av ståndpunkter som har intagits av deras partier. Särskilt som beredningen själv har understrukit partiernas grundläggande betydelse för vår representativa demokrati, synes det opåkallat att ge uttryck för fiktioner av den art den här berörda grundlagsregeln innehåller. Mot den föreslagna lydelsen måste också anmärkas att den kan ge intrycket, att riksdagsmännen inte skulle ha att iaktta vanlig lag.

Andra stycket

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt säger sig dela beredningens uppfattning att frågan huruvida riksdagsledamot på grund av brott skall skiljas från sitt uppdrag bör prövas ex officio av den allmänna domstol som handlägger brottmålet. Av annan mening är *länsåklagaren i Kopparbergs län*. Han framhåller att frågan huruvida en riksdagsledamot eller ersättare för sådan genom brott har visat sig inte skickad att inneha uppdraget lätt blir eller i allt fall lätt uppfattas såsom en politisk fråga, särskilt i sådana gränsfall, då påföljden inte blir frihetsstraff. Det är vidare inte uteslutet att de olika allmänna brotten av allmänheten uppfattas såsom mer eller mindre politiskt "neutrala". Länsåklagaren erinrar om att domstolarna för närvarande inte dömer ämbetsmän till suspension eller avsättning utan att dessförinnan enligt KK den 6 november 1964 om inhämtande av myndighets yttrande i vissa mål rörande brott av ämbetsmän m. fl. ha lämnat den myndighet, under vilken den tilltalade lyder, tillfälle att yttra sig i anledning av åtalet. Länsåklagaren anser att en annan lösning än den av beredningen föreslagna bör eftersträvas för att inte åklagare och domstolar skall uppfattas såsom några politiska instanser.

7 §

Svea hovrätt hänvisar i första hand till sitt remissyttrande över författningsutredningens förslag i motsvarande del (SOU 1964:38 s. 93).

Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt finner det immunitetsskydd, som genom bestämmelserna i paragrafen tillförsäkras riksdagsledamot, väl avvägt.

JK framhåller att första styckets bestämmelser enligt motiven, i likhet

med motsvarande regler i 110 § första punkten nuvarande regeringsform, skall tillämpas även om riksdagsledamoten har avgått ur riksdagen när fråga uppkommer om talans väckande eller om frihetsinskränkande åtgärder. Uttrycklig föreskrift härom upptages dock inte i stycket, fortsätter JK. Bestämmelserna i andra stycket synes däremot inte vara avsedda att tillämpas i nämnda situation och något motiv för en sådan ordning torde inte heller kunna åberopas. Det är inte möjligt att ur lagtexten utläsa denna åtskillnad i fråga om styckenas tillämpning. Uttrycklig bestämmelse i ämnet bör enligt JK intagas i första stycket. Detta kan exempelvis ske genom att före ordet "riksdagsledamot" inskjutes orden "den som är eller har varit". JK har också andra synpunkter på lagrummets formella utformning. JK påpekar att de två styckena är utformade på ett sinsemellan olikartat sätt. Medan tyngdpunkten i första stycket ligger i ett förbud mot åtgärder och ingripanden, upptar andra stycket direkt frihetsberövande åtgärder, låt vara endast under vissa betingelser. En likartad konstruktion synes böra eftersträvas i de båda fall styckena avhandlar.

Första stycket

Bestämmelserna i detta stycke om immunitet för gärningar som utgör led i själva riksdagsarbetet godtas uttryckligen av *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* och av *länsåklagaren i Hallans län. Regeringsråden Hjern* och *Petrén* erinrar om att riksdagsledamots immunitet nyligen genom grundlagsändring vidgades till att avse även civilrättsliga anspråk. Vid en allmän omprövning av grundvalen för styrelseskicket måste sättas ifråga om en sådan ordning är välgrundad i en författning som bygger på folksuveränitetens princip. Det är helt följdriktigt att staten avstår från sina straffanspråk gentemot folkets representanter i riksdagen i anledning av deras åtgärder i och för detta sitt uppdrag. Däremot synes det inte konsekvent att riksdagsledamot skall vara skyddad från civilrättsliga anspråk från enskilda personer, tillhörande det folk som riksdagsledamoten företräder. I vart fall synes man böra mot vartannat väga det behov riksdagsledamot kan ha av skydd mot enskildas anspråk, som har sin grund i åtgärder han företagit som medlem av folkrepresentationen, och de enskildas berättigade krav att exempelvis kunna få gottgörelse för skada, som medlem av riksdagen har vållat genom vad han har förehaft i sin egenskap av riksdagsledamot. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* finner uttrycket "hindra honom att röra sig inom riket" inte fullt adekvat. Det för närmast tanken till någon form av direkt fysiskt tvång. Hovrätten föreslår att det enligt vad som angives i motiven (bet. s. 137) utbytes mot "beröva honom friheten eller förbjuda honom att resa inom riket".

Andra stycket

Av de remissinstanser som med hänsyn till vad som var angivet vid remissen har haft särskild anledning att granska förevarande lagrum har bl. a. *högsta domstolens ledamöter* och *regeringsrättens ledamöter* underlåtit att framställa anmärkning mot bestämmelsen i detta stycke. Som nyss nämndes godtar *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt* uttryckligen immunitetsregeln i fråga. *JK* förordar för sin del att immunitetsskyddet i visst hänseende utvidgas. JK pekar på att som ett fall, då frihetsberövande får ske, anges att riksdagsledamot erkänner brottet. Man kan häremot enligt JK med fog invända att större anledning till frihetsberövande kan föreligga om ledamoten inte erkänner gärningen. Det synes JK framför allt olämpligt att på detta sätt låta den misstänkte själv avgöra om han skall mista friheten eller ej. Bestämmelsen om erkännande såsom grund för ingrepp, som för övrigt saknar motsvarighet i nu gällande regler, bör därför enligt JK utgå.

Majoriteten av de nämnda remissinstanserna ställer sig däremot avvisande till bestämmelserna i stycket, nämligen *riksåklagaren, överåklagarna i Stockholms* och *Göteborgs åklagardistrikt, länsåklagarna i Uppsala, Kopparbergs* och *Hallands län* samt *Svea hovrätt* och *hovrätten över Skåne och Blekinge.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge motiverar sin ståndpunkt sålunda.

Andra stycket i paragrafen motsvarar 111 § första stycket RF. Bestämmelsen har ursprungligen tillkommit för att skydda riksdagsmän mot förhastade eller eljest ogrundade ingripanden från myndigheternas sida. Av de frihetsberövanden, mot vilka bestämmelsen skyddar, beslutas numera häktning av domstol och anhållande av undersökningsledare eller åklagare. Efter nya rättegångsbalkens ikraftträdande är samtliga straffprocessuella frihetsberövanden kringgärdade av starka rättssäkerhetsgarantier. Något behov av särbestämmelser för riksdagsmännens del kan inte anses föreligga under normala förhållanden. Ej heller i kaotiska situationer synes en begränsning av möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel mot riksdagsman utgöra något väsentligt och oundgängligt skydd för riksdagens förhandlingar. Å andra sidan skapar bestämmelsen hinder för rättsväsendet vilka måste anses betänkliga. Den medför t. ex. att riksdagsman som gjort sig skyldig till sabotage (Brb 13:4) eller spionerі (Brb 19:5) ej kan anhållas eller gripas i andra fall än dem som särskilt angivits i paragrafen. Än mer betänkligt är att tvångsåtgärder skulle vara uteslutna vid vanliga förmögenhetsbrott, trots att sådana kan vara starkt motiverade för att säkra bevisningen.

Riksåklagaren hänvisar till sin företrädares remissyttrande över motsvarande bestämmelse i författningsutredningens förslag (SOU 1964:38 s. 96). RÅ tillägger att stadgandet knappast kan vara förenligt med principen om allas likhet inför lagen. Sistnämnda synpunkt finner man också hos *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* och hos *länsåklagarna i Uppsala, Kopparbergs* och *Hallands län. Länsåklagaren i Uppsala län* fäster uppmärksamheten på att några motsvarande immunitetsregler inte har föreslagits för exempelvis minister och att reglerna i stycket måste te sig stötande från allmänhetens synpunkt. *Länsåklagaren i*

Hallands län anser att det från allmänhetens synpunkt skulle vara stötande om en riksdagsledamot i en brottsutredning med flera misstänkta skulle särbehandlas i ett läge där tvångsingripande var påkallat mot samtliga inblandade. *Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt* hänvisar till och återger remissyttrandet från sin företrädare över författningsutredningens förslag i aktuell del (SOU 1964:38 s. 96). I detta yttrande förs fram betänkligheter med avseende på möjligheterna att kunna genomföra brottsutredningar mot riksdagsledamot för även allvarliga brott. Synpunkterna är av liknande slag som de som återfinns i hovrättens över Skåne och Blekinge nyss återgivna yttrande. I det åberopade äldre remissyttrandet pekas också på svårigheten att avgöra om en person har tagits på bar gärning. *Länsåklagaren i Uppsala län* nämner att det finns möjlighet att med stöd av 9 och 10 §§ lagen om behandling av häktade och anhållna låta en riksdagsledamot lämna förvaringslokalen för att delta i en mycket viktig votering. *Länsåklagaren i Kopparbergs län* invänder mot stadgandet i andra stycket att det synes egendomligt att premiera bestridandet genom att uppställa krav på erkännande för att riksdagsledamot skall få gripas eller häktas. Detta överensstämmer troligen inte med allmän rättsuppfattning. Med tanke på det utredningsintresse, som särskilt vid fall av bestridande kan förutses, framstår det enligt länsåklagaren såsom motbjudande att på grund av immunitetsskyddet risk föreligger för att utredning förstörs eller försvåras.

8 §

Lagrummet uppmärksammas endast av *Svea hovrätt*. Såvitt gäller första stycket diskuterar hovrätten reglerna om inkallande av ersättare, varvid även 1 kap. 8 § RO åsyftas. Dessa regler, förklarar hovrätten, tar sikte på fall då ledamot är talman eller statsråd samt fall då ledamot "är ledig". Ledighet synes förutsätta begäran av ledamoten själv. Det framstår inte som helt klart att ersättare kan inkallas i stället för ledamot som av sjukdom eller liknande orsak är ur stånd att begära ledighet. Det kan också tänkas situationer där det kan vara befogat att inkalla ersättare mot ledamots vilja, t. ex. om ledamot har åtalats för brott.

Hovrätten anmärker vidare att beredningens motiv knappast övertygar om behovet av de särskilda bestämmelserna i andra stycket. Anses de behövliga, bör i vart fall placeringen och avfattningen omprövas, så att innebörden framgår klarare.

9 §

Paragrafen har inte berörts under remissbehandlingen.

4 kap. Statschefen

Under denna rubrik redovisas endast remissyttranden i frågor som inte redan har behandlats i det allmänna avsnittet om statschefens ställning.

Kammarrätten i Göteborg, som är kritisk mot beteckningen statschef, förordar att kapitlet får rubriken "Konungen". Kammarrätten önskar vidare att kapitlet placeras efter 5 och 6 kapitlen i beredningens förslag så att dessa kommer att betecknas 4 resp. 5 kap.

Svea hovrätt har vissa allmänna synpunkter på kapitlets innehåll. Hovrätten säger sig ha granskat kapitlet endast från teknisk synpunkt. Förslaget präglas enligt hovrätten av två huvudsträvanden: att såvitt möjligt tala generellt om statschefen och inte direkt och enbart om konungen samt att garantera att det vid varje tidpunkt finns någon som kan fungera som statschef. – Hovrätten har fäst sig vid att det ingenstans i grundlagstexten anges vilka uppgifter som tillkommer statschefen. Huvuduppgiften skall, nämner hovrätten, enligt beredningens motiv vara att representera riket. Vissa av reglerna i 4 kap. förutsätter emellertid enligt hovrätten att statschefens uppgifter är angivna på något sätt. Utan detta får det anses uteslutet att införa en bestämmelse om att riksdagen kan förklara att statschefen har avgått om han under viss tid inte fullgjort sina "uppgifter". Det är också svårt att tala om "behov av någon som fullgör statschefens uppgifter" eller om att någon "tjänstgör" som statschef, om det inte sägs någonting alls om uppgifterna. Hovrätten anmärker att nu citerade stadganden synes förutsätta något utöver rent representativa uppgifter. Sådana torde kunna ombesörjas t. ex. av talmannen i denna hans egenskap utan att han formellt görs till tillfällig riksföreståndare. – Efter att ha anfört ytterligare synpunkter på beredningens förslag i fråga om statschefen, sammanfattar hovrätten att den med det anförda har velat påvisa att beredningens förslag till 4 kap. påkallar en allmän teknisk översyn, även om beredningens principiella utgångspunkt bibehålls.

Regeringsrättens ledamöter uttalar att ett flertal anmärkningar kan göras mot den allmänna utformningen av reglerna om statschefen i beredningens förslag.

Med anknytning till beredningens uttalanden under rubriken till 4 kap. RF om det sätt på vilket statschefen bör fullgöra sina representativa uppgifter föreslår *chefen för armén* att i 4 kap. som en ny 1 § intas ett nytt stadgande med denna lydelse: "Statschefen och regeringen fastställer i samråd riktlinjerna för statschefens handlande såsom rikets främste representant".

Svea hovrätt och *riksmarskalksämbetet* berör beredningens förslag att konungaförsäkran inte vidare skall förekomma. *Hovrätten* återger ett uttalande av beredningen att det är "naturligt" att tillträdande statschef "vid något lämpligt tillfälle framträder inför riksdagen och ger uttryck för sin beredvillighet att åtaga sig de med ämbetet förenade plikterna". Vari skillnaden i sak kommer att bestå finner hovrätten svårt att inse. Inte minst mot bakgrunden av att beredningen själv betonar

postens representativa betydelse synes enligt hovrätten några skäl inte föreligga för att avskaffa konungaförsäkran.

Riksmarskalksämbetet omtalar att konungaförsäkran förekommer i de två andra skandinaviska monarkierna, Danmark och Norge. Enligt riksmarskalksämbetets uppfattning bör den tillträdande konungen alltjämt avlägga konungaförsäkran. Den bör avläggas i samma ordalag som i nuvarande försäkran, endast med de redaktionella ändringar som kan föranledas av antagandet av ny RF. – Så snart kronan enligt successionsordningen har övergått till ny konung, bör denne – om han har uppnått behörighetsåldern – sedvanerättsligt själv inför regeringen i konselj fastställa förhållandet, antaga konunganamn och valspråk samt avge konungaförsäkran. Självfallet bör i förväg samråd ha ägt rum med statsministern rörande konunganamn och valspråk. Om riksmöte samtidigt pågår, har konungen därefter att inför riksdagen meddela vad som förevarit inför regeringen samt inför riksdagen upprepa sin konungaförsäkran. Eljest avger konungen denna försäkran i samband med nästa riksmötes öppnande. I överensstämmelse härmed bör riksföreståndare avge en motsvarande ämbetsförsäkran. – Riksmarskalksämbetet har inte något att erinra mot att tro- och huldhetsed som har brukat avläggas av arvsberättigade prinsar avskaffas.

1 §

Remissyttranden med anknytning till bestämmelserna i denna paragraf har redovisats i det allmänna avsnittet om statschefens ställning.

2 §

Reglerna i detta lagrum framstår enligt *Svea hovrätt* som mindre naturliga med hänsyn till grundlagberedningens utgångspunkt vid regleringen av frågor om statschefen. Något skäl har enligt hovrätten inte anförts för förbuden i andra meningen mot att låta statsråd tjänstgöra som tillfällig statschef eller att låta talmannen leda riksdagens förhandlingar även då han formellt är tillfällig statschef. Dessa bestämmelser synes sakligt motiverade endast i fall som avses i 4 §, men de torde vara onödiga att formellt införa ens där. Uppenbart är också att stadgandet om särskild behörighetsålder blir svårt att motivera efter reformens genomförande. Det naturliga är att anknyta till myndighet. Hovrätten har noterat att inte ens detta krav formellt har uppställts för ledamotskap av regeringen (5 kap. 11 § RF).

Riksmarskalksämbetet har fäst sig vid stadgandet i paragrafens andra stycke. Ämbetet återger motivuttalanden av beredningen angående statschefens utlandsförbindelser (s. 139 och 141) samt stadgandets motsvarighet i gällande RF, 39 §. Frågan om utrikes resa är således, kommenterar ämbetet sistnämnda stadgande, ett regeringsärende och därtill, enligt 8 § gällande RF, ett ärende "av synnerlig vikt". Ämbetet yttrar härefter att med hänsyn till att konungen i samband med officiella

utrikesresor ofta får anledning att uppträda såsom symbol eller företrädare för riket och att detta tilldrar sig särskild uppmärksamhet i pressen och i övriga massmedia, är ett beslut om utrikes resa alltjämt ett viktigt ärende. Om emellertid det samråd varom här är fråga inte anses böra ske i konselj, är det dock enligt riksmarskalksämbetets uppfattning lämpligt att samråd äger rum med, förutom statsministern, även utrikesministern. Ämbetet föreslår därför, att i grundlagen införes en bestämmelse av innehåll att statschefen skall samråda med stats- och utrikesministrarna innan han reser utrikes.

3–6 §§

Svea hovrätt gör ett par för dessa paragrafer gemensamma reflexioner. Enligt hovrätten innebär det en iögonenfallande inkonsekvens att beredningen har lagt ned så stor omsorg på att garantera att det vid varje tidpunkt finns någon som kan fungera som statschef, samtidigt som beredningen har avhänt denne alla konstitutionella befogenheter och inte ens har velat ge uttryck i lagtexten för de representativa uppgifterna. Reglerna i 3–6 §§ kan och bör enligt hovrätten förenklas väsentligt.

3 §

Regeringsrättens ledamöter anser att det är oförenligt med statschefens ställning att regeringen skall förordna ersättare för honom. Trots att enligt 3 §, vid hinder för konungen att fullgöra sina uppgifter, tillfällig riksföreståndare skall förordnas, skall vid hinder för den ordinarie statschefen inte riksföreståndaren inträda och fullgöra de uppgifter, som enligt förslaget åvilar statschefen, nämligen att vara ordförande i utrikesnämnden (9 kap. 7 §) och att öppna riksdagen (1 kap. 6 § förslaget till riksdagsordning), utan dessa uppgifter skall fullgöras i det förra fallet av statsministern och i det senare av riksdagens talman.

4 §

Yttranden som gäller detta lagrum är återgivna i avsnittet om statschefens ställning. Här kan hänvisas också till 5 § i det följande.

5 §

Svea hovrätt är kritisk mot användningen av ordet statschefen i paragrafen och anför härom följande.

Om man skiljer i grundlagstexten mellan "konungen" och "statschefen", kan man inte undgå att det senare får tolkas som ett vidare begrepp. Om detta begrepp begagnas i ett lagrum, får det anses särskilt framhålla att det inte bara är konungen som avses. En konsekvens blir bl. a. att 5 § blir tillämplig på riksföreståndare. Om en sådan inte fullgjort sina uppgifter under sex månader, skall regeringen anmäla det för

riksdagen, och denna kan då bestämma att riksföreståndaren skall anses ha avgått. En närmast ofrånkomlig konsekvens blir att riksdagen inte kan anses äga behörighet att i annat fall entlediga en riksföreståndare utan egen begäran. Saken kan få betydelse i fråga om riksföreståndare som utsetts av riksdagen enligt 4 § eller 6 §. I båda fallen torde beredningen ha avsett att riksdagen skall ha större handlingsfrihet än som följer av 5 § (se s. 142). Hovrätten förordar med hänsyn härtill att "statschefen" ersätts med "konungen" i 5 §.

Riksmarskalksämbetet saknar en motivering i beredningens betänkande till de föreslagna ändringarna i fråga om hinder för statschefen under längre tid att fullgöra sina uppgifter. Med hänsyn särskilt till att ändringarna innebär en skärpning i förhållande till nuvarande bestämmelser bör de enligt ämbetet övervägas ytterligare. *Svenska företagares riksförbund* uttalar sin förvåning över att strängare regler föreslås gälla för monarken vid bortovaro från ämbetet än för vilken stats- eller kommunalanställd tjänsteman som helst. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* föreslår att det i lagtexten skall sägas ut att sådan anmälan till riksdagen som avses i paragrafen skall göras i proposition.

6 §

Svea hovrätts invändningar mot de föreslagna föreskrifterna om riksföreståndare gäller särskilt regeln i denna paragraf att talmannen eller vice talman i sista hand skall utan särskilt förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare. Innebörden är oklar, anser hovrätten. Saken har praktisk betydelse genom att talmannen inte får tjänstgöra i riksdagen samtidigt som han är riksföreståndare. Blir detta fallet så snart den "ordinarie" statschefen till följd av t. ex. tillfällig sjukdom är "hindrad att fullgöra sina uppgifter" (3 §) oavsett om det finns någon konkret uppgift att utföra eller inte, frågar hovrätten och anser att det ligger närmast till hands att besvara frågan jakande på grundval av beredningens text. Därav följer i sin tur att talmannen automatiskt kommer att bli tillfällig riksföreståndare från förfallets början och till dess regeringen har meddelat förordnande för annan enligt 3 § eller 6 § första meningen.

5 kap. Regeringen

Synpunkter från remissinstanserna i mera principiellt betonade frågor som behandlas i detta kapitel har redovisats i avsnitten om regeringsbildningen och om regeringsarbetet.

Svea hovrätt har allmänna synpunkter rörande kapitlet. Detta kan enligt hovrätten inte godtas utan en genomgripande omarbetning. Önskvärt är enligt hovrätten att 5 och 6 kap. arbetas samman till ett enda. Hovrätten anser vidare att bestämmelserna i 5–10 §§ bör ses över och kunna komprimeras till mindre än sex paragrafer.

1 §

Två ledamöter av regeringsrätten (regeringsråden Hjern och Petrén) samt *Svea hovrätt* ogillar att benämningen statsråd ersätts med beteckningen minister. Enligt nuvarande ordning (5 och 6 §§ RF), anmärker *de båda ledamöterna av regeringsrätten,* kallas medlemmarna av regeringen statsminister, minister för utrikes ärendena och statsråd. Några skäl till de föreslagna förändringarna har grundlagberedningen inte anfört. Anledning saknas att ur grundlagen utmönstra rådstiteln med hävd sedan medeltiden som benämning på innehavare av rikets högsta ämbeten. I och med att begreppet statsråd försvinner såsom beteckning även för regeringskollektivet, finns så mycket mindre anledning att avskaffa ordet statsråd såsom benämning på den enskilde medlemmen av regeringen. Också *Svea hovrätt* anmärker att beredningen inte har anfört några sakliga skäl för att avskaffa statsrådstiteln. Att övergå till benämningen minister synes hovrätten så mycket mera omotiverat som beredningen föreslår att benämningen departement skall bibehållas. Särskilt i fråga om statsråd utan departement förefaller titelförändringen mindre lyckad.

Svea hovrätt avstyrker att statsrådsförsäkran avskaffas.

Svea hovrätt finner vidare det naturligaste vara att förordnande för annan minister än statsministern utfärdas av statschefen med kontrasignation av statsministern.

Enligt *Svea hovrätt* föreligger det en motsättning mellan den allmänna motiveringen och specialmotiveringen i fråga om förslaget att ställföreträdare skall utses för statsministern. I den förra anförs (bet. s. 97) som motiv att vissa viktiga beslutsfunktioner har lagts på statsministern. I den senare pekas däremot (bet. s. 143) på möjligheten att låta uppdragen "tillfalla skilda ministrar i tur och ordning", något som förutsätter att det mera rör sig om en dekoration. Enligt hovrätten förbigår beredningen den mera väsentliga frågan, om inte den konstitutionella konstruktionen bör anses medföra att uppdraget i en koalitionsregering bör anförtros en minister som tillhör statsministerns parti.

2–4 §§

Här hänvisas till det allmänna avsnittet om regeringsbildningen. Det skall tilläggas att *Svea hovrätt* anser att den avslutande relativsatsen i *4 §* med fördel kan utgå.

5 §

Att talmannen utfärdar förordnande för ny statsminister på riksdagens vägnar synes enligt *Svea hovrätt* innebära ett konstlat förfarande. Hovrätten finner beredningens motivering svårbegriplig. Enligt hovrättens mening är det naturligaste att förordnande för statsministern utfärdas av statschefen med kontrasignation av talmannen.

6–9 §§

Som tidigare har nämnts bör enligt *Svea hovrätt* statschefen formellt medverka även vid entledigande av statsminister eller annan ledamot av regeringen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att ordalydelsen i *9 §* saknar täckning för det enligt motiven under paragrafen inbegripna fallet att statsministern har avlidit. Länsstyrelsen föreslår att lagrummet får denna lydelse: "Om statsministern avgår eller avlider, entledigar talmannen övriga ministrar".

10 §

Kommentar med anknytning till paragrafen förekommer endast hos *Svea hovrätt*. Hovrätten anser att goda skäl talar för att ta upp en bestämmelse om regerings befogenheter under tiden mellan beslut om entledigande och utnämning av ny regering. Hovrätten hänvisar till 3 kap. 3 § i författningsutredningens förslag till RF.

11 §

Statens invandrarverk tillstyrker förslaget att även den som tidigare inte har varit svensk medborgare men som har sådant medborgarskap sedan minst tio år får utses till minister. *Svea hovrätt* har noterat att inte ens krav på myndighet har formellt uppställts som villkor för att tillhöra regeringen. *Svenska företagares riksförbund* framhåller att de nuvarande kraven på redlighet och allmän aktning alltjämt bör upprätthållas och komma till uttryck i grundlagen. En person som har visat prov på oredlighet, yttrar förbundet, bör sålunda självfallet inte kunna utnämnas till ledamot av regeringen.

Angående önskemål om juridisk kompetens hos vissa ministrar hänvisas till yttranden återgivna i avsnittet om regeringsarbetet.

6 kap. Regeringsarbetet

I första hand hänvisas till remissyttranden som har refererats i det allmänna avsnittet om regeringsarbetet.

A l l m ä n n a s y n p u n k t e r på kapitlet lämnas av *Svea hovrätt*. Hovrätten finner att kapitlet är det kanske innehållsmässigt magraste i beredningens förslag till RF. Det är enligt hovrätten otillfredsställande att lagtexten inte är mer informativ. Kapitlet ger ett något egenartat intryck. Det saknar både en genomtänkt disposition och en rimlig balans mellan de ämnen som avhandlas. Två quorum-regler återfinns, i 1 § första stycket och 4 § första stycket. Om departement, departementschefer och arbetsfördelning stadgas dels i 1 § andra och tredje styckena, dels i 3 §. Därtill kommer en bestämmelse om statsministerns ställföreträdare i 8 § – förutom den i 5 kap. 1 § – samt en om utrikesdepartementet i 9 kap. 8 §. Om regeringsärendenas beredning har beredningen endast två allmänt

hållna meningar i 2 § att säga, båda om remissväsendet. Utredningsväsendet berörs inte ens i motiven, oaktat riksdagen synes ha förutsatt att vissa överväganden skulle göras av beredningen. Däremot handlar tre paragrafer, envar med två stycken nämligen 4, 5 och 7 §§, om praktiskt föga betydelsefulla frågor som omröstningar, reservationer, protokollsformalia och vägran att medverka till grundlagsstridiga beslut. – Det framstår för hovrätten som uppenbart att 6 kap. inte kan godtas utan en genomgripande omarbetning. Detsamma gäller 5 kap. Önskvärt är att dessa kapitel arbetas samman till ett enda liksom hovrätten förordat beträffande 2 och 3 kap. I 6 kap. synes 4 § andra stycket, 5 § efter de båda första meningarna samt 7 § kunna utgå helt. I stället bör åtminstone något ytterligare stadgande av informativ karaktär kunna intas om regeringsärendenas beredning och om utredningsväsendet.

Justitierådet Hedfeldt föreslår i fråga om dispositionen att 6 och 7 §§ får byta plats.

1 §

Regeringsrättens ledamöter behandlar frågan om olika kategorier av ärenden. I 1 §, yttrar ledamöterna, införs benämningen regeringsärenden såsom gemensam beteckning för de ärenden som skall handläggas av regeringen. Det torde vara en fördel att denna term blir grundlagsfäst. Vid sidan av regeringsärenden kommer departementsärenden att finnas kvar. Därjämte införs enligt 6 kap. 3 § samt 5 kap. 1 § andra stycket och 7 § första stycket en ny typ av ärenden, statsministerärenden. Dessa skall enligt motiven inte protokollföras på samma sätt som regeringsärenden (bet. s. 150). Med hänsyn till statsministerärendenas vikt bör dessa enligt ledamöterna inte i grundlagen ägnas mindre omsorg ur formsynpunkt än regeringsärendena.

Enligt *försvarets civilförvaltning* finns det även andra ärenden än de s. k. kommandomålen som enligt nuvarande ordning handläggs av departementschef men som enligt den nya RF bör hänföras till regeringsärenden. Enligt 2 § kungörelsen (1949:614) angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel – ändrad enligt kungörelsen 1972:202 – äger chefen för handelsdepartementet för särskilt fall meddela tillstånd att utföra krigsmateriel från riket. Avser ärendet utförsel i större omfattning eller är det eljest av större vikt, skall frågan underställas Kungl. Maj:t. Handelsministern får därjämte enligt 3 § i brådskande fall förordna att kungörelsen skall under viss kortare tid tillämpas även i fråga om vara som ej är upptagen i bilagan till kungörelsen men kan få militär användning. Vidare nämnes att Kungl. Maj:t genom beslut den 22 oktober 1971 har bemyndigat chefen för försvarsdepartementet att besluta om erforderliga avsteg från Kungl. Maj:ts beslut den 16 juni 1966 rörande provisoriska bestämmelser om värnpliktsutbildningen. Vid genomförande av grundlagberedningens förslag om beslutsformen kollektivbeslut för regeringsärenden synes det därför erforderligt att klarlägga i vad mån ärenden, varom här är fråga

och som f. n. avgörs av departementschef i sådan egenskap, i fortsättningen skall handläggas som regeringsärenden eller som departementschefsärenden. Civilförvaltningen finner vidare det i tredje stycket använda uttrycket "befälet" över försvarsmakten olämpligt med hänsyn till innebörden av begreppet befäl.

Angående yttranden om begreppet försvarsmakten hänvisas till sammanställningen under 10 kap. 4 § RF.

2 §

Det har redan nämnts att *Svea hovrätt* anser att ytterligare något stadgande av informativ karaktär borde intas i kapitlet rörande regeringsärendenas beredning och utredningsväsendet.

Några remissinstanser gör uttalanden angående beredningen av främst lagstiftningsärenden, särskilt det därtill knutna remissförfarandet. *Sveriges industriförbund* konstaterar att vad som föreskrivs i paragrafen om sammanslutningars hörande inte synes syfta till någon ändring i nu tillämpad praxis. Näringslivets organisationer har naturligt nog haft anledning att noga följa och inte sällan att anmäla kritik mot denna praxis. Den centrala frågan är givetvis, om och i vad mån regeringen vid utarbetande av lagförslag m. m. skänker rimligt beaktande åt de synpunkter och önskemål, som framkommer i organisationernas yttranden och uttalanden i övrigt. Denna fråga kan självfallet inte regleras i lag. Däremot är förbundet angeläget att upprepa och understryka de ofta framförda önskemålen att näringsorganisationer m. fl. som berörs av ett lagförslag e. d. också får tillfälle att yttra sig i ärendet – detta gäller i synnerhet näringslivets centrala organisationer – samt att remisstiden inte utmäts så knappt, att verklig sakbehandling hos remissinstanserna inte medhinns. Av väsentlig betydelse för beslutsfattarna är att redovisningen exempelvis i propositioner av inkomna remissyttranden ger en rättvisande bild av yttrandenas innehåll. Här antydda önskemål torde enligt förbundet inte lämpligen kunna tillgodoses genom stadganden i grundlag. Av desto större vikt blir det att regeringens ledamöter vinnlägger sig om att önskemålen mer än hittills beaktas i praxis.

Enligt *TCO* är det önskvärt att bestämmelserna i lagrummet får en sådan tillämpning att organisationerna blir remissorgan i viktigare lagstiftningsfrågor och därmed får möjlighet att direkt påverka utformningen av lagstiftningen under förberedelsearbetet. Nuvarande ordning och praxis bör sålunda bestå. Här kan vidare hänvisas till *Svenska arbetsgivareföreningens* i avsnittet om normgivningsmakten återgivna uttalanden.

Länsåklagaren i Hallands län anser att reglerna om remiss till myndigheter före regeringsavgöranden bör ges en mer tvingande utformning, t. ex. genom insättande i lagtexten av ordet "skall".

Beredningen av regeringsärenden som gäller enskild part berörs av *regeringsrättens ledamöter* och av *Svea*

hovrätt. Regeringsrättens ledamöter (majoriteten) yttrar att det för regeringsärendenas riktiga avgörande är en förutsättning att beredningsförfarandet får en tillfredsställande utformning. Det bör observeras att förvaltningslagen inte är tillämplig på regeringsärenden. Från rättssäkerhetssynpunkt är det emellertid viktigt att reglerna i förvaltningslagen ges motsvarande tillämpning på handläggningen av sådana regeringsärenden, i vilka enskild är part. *Två ledamöter av regeringsrätten* (regeringsråden Hjern och Petrén) påyrkar i detta hänseende föreskrifter i grundlag. Regeringsärenden kan ofta vara av stor vikt för den enskilde. I den mån fråga är om regeringsärende, som innebär rättstillämpning berörande enskild part, finns samma behov som i andra förvaltningsärenden av att den beslutande myndigheten iakttar vissa minimikrav vid ärendenas handläggning. Önskvärt är sålunda att det i 2 § klart fastslås att berörd part skall få tillfälle yttra sig över materialet i regeringsärende innan det avgörs, om det inte av särskilda skäl kan anses obehövligt. Det bör vidare övervägas att ålägga regeringen att i dylika ärenden principiellt motivera sina beslut. I många besvärsärenden skulle det för rättspraxis vara värdefullt om den högsta administrativa instansen gav offentlighet åt skälen för sina ståndpunkter. *Svea hovrätt* framhåller att det skulle ligga ett värde i ett grundlagsstadgande som hänvisar till allmänna regler, t. ex. i förvaltningslagen, beträffande handläggningen av förvaltningsärenden hos regeringen.

3 §

Svea hovrätt anmärker att formalia vid förordnande av departementschefer bör ses över i samband med den omprövning av reglerna om utnämning av regeringsledamot som hovrätten för sin del förordar.

4 §

Utöver vad som har refererats i avsnittet om regeringsarbetet finns här endast att anteckna att *länsstyrelsen i Jönköpings län* förordar att om skilda meningar föreligger inom regeringen bör alla i tjänst varande ministrar närvara vid det sammanträde då ärendet avgörs och frånvarande departementschef vara företrädd av den minister som under departementschefens frånvaro företräder hans departement.

5 §

Justitierådet Hedfeldt anför beträffande 5 § att för två funktioner, som synes ha samma reella innebörd, användes skilda uttryck, nämligen "bekräfta" och "godkänna". Båda uttrycken är för närvarande okända i dessa och liknande sammanhang och bör ersättas med "justera". Detta ord är visserligen "främmande" men så vanligt i politiskt och kommunalt arbete liksom i föreningsliv, att ingen blivande läsare av RF lär vara okunnig om dess betydelse. Om detta anses olämpligt, bör antingen

"bekräfta" eller "godkänna" användas genomgående. Hedfeldt föreslår att 5 § avfattas enligt följande.

Vid regeringssammanträde –:–:– i protokollet. Detta justeras av statsministern samt av varje föredragande beträffande de av honom föredragna ärendena.

Är statsministern föredragande, justeras protokollet i den delen även av hans ställföreträdare.

Regeringsrättens ledamöter yttrar att av uppställningen av 5–7 §§ att döma synes innebörden av reglerna vara att protokollet är det grundläggande dokumentet. Det skall förses med två slag av skriftlig påteckning för att däri intaget beslut skall kunna expedieras, nämligen dels bekräftelse av vederbörande minister, dels godkännande av statsministern. Skillnaden i rättsligt avseende mellan godkännande och bekräftelse har inte med tillräcklig tydlighet kommit till uttryck i förslaget.

Svea hovrätt anser att texten i lagrummet efter de båda första meningarna kan utgå.

6 §

Som har nämnts i avsnittet om statschefens ställning är *Svea hovrätt* kritisk mot beredningens bestämmelser om utfärdande av expeditioner i regeringsärenden. Hovrätten förordar att statschefen skall underteckna de viktigaste expeditionerna med kontrasignation av vederbörande minister. Hovrätten ifrågasätter i detta sammanhang det praktiskt lämpliga i att överföra en stor mängd expeditionella uppgifter till en med viktiga göromål så hårt belastad person som statsministern. Hovrätten framhåller vidare att det konstlade i beredningens konstruktion framgår särskilt tydligt för det fall då statsministern har varit föredragande. Då skall enligt förslaget expeditionen undertecknas av statsministern med bekräftelse av hans ställföreträdare, sålunda av en person som inte har haft någon egen befattning med ärendet. En sådan från gängse principer avvikande ordning kan enligt hovrätten inte gärna godtas.

Svenska företagares riksförbund påpekar att enligt gällande RF en expedition av Kungl. Maj:ts beslut skall vara försedd med kontrasignation eller underskrift av ett statsråd. Med beredningens förslag att expedition i vissa fall skall kunna skrivas under av enbart tjänsteman går enligt förbundet nuvarande garantier med avseende på det bakomliggande beslutets innehåll förlorade. Ett statsrådsnamn är nämligen allmänt känt, medan däremot tjänstemannen i fråga kan vara för utomstående okänd. Osäkerhet angående expeditionens laglighet kan bli följden.

En anmärkning av formell natur framställs av *justitierådet Hedfeldt.* Denne yttrar att ordet bekräfta förekommer, utom beträffande protokoll, även i fråga om expeditioner, vilket är förvillande. Där bör uttrycket vara "skriva under". Att i vissa fall expeditioner underskrivs med två namn, det ena på det sätt som nu gäller för kontrasignation är – med förslagets ståndpunkt – en detalj som inte behöver regleras i grundlag. Hedfeldt vill ge lagrummet, som enligt honom bör vara 7 §, följande lydelse.

Författningar –:–:– se 6 § i förslaget –:–:– skrivas under
1. av statsministern och föredraganden eller, om statsministern är föredragande, av honom och hans ställföreträdare; eller
2. enligt grunder –:–:– eller tjänsteman.

Enligt *försvarets materielverk* bör i varje expedition av ett regeringsbeslut intagas hänvisning till det protokoll, som expeditionen grundar sig på. För framtida dokumentation, tolkning och forskning berörande ett visst beslut är det angeläget att genom sådan hänvisning kunna gå tillbaka till det grundläggande regeringsbeslutet och i detta eventuellt ingående motivering.

7 §

JK får anses förorda att första stycket skall utgå. JK återger beredningens förslag angående protokollföring och expediering av regeringsbeslut och konstaterar att regelförslagen i stort sett motsvarar vad som gäller nu om konseljbeslut. Dock föreligger den skillnaden att gällande regeringsform efter ändring 1969 (38 §) inte upptar någon regel om rätt och skyldighet för föredragande statsråd att vägra kontrasignation. Efter nämnda ändring anses att föredraganden mera fritt får bedöma om han skall kontrasignera eller inte och att han inte kan anses handla grundlagsstridigt om han vägrar kontrasignera ett beslut enbart på den grund att han motsätter sig detta. Om han däremot kontrasignerar ett beslut som strider mot grundlag torde han emellertid redan på grund därav kunna drabbas av ansvar, eftersom kontrasignationen tydligen även anses innebära en bekräftelse av att han "i form och sak ansluter sig till samma beslut". Enligt gällande regeringsform fattas konseljbesluten av konungen efter hörande av statsråden. Grundlagberedningens förslag innebär att beslutanderätten i stället skall tillkomma regeringen, varvid allmänna regler om majoritetsbeslut skall tillämpas. Det är uppenbart att denna omläggning föranleder behov av översyn av reglerna om protokollföring, expediering och ansvar. Mot vad beredningen härutinnan har föreslagit har JK inte något att erinra utom såvitt angår förslaget att föredraganden skall vara skyldig att vägra bekräftelse om han finner ett beslut strida mot grundlag. Vid ett system som bygger på majoritetsbeslut kan det, som beredningen själv anför, inte vara riktigt att föredraganden genom att vägra bekräftelse skulle kunna hindra verkställigheten av ett beslut, vartill han inte har anslutit sig. I konsekvens därmed och med hänsyn till den begränsade rättsliga innebörd som beredningen tillägger bekräftelsen bör därför en minister alltid vara skyldig att bekräfta besluten i de ärenden som han har föredragit, vare sig han har anslutit sig till beslutet eller inte. Detta är också den av beredningen föreslagna huvudregeln. Vägrar föredraganden bekräfta, skall han tydligen i viss omfattning kunna drabbas av ansvar enligt 11 kap. 3 § i förslaget. Om han finner beslutet grundlagsstridigt, skall han däremot enligt beredningens förslag, likaledes under straffhot jämlikt 11 kap. 3 §, tvärtom vara skyldig att vägra bekräftelse. Även om förslaget på denna

punkt kan vara ägnat att öka kontrollen över regeringens handlande, passar en sådan regel knappast in i systemet. Frågan om ett besluts grundlagsstridighet kan vidare vara ytterst tveksam. Vid delade meningar därom inom regeringen är ingalunda säkert att föredragandens uppfattning är den riktiga. Överröstas han, har han naturligen att anmäla avvikande mening och är därmed fri från ansvar för beslutets innehåll.

Också *regeringsrättens ledamöter* berör paragrafens första stycke. Förslaget upptar enligt dem rätt och plikt för den föredragande regeringsmedlemmen att vägra bekräfta protokoll och expedition, om han finner ett beslut strida mot grundlag, tidigare kallad kontrasignationsvägran. Likaså skall statsministern vägra godkänna protokoll i fråga om beslut, som han finner strida mot grundlag. Situationen ter sig märklig och innebär att ett flertal av regeringsmedlemmarna har överröstat regeringschefen och fattat ett beslut som den senare anser grundlagsstridigt. Det kan ifrågasättas om regler erfordras för en så extrem situation, som rimligen måste leda till att statsministern avskedar de ministrar, som enligt hans mening förbrutit sig mot grundlagen.

Regeringsrättens ledamöter riktar invändning även mot andra stycket i lagrummet. Regeln att beslut i protokoll, som är utan bekräftelse eller utan godkännande av statsministern, inte får verkställas, synes enligt ledamöterna ha fått en så vidsträckt formulering att administrationen i allmänhet har ålagts att kontrollera den formella riktigheten av beslut som utgår från regeringskansliet. Det förefaller emellertid praktiskt ogörligt för myndighet i allmänhet att konstatera om exempelvis statsministern har godkänt ett protokoll eller inte.

Svea hovrätt är av uppfattningen att paragrafen i sin helhet kan utgå.

Justitierådet Hedfeldt har mera formellt betonade invändningar mot bestämmelserna i 7 §. Han anmärker att det i lagrummet sägs att föredraganden i visst fall skall vägra bekräfta expedition. Sådan bekräftelse är emellertid inte obligatorisk och i de fall, där föredraganden i stället underskriver expeditioner enligt stadgandet under 2. i 6 §, stadgas ingen motsvarande skyldighet att vägra underskrift. Stadgandet i 7 §:s första mening är därför enligt Hedfeldt oegentligt men framförallt onödigt; föredragandens justering av protokollet är tillräcklig garanti. Hedfeldt ger lagrummet, som han vill placera som 6 § i kapitlet, följande avfattning.

Finner statsministern eller föredraganden att beslut strider mot grundlag, skall han vägra justera protokollet. Är statsministern föredragande, gäller det sagda även hans ställföreträdare.

Innan protokollet vederbörligen justerats får beslut ej expedieras eller verkställas.

8 §

Paragrafen har inte föranlett några uttalanden.

7 kap. Lagar och lagstiftning

Synpunkter som hänför sig till de grundläggande principerna i beredningens förslag i denna del har redovisats i det allmänna avsnittet om normgivningsmakten.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* bör kapitlet erhålla rubriken "Lagar och andra föreskrifter". Härigenom markeras enligt kammarrätten, att kapitlet handlar inte bara om riksdagens normgivning utan om normgivning över huvud taget.

Vad gäller kapitlets omfattning hävdas från några håll att i detta borde ingå också vissa bestämmelser som beredningen har tagit in i andra kapitlet i RF. Sålunda anser *RÅ* och *hovrätten över Skåne och Blekinge* att bestämmelsen i 1 kap. 5 § första stycket, att grunderna för ändringar i kommunindelningen skall bestämmas genom lag, bör arbetas in i 7 kap. 4 §. Också *riksdagens ombudsmän* pekar på denna möjlighet. *Kammarrätten i Göteborg* föreslår att föreskrifterna i 8 kap. 1 § andra och tredje styckena samt i 8 kap. 2 § överförs till 7 kap. *Svea hovrätt* förordar att stadgandet i 10 kap. 2 § första meningen förs över till 7 kap. En liknande uppfattning uttrycks av *riksdagens ombudsmän.*

Justitieråden *Sjöwall, Edling, Hedfeldt, Petrén, Joachimsson, Bergsten, Hesser, Walberg, Gärde Widemar, Höglund* och *Welamson* anser liksom *kammarrätten i Göteborg* att bestämmelserna i 10 kap. 7–9 §§ RF med förbud mot retroaktiva straff och mot landsförvisning samt om expropriationsersättning bör överföras till 7 kap. Enligt *kammarrätten i Göteborg* bör 7 kap. handla om gränserna för normgivningsmakten och fördelningen av normgivningskompetensen. Emellertid synes, fortsätter kammarrätten, denna tanke inte ha blivit helt konsekvent utförd. I 10 kap. 7–9 §§ finns bestämmelser, som riktar sig till domstolar och andra rättstillämpande myndigheter men som enligt kammarrättens mening bör i första hand gälla de lagstiftande organen. Det låter sig visserligen sägas att man når den avsedda rättstryggheten genom att i grundlag föreskriva ett förbud för myndighet att utdöma straff retroaktivt. Bakom en sådan bestämmelse synes emellertid ligga den inte uttalade förutsättningen, att de lagstiftande organen kan tänkas föreskriva att straff skall utdömas retroaktivt. Något sådant bör inte förutsättas i grundlagen. I stället bör denna innehålla ett uttryckligt förbud mot att föreskriva retroaktiva straff. Med en sådan föreskrift når man samma effekt som med den av grundlagberedningen föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 7 §. Man måste nämligen räkna med att domstolar och andra rättstillämpande myndigheter inte följer en lagbestämmelse eller en annan föreskrift, genom vilken det lagstiftande organet överskridit sin kompetens. – Kammarrätten förklarar sig å andra sidan hysa tvekan om huruvida rättighetsreglerna i 7 kap. 2 § har sin lämpligaste plats i 7 kap. Kammarrätten ser framför allt reglerna som riktade till myndigheterna, vilket talar för att de placeras i kapitlet om rättskipning och förvaltning. Däremot betyder reglerna, fortsätter kammarrätten, intet eller mycket litet för de

normgivande organens kompetens. Såsom framgår av reglerna, som de formulerats av GLB, skall riksdagen kunna begränsa ifrågavarande rättigheter genom lag. Att rättigheterna inte kan inskränkas genom regeringsförordning följer redan av 1 § och 2 § första stycket. Skälet att reglerna bildar underlag för delegationsbestämmelsen i 5 § i GLB:s förslag är endast av formell natur. Vad som kan tala för att reglerna får sin plats i 7 kap. är att man på något diffust sätt velat binda riksdagen för att såvitt möjligt i sin lagstiftande verksamhet skydda ifrågavarande rättigheter, men detta framgår inte helt klart av motiven. Kammarrätten stannar emellertid för att inte föreslå någon överflyttning av de i 7 kap. 2 § intagna rättighetsreglerna.

Några remissinstanser har framfört synpunkter som rör kapitlets disposition. Särskilt *kammarrätten i Göteborg* har ägnat denna fråga stor uppmärksamhet och har lagt fram ett eget utkast till ett kapitel om lagar och andra föreskrifter. Detta inleds med tre paragrafer motsvarande 10 kap. 7–9 §§ i beredningens förslag. Därefter följer som en särskild paragraf 7 kap. 2 § andra och tredje styckena i beredningens förslag. Enligt kammarrätten är de däri intagna reglerna av så central statsrättslig betydelse att de bör tas upp i en särskild paragraf. Som kapitlets 5 § har kammarrätten tagit in ett stadgande som motsvarar 7 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket i beredningens förslag. Det är enligt kammarrättens mening naturligt att föra samman dessa bestämmelser i en paragraf eftersom det enligt kammarrättens uppfattning inte finns någon principiell skillnad mellan lagbestämmelser på civilrättens och på den offentliga rättens område. När samhällsomdaningen, såsom i mycket stor utsträckning är fallet, sker med lagstiftningens hjälp, är, fortsätter kammarrätten, instrumentet ofta både civilrättsliga och offentligrättsliga regler. Någon saklig skillnad vid regelbyggandet mellan dessa båda slag av regler föreligger enligt kammarrättens mening inte. – Härefter följer i kammarrättens utkast 7 kap. 3–5 §§ i beredningens förslag samt en paragraf motsvarande 8 kap. 1 § andra och tredje styckena samt 8 kap. 2 § i detta. De återstående paragraferna överensstämmer i huvudsak med de av beredningen föreslagna 7 kap. 6–15 §§.

Utöver kammarrätten i Göteborg har *JK*, *hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *kammarkollegiet* hävdat att de två sista styckena i 2 § bör brytas ut till en särskild paragraf. Enligt *JK* måste de där avsedda rättigheterna, eftersom de har tagits in i 2 §, vara att fatta som avseende förhållandet mellan de enskilda och det allmänna. De angivna rättigheterna företer emellertid enligt JK i detta hänseende en tämligen heterogen bild. Som exempel nämner JK yttrandefriheten. Inskränkning i denna rättighet i form av tystnadsplikt är till övervägande del stadgad i enskilt intresse. Yttrandefriheten kan sålunda sägas spegelvänt reglera förhållandet mellan enskilda. – *SACO* har svårt att se att bestämmelserna i 2 § andra och tredje styckena har någon självständig betydelse i sammanhanget. Deras uppgift i regeringsformen är tydligen endast att ange begränsningar i riksdagens befogenhet att delegera normgivningsmakt till

regeringen. Det kunde därför enligt SACO, till undvikande av missförstånd angående stadgandenas valör, övervägas att flytta dem till 5 §.

Riksdagens ombudsmän föreslår att i kapitlet en särskild paragraf – inskjuten mellan de föreslagna första och andra paragraferna – förbehålles kriminallagstiftningen. I denna paragraf bör inarbetas det som står i 8 §.

1 §

Enligt *SACO* är det inledande allmänna stadgandet i 1 § i vagaste laget, även om man tar det exemplifierande andra stycket i betraktande. *Svea hovrätt* påpekar att vad som omfattas av 1 § i dag tillhör den samfällda lagstiftningens område. Det motsvarar vad som nu betecknas "allmän civillag". Man har enligt hovrätten skäl att fråga sig om inte en mycket kort beskrivning av denna typ skulle vara lika klargörande som det utförliga stadgandet i beredningens förslag.

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår en viss omredigering av exemplifieringen i andra stycket. För att undvika att termen enskild användes med olika innebörd i paragrafen bör "enskilds namn" ändras till "släktnamn". Föräldraskap taget som ett vitt begrepp får anses omfatta adoption, vårdnad, förmynderskap och underhållsskyldighet. Att paragrafen endast berör avtal "mellan enskilda" framgår av huvudstadgandet i första stycket, varför denna precisering kan utgå. Uttrycket "andra enskilda sammanslutningar" torde kunna undvaras om man räknar upp de olika juridiska personer som åsyftas sålunda: "bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser". Även *JK* har synpunkter på utformningen av andra stycket. Enligt JK innehåller detta en exemplifiering av de föreskrifter som avses i paragrafen. Det framgår dock inte av lagtexten att fråga endast är om en exemplifiering. Detta bör enligt JK utmärkas exempelvis genom orden "företrädesvis", "bl. a." eller dylikt. Formuleringarna av exemplen är också så vida att de bl. a. synes omfatta även föreskrifter med karaktär av rent administrativa tillämpningsföreskrifter och därigenom kommer i konflikt med reglerna i 6 § om regeringens kompetens. Vad som avses i 1 § andra stycket torde vara föreskrifter av materiellträttslig innebörd såsom *rätt till* namn, *rätt till* fast egendom etc.

Ett par remissinstanser förordar att andra stycket utgår ur paragrafen. *RÅ* påpekar att andra stycket innehåller en exemplifiering på föreskrifter enligt första stycket. Någon liknande exemplifiering har inte skett i lagtexten när det gäller 2 § första stycket, ehuru sistnämnda stadgande kan vara väl så svårtolkat som 1 § första stycket. För enhetlighetens skull synes lämpligt att 1 § andra stycket utgår och endast upptages som ett uttalande i motiven. *Kammarrätten i Göteborg* har i sitt förslag till kapitel om lagar och andra föreskrifter inte tagit med någon motsvarighet till andra stycket. Kammarrätten säger sig vara tveksam i fråga om lämpligheten att ta med en exemplifikation av det slag som finns i 7 kap. 1 § andra stycket i beredningens förslag. Exemplifikationen ger enligt kammarrättens mening inte något utöver de grundläggande

bestämningarna i första stycket. Dessutom löper man, fortsätter kammarrätten, alltid risken att föreskrifter, vilka i dagens samhälle framstår som centrala, till följd av samhällsutvecklingen förlorar sin betydelse eller blir av underordnad vikt. Åtskilliga exempel på detta finns i gällande RF (se t. ex. 60, 75 och 80 §§).

Kammarkollegiet påpekar att det finns lagstiftning som blir hänförlig såväl till 1 § som till 2 § andra stycket. Så blir fallet med exempelvis expropriationslagstiftningen i det att expropriation i allmänhet sker till förmån för staten eller kommun men också kan ske till förmån för enskild. Någon olägenhet härav torde emellertid inte behöva uppkomma.

2 §

Riksdagens ombudsmän framhåller att i internationella konventioner om mänskliga fri- och rättigheter brukar uppställas ett legalitetskrav av den innebörden att ett ingripande skall ha stöd såväl materiellt som formellt i lag. Ingripande skall få ske endast med laga stöd och i laga ordning. Med hänsyn härtill ifrågasätter ombudsmännen om ej tydligare än som blivit fallet i 7 kap. 2 § bör anges att sådana föreskrifter som nu finns meddelade t. ex. i rättegångsbalken, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen skall meddelas genom lag.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att huvudstadgandet i första stycket bör kompletteras med en exemplifiering på samma sätt som har gjorts i 1 §. Hovrätten förordar med anledning härav ett nytt stycke med följande lydelse: "Till sådana föreskrifter räknas: föreskrifter om brott och brottspåföljder, om utsökning och andra exekutiva åtgärder, om skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa, om socialvård, om undervisning och utbildning, om näringsverksamhet och om skatt till staten." Att föreskrifter om skatt till staten meddelas genom lag behöver, om hovrättens förslag godtages, ej upprepas i 8 kap. 1 §.

Några av remissinstanserna har vissa allmänna synpunkter på utformningen av andra och tredje styckena. *JK* menar att det av beredningens egna kommentarer och exemplifieringar framgår att reglerna i sin föreslagna utformning förmodligen inte blir särskilt lättillämpade. Detta gäller enligt JK kanske främst yttrandefriheten. *Riksdagens ombudsmän* anser att det med tanke på den utformning de internationella konventionerna har kan diskuteras om inte det som sägs i 2 § andra och tredje styckena borde uttryckas på ett annat sätt. Frågan är sålunda om det inte hellre borde stå att i fråga om svensk medborgares frihet att etc. meddelas inskränkningar genom lag. *RÅ* påpekar att den i andra och tredje styckena gjorda uppräkningen uppenbarligen avser rättigheter som redan enligt första stycket faller inom lagområdet. Stadgandena har dock enligt RÅ med den av beredningen använda metoden att fördela normgivningsmakten berättigande, eftersom genom en hänvisning i 5 § tredje stycket till nyssnämnda stadgande en lämplig avgränsning av riksdagens delegationsrätt enligt 5 §

första stycket erhålles.

I anslutning till bestämmelserna i andra stycket har framförts följande synpunkter.

Ett par remissinstanser uppehåller sig vid bestämmelsen om föreskrifter som innebär inskränkning i yttrandefriheten. JK menar att förbudet mot inskränkning i yttrandefriheten annat än genom lag medför en speciell komplikation som förtjänar särskild uppmärksamhet. Förslaget innebär, fortsätter JK, att tystnadsplikt, som ju begränsar yttrandefriheten, måste vara stadgad i lag. Den s. k. oreglerade tystnadsplikten skulle härigenom bli grundlagsstridig. Även denna form av tystnadsplikt är för närvarande förenad med straffrättsligt ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, vilket lagrum straffbelägger brott mot tystnadsplikt oberoende av dennas källa. Ämbetsansvarskommittén har bl. a. föreslagit, att endast brott mot författningsreglerad tystnadsplikt skall vara straffbelagt medan brytande av oreglerad tystnadsplikt skall kunna medföra disciplinärt ansvar. Grundlagberedningens förslag kommer följaktligen, säger JK, att få en viss betydelse när det gäller att ta ställning till ämbetsansvarskommitténs nämnda förslag. Blir disciplinansvaret i enlighet med kommitténs förslag avtalsreglerat, torde brytande av en i kollektivavtal stadgad tystnadsplikt kunna såsom avtalsbrott föranleda utkrävande av avtalsgrundade sanktioner (JK hänvisar här till arbetsdomstolens dom nr 27/1961). Om disciplinansvaret förblir offentligrättsligt reglerat, torde, fortsätter JK, sådant ansvar däremot inte kunna utkrävas vid brytande av oreglerad tystnadsplikt (JK ger här en hänvisning till Malmgren s. 217–218 och där anmärkta rättsfall). I stället torde t. ex. en statstjänsteman, som ålägger en underordnad att iakttaga tystnad rörande vissa interna förhållanden, komma att göra sig skyldig till tjänstefel. *Riksdagens ombudsmän* fäster uppmärksamheten på att med det innehåll andra stycket har fått föreskrifter om tystnadsplikt framdeles inte kommer att kunna meddelas på annat sätt än genom lag. Ombudsmännen har intet i och för sig att erinra häremot men framhåller att en vidgad användning här av lagformen får vittgående konsekvenser i tryckfrihetsrättsligt hänseende m. m.

RÅ nämner att bland de rättighter som medborgarna enligt andra stycket skall äga om annat inte stadgas i lag anges bl. a. rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar. Motiven ger, fortsätter RÅ, klart besked om vad som avses med stadgandet. Stadgandets formulering kan dock ge anledning till missförstånd om innebörden och föranleda den uppfattningen att myndigheterna alltid är skyldiga att lämna begärda uppgifter och upplysningar till den enskilde.

Hovrätten över Skåne och Blekinge berör bestämmelsen om rätten att tillhöra trossamfund. Hovrätten nämner att i andra stycket föreskrives bl. a. frihet att sammansluta sig med andra enskilda till trossamfund och att utöva sin religion och i tredje stycket skydd mot att myndighet tvingar svensk medborgare att tillhöra trossamfund. Med denna konstruktion har, säger hovrätten, rätten att stå fri i förhållande

till förekommande trossamfund inte kommit till klart uttryck. Hovrätten förordar, att andra stycket, i anslutning till vad redan är stadgat i religionsfrihetslagen, ändras så att där stadgas ". . . frihet att sammansluta sig med andra enskilda till trossamfund och att utöva sin religion, liksom frihet att stå utanför trossamfund samt frihet att resa inom riket och att lämna . . ." Som en följd härav bör tredje stycket ändras till ". . . mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller att ge sina åsikter tillkänna . . ."

I anslutning till den föreslagna bestämmelsen om rörelsefriheten uttalar *JK* att det inte synes uteslutet att sådana på äganderätten till fast egendom grundade inskränkningar i rörelsefriheten, som allmänt accepteras i ett rättssamhälle, kan komma att bli grundlagsstridiga med beredningens förslag.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén uppehåller sig vid hänvisningen till TF i andra styckets sista mening. Kommittén anser det, med hänsyn till att TF enligt förslaget alltjämt tillerkännes samma grundlagsskydd som RF, fullt tillräckligt med den hänvisning som beredningen tagit in i RF. I fråga om uttrycket "rätten att taga del av allmän handling" påpekar kommittén, att den i sitt delbetänkande (SOU 1972:47) Data och integritet har föreslagit särskilda regler gällande upptagningar för automatisk databehandling. Om detta förslag genomförs bör, säger kommittén, ordalagen i RF jämkas så att de kommer att omfatta även sådana upptagningar.

Bestämmelserna i tredje stycket har föranlett följande uttalanden.

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt önskar en utvidgning av skyddet mot att tvingas tillhöra förening eller trossamfund. Enligt överåklagaren karaktäriseras den tid vi nu lever i av bl. a., inte blott en förstärkning av statsmakten och dess tryck på den enskilde, utan även en ökad makt och ett ökat tryck från enskilda organisationer mot individen. Med hänsyn till den klara tendensen till att organisationerna blir allt och individen intet, bör enligt överåklagaren inte bara det offentligrättsliga tvånget utan även tvånget från organisationer, föreningar m. fl. tagas med i bestämmelser av grundlagskaraktär. Bestämmelsen bör därför lyda: "Om ej annat stadgas i lag, skall svensk medborgare skyddas mot att myndighet, eller annan vem det vara må, enskild organisation, förening eller enskild, tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter tillkänna."

Vad gäller bestämmelsen om skydd mot tvång att tillhöra trossamfund kan vidare hänvisas till *hovrättens över Skåne och Blekinge* i samband med behandlingen av andra stycket återgivna uttalande.

Bestämmelsen om skydd mot att tvingas tillhöra förening behandlas också av *kårobligatorieutredningen,* som konstaterar att den föreslagna bestämmelsen i tredje stycket rörande föreningsrätten bl. a. innebär att föreskrifter om obligatoriskt medlemskap i studentsammanslutningar kan utfärdas endast av riksdagen i form av lag. Denna ordning skall alltså tillämpas beträffande sådana föreskrifter som

kan tillkomma efter ikraftträdandet av RF. Om det vid denna tidpunkt fortfarande skulle finnas av Kungl. Maj:t utfärdade bestämmelser, torde dessa komma att på grund av punkt 6 i de föreslagna övergångsbestämmelserna till RF bibehålla sin giltighet tills vidare.

Massmediautredningen påpekar beträffande föreskriften, att myndighet inte utan stöd av lagbestämmelser skall kunna tvinga medborgare att ge sina åsikter till känna, att denna föreskrift givetvis bör gälla även faktiska uppgifter, varigenom vederbörandes åsikter kan röjas.

RÅ för, som redan har redovisats i avsnittet om medborgerliga fri- och rättigheter, fram tanken att skyddet mot att av myndighet tvingas att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna skulle ges grundlagsskydd, dvs. ej kunna inskränkas genom vanlig lagstiftning. Skulle detta inte anses möjligt, ifrågasätter RÅ om denna del av stadgandet i tredje stycket bör stå kvar. Det förefaller enligt RÅ närmast stötande att – såsom indirekt framgår av stadgandet – riksdagen genom vanlig lag skall kunna ge myndighet rätt att tvinga någon att exempelvis tillhöra visst trossamfund.

Bestämmelsen om skydd mot husrannsakan behandlas i ett par yttranden. *Justitierådet Hedfeldt* påpekar att denna har begränsats till sådan åtgärd i bostaden. Svensk rätts bestämmelser om husrannsakan är emellertid, fortsätter justitierådet, inte begränsade till bostad, och det saknas skäl att, såsom har föreslagits, begränsa det grundlagsrättsliga skyddet i detta hänseende. Som garanti i fråga om övergrepp mot exempelvis en politisk grupp är det väl så viktigt att mot olaga husrannsakan skydda partilokaler, redaktionslokaler, tryckerier osv. *JK* finner den av beredningen gjorda begränsningen svår att förstå. Den synes enligt JK knappast heller konsekvent, om man betänker att skyddet mot intrång i brev-, post- eller teleförbindelser och mot hemlig avlyssning tydligen skall gälla utan motsvarande lokala inskränkning.

Med anledning av de bestämmelser i tredje stycket som rör den personliga friheten uttalar *JK* att beredningen tydligen avser att det där stadgade kravet på lagform även skall avse vissa regler om exekutiva åtgärder exempelvis återtagande av gods, utmätning av lös egendom och vräkning, eftersom här skulle vara fråga om intrång i den personliga friheten enligt tredje stycket. Detta kan emellertid enligt JK omöjligen utläsas av texten i nämnda lagrum.

I två yttranden föreslås vissa tillägg till tredje stycket. Enligt *riksdagens ombudsmän* förefaller den privatlivets helgd som återspeglas i förslaget ofullkomlig. En medborgare synes enligt ombudsmännen böra vara skyddad också mot att utan stöd i lag avkrävas mera ingående uppgifter om sina personliga förhållanden. Ombudsmännen erinrar här om den diskussion som har ägt rum kring 1970 års folk- och bostadsräkning. *Justitierådet Hedfeldt* efterlyser en bestämmelse om en viktig form för ingripande, nämligen beslag av egendom, exempelvis pengar, trycksaker och lokalinredning tillhöriga en politisk organisation.

3 §

I fråga om denna paragraf hänvisas till sammanställningen i det allmänna avsnittet om folkomröstning.

4 §

Svea hovrätt framhåller att stadgandet spänner över vida fält av den offentliga rätten. Hovrätten ifrågasätter om inte ett mera begränsat och formellt kommunallagsbegrepp är mera ändamålsenligt och om inte förhållandet mellan 2 och 4 §§ bör övervägas ytterligare.

I fråga om yttranden med anledning av denna paragraf hänvisas i övrigt till remissammanställningen i avsnittet om kommunerna.

5 §

Kammarrätten i Göteborg har givit den i dess utkast till normgivningskapitel intagna motsvarigheten till 5 § följande lydelse.

Riksdagen äger genom lag bemyndiga regeringen att meddela
1. förordningar om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa;
2. förordningar om in- eller utförsel av varor eller pengar, om tillverkning, om transport, om handel eller om näringsverksamhet i övrigt;
3. förordningar om trafik eller om ordningen på allmän plats;
4. förordningar om anstånd med fullgörande av förpliktelse. Bemyndigande får ej avse föreskrift som begränsar fri- eller rättighet eller skydd i övrigt enligt 4 §. Dock får regeringen bemyndigas att föreskriva att lag i visst ämne skall börja eller upphöra att gälla.

Riksdagen kan föreskriva att förordning som meddelas med stöd av bemyndigande enligt denna paragraf skall gälla endast viss tid i avvaktan på riksdagens prövning. Riksdagen kan medgiva, att regeringen överlåter åt underordnad myndighet att meddela närmare bestämmelser i ämnet.

Kammarrätten anför i anslutning till detta utkast att den inte kan se något skäl att begränsa delegationsmöjligheten i 1–3 till offentligrättslig lagstiftning. Enligt kammarrätten är uppdelningen mellan civilrättslig och offentligrättslig lagstiftning inte särskilt meningsfylld i ett modernt välfärdssamhälle. I sak torde ett borttagande av ifrågavarande begränsning inte ha nämnvärd betydelse, därför att de ämnen som avses med delegationsmöjligheterna i 1–3 i regel är föremål enbart för offentligrättslig lagstiftning. Emellertid undviker man onödiga gränsdragnings- och tolkningsproblem genom att ta bort begränsningen. Bemyndigande för regeringen att meddela förordning om anstånd med fullgörande av förpliktelse bör enligt kammarrättens mening också få kunna avse förpliktelse som tillkommit med stöd av 7 kap. 4 § i beredningens förslag, t. ex. kommunalskatt. Kammarrätten har därför ansett att detta fall kan tas med i uppräkningen i första stycket. Den inledande reservationen i beredningens förslag "utan hinder av etc." synes överflödig. – Ändringarna i andra stycket innebär enligt kammarrätten

bara en formell överarbetning i förhållande till beredningens förslag. Någon motsvarighet till sista stycket i motsvarande paragraf i nämnda förslag finns inte med hänsyn till att kammarrätten föreslår att reglerna om skattefullmakter och avgiftsfullmakter tas upp i detta kapitel.

Riksrevisionsverket framhåller allmänt att bemyndiganden som avses i paragrafen bör ges i enkla, generella former.

Bestämmelserna i första stycket har föranlett ett uttalande av *hovrätten över Skåne och Blekinge,* som anser att i andra punkten orden "om handel" kan utgå och uppräkningen i denna punkt avslutas med "eller om näringsverksamhet".

Med anledning av bestämmelsen i andra stycket om moratorium påpekar *riksrevisionsverket* att det i sitt yttrande över moratoriekommitténs betänkande Ny moratorielag har anslutit sig till kommitténs uppfattning att regeringen bör kunna meddela förordnande om moratorium utan riksdagens medverkan.

I fråga om tredje stycket påpekar *hovrätten över Skåne och Blekinge,* att det såsom stadgandet har konstruerats ankommer på riksdagen att, när den meddelar bemyndigande, avfatta detta så, att inte med stöd av bemyndigandet föreskrift som begränsar fri- eller rättighet eller skydd i övrigt enligt 2 § andra och tredje styckena kan meddelas. Hovrätten säger fortsättningsvis.

Självfallet bör riksdagen sträva efter att så sker. Det måste emellertid bli svårigheter för riksdagen att när den meddelar ett bemyndigande klart kunna förutse i detalj vilka föreskrifter som kan meddelas med stöd av det. En möjlighet är att riksdagen i bemyndigandet generellt utsäger att föreskrift som begränsar fri- eller rättighet eller skydd i övrigt enligt 2 § andra och tredje styckena ej får meddelas med stöd av bemyndigandet. Den närmare kontrollen kommer då att åvila regeringen. Detta torde också vara den ändamålsenligaste lösningen. Enligt hovrättens uppfattning är det lämpligast att direkt i tredje stycket fastslå att det ankommer på regeringen att se till att begränsande föreskrifter ej meddelas. Hovrätten förordar att paragrafens tredje stycke får följande lydelse: "Bemyndigande enligt första eller andra stycket medför ej rätt att begränsa någon av de fri- eller rättigheter . . . att gälla."

Några remissinstanser har uttalat sig med anledning av bestämmelsen i fjärde stycket att riksdagen kan föreskriva att förordning som meddelas med stöd av i paragrafen avsett bemyndigande skall gälla endast viss tid i avvaktan på riksdagens prövning. *Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt* framhåller att den föreslagna bestämmelsen visserligen ger riksdagen möjlighet att göra sådana begränsningar efter bedömande av den aktuella situationen. Fråga är emellertid om inte sådan begränsning skulle vara regel, för att man därigenom skall kunna komma till rätta med icke önskade bestämmelser eller formuleringar i på bemyndiganden grundade förordningar. *Länsåklagaren i Uppsala län,* å andra sidan, pekar på de svårigheter som kan följa med de av beredningen föreslagna tidsbegränsningarna. Länsåklagaren nämner att regeringen t. ex. kan utfärda en trafikföreskrift eller en föreskrift på det ekonomiska området förenad med bötesstraff vid överträdelse. I ett senare skede kan

riksdagen genom lag upphäva denna bestämmelse såsom varande enligt riksdagens mening icke straffvärd. Om någon har brutit mot bestämmelsen får, fortsätter länsåklagaren, jämlikt 5 § lag om införande av brottsbalken (BrP) avgöras om han skall straffas för gärningen efter förordningens upphävande. För den som straffas kan det framstå som stötande att bli dömd för en gärning som riksdagen inte har ansett straffvärd. Resultatet blir inte heller tillfredsställande om den tidigare begångna gärningen efter förordningens upphörande blir straffri. Det kan då bli beroende på många olika omständigheter om vederbörande hinner bli dömd eller ej. Härtill kommer att en förordning med hänsyn till möjligheten för riksdagen att senare upphäva densamma icke kan beräknas få samma efterlevnad som en lag. På grund härav anser länsåklagaren den av beredningen föreslagna ordningen mindre lämplig. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* påpekar med anledning av samma bestämmelse att införandet av denna i och för sig önskvärda spärr inte är invändningsfritt. Man kan inte bortse ifrån att om riksdagen upphäver ett beslut detta kan få vittgående verkningar inte minst i ekonomiskt hänseende för många medborgare. Hithörande problem synes ej tillräckligt beaktade.

Bestämmelsen i fjärde stycket att riksdagen kan medge att regeringen överlåter åt underordnad myndighet att meddela närmare bestämmelser i ett ämne har föranlett kommentarer i ett par yttranden. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att en fråga som förtjänar att framhållas är den situation som uppkommer när regeringen med stöd av ett riksdagsbemyndigande överlåter åt en myndighet att utfärda föreskrifter. I detta hänseende har, påpekar länsstyrelsen, under senare år kritik framförts mot myndigheternas anvisningar och övriga tillämpningsföreskrifter. Det har stundom hävdats att myndigheter har övertagit en lagstiftningsmakt som rätteligen tillkommer riksdagen. Sannolikt är problemet inte så stort i så att säga materiellt hänseende, enär man där relativt lätt kan se hur långt en myndighets kompetens sträcker sig och myndigheterna själva regelmässigt är klart medvetna om gränsen för sin kompetens. Oklarare är däremot, fortsätter länsstyrelsen, gränsen i de fall då en myndighet utfärdar föreskrifter rörande uppgiftsskyldighet. Såvitt framgår av betänkandet har beredningen inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt dessa vardagliga men för den skull för den enskilde medborgaren inte betydelselösa frågor. *Utredningen om kommunernas ekonomi* fäster i anslutning till ifrågavarande bestämmelse uppmärksamheten på frågan om de kommunalekonomiska effekterna av statsmaktens ställningstaganden rörande kommunal verksamhet i form av lagar, förordningar, tillämpningsföreskrifter, råd och anvisningar etc. Det finns, säger utredningen, anledning att utgå från att den i anslutning till de fortsatta övervägandena avseende den framtida kommunalekonomiska utvecklingen finner anledning att närmare studera omfattningen och de ekonomiska konsekvenserna av de statliga organens beslut rörande kommunal aktivitet. Det kan därvid visa sig vara meningsfullt att närmare pröva bl. a. frågan om formerna för

statens olika typer av ställningstaganden rörande kommunal aktivitet. Därvid kan, säger utredningen, frågan om att överlåta åt myndighet underordnad regeringen att meddela vissa bestämmelser rörande kommunernas verksamhet bli av särskilt intresse.

6 §

Riksdagens ombudsmän ifrågasätter om det är rimligt och lämpligt att regeringen genom en grundlagsbestämmelse får en generell befogenhet att förordna om tillämpningen av lag. Enligt ombudsmännen bör krävas ett uttryckligt bemyndigande i den enskilda lagen för regeringen att meddela tillämpningsföreskrifter.

Högsta domstolens ledamöter och *hovrätten över Skåne och Blekinge* förordar att uttrycket "föreskrifter om verkställighet av lag" ersätts med "tillämpningsföreskrifter till lag". *RÅ* föreslår att ordet "verkställighet" byts ut mot "tillämpning".

Riksrevisionsverket återger med gillande beredningens uttalande med anledning av bestämmelsen i tredje stycket, att det inte synes vara behövligt och knappast torde vara möjligt att i grundlagen dra en exakt gräns för regeringens möjlighet att delegera behörighet att besluta föreskrifter. Verket – som förklarar att det ansluter sig till denna uppfattning – konstaterar att beredningens förslag bygger vidare på nuvarande ordning med självständiga förvaltningsmyndigheter. Detta är enligt verket av betydelse bl. a. med hänsyn till de goda möjligheter till delegering som en sådan ordning ger. Den moderna statliga ekonomiadministrationen kan förväntas väsentligt öka förutsättningarna för en effektivisering av statsdriften genom delegation.

7 §

Länsstyrelsen i Kronobergs län finner att den i andra stycket angivna tidsfristen "skälig tid" är alltför vagt angiven. Lämpligen bör vissa bestämda tidsfrister utsättas och sålunda bör regeringen åläggas att inom bestämda tider efterkomma framställningar eller redovisa vidtagna åtgärder.

8 §

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt förklarar att han delar beredningens uppfattning att frihetsstraff aldrig bör kunna föreskrivas i annan ordning än genom lag och att i paragrafen angivna rättsverkningar av brott bör vara undantagna från regeringens beslutsområde. Överåklagaren ansluter sig därför till beredningens förslag.

Också *RÅ* anser att stadgandet i paragrafen är i princip riktigt. Tillämpningen av stadgandet kan dock medföra svårigheter i praktiken. Bland påföljderna för överträdelse av en förordning ingår mycket ofta, även om brott mot förordningen normalt straffas med böter, frihetsstraff

för grövre fall. Det kan tänkas att det, medan riksdagen inte är samlad, uppstår behov att i en förordning, som riksdagen har bemyndigat regeringen att utfärda, stadga strängare påföljd än böter. En oinskränkt tillämpning av 8 § kan i dylika lägen tänkas medföra praktiska svårigheter. Enligt RÅ:s mening skulle det inte medföra någon fara ur rättssäkerhetssynpunkt, om för tid då riksdagen inte är samlad delegation rörande i 2 § första stycket angivna ämnen även får avse svårare påföljd än böter under förutsättning att frihetsstraffet inte får överstiga en viss gräns, exempelvis sex månader. Eventuellt kunde i grundlagen föreskrivas att i dylika fall förordningen inom viss tid skall underställas riksdagen. Samma synpunkter framförs av *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt.*

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt, å andra sidan, anser att beredningen inte har gått tillräckligt långt när det gäller att begränsa regeringens handlingsfrihet. Överåklagaren påpekar inledningsvis att enligt 8 § regeringens kompetens i avseende på normgivning angående straff för överträdelser skall vara begränsad. Det kan enligt överåklagaren ifrågasättas huruvida inte ytterligare begränsning är erforderlig beträffande regeringens möjligheter att utforma tillämpningsföreskrifter som ingriper i de lag- och författningsområden, som berör allmän civil- och kriminallag. Särskild uppmärksamhet bör riktas på detta.

Högsta domstolens ledamöter framhåller att, om jämlikt motiven till stadgandet straffbestämmelser på något område bryts ut från de författningar med vilka de har ett sakligt samband och samlas i en specialstrafflag av typ trafikbrottslagen, man måste tillse, att denna lag även kommer att innehålla reella gärningsbeskrivningar. Annars kan, säger ledamöterna, 7 kap. 8 § alltför lätt kringgås.

Påpekanden av r e d a k t i o n e l l n a t u r görs av ett par remissinstanser. *JK* anser att ordet brottslig bör inskjutas före ordet gärning. Han ifrågasätter vidare om inte ordet konfiskation bör ersättas med förverkande. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förordar att bestämmelsen ändras enligt följande: "Regeringen kan icke besluta föreskrift om *annan* påföljd för brott än böter, ej heller om konfiskation av egendom eller om annan särskild rättsverkan av gärning." Innebörden av stadgandet blir enligt hovrätten densamma.

9 §

Beredningens förslag i fråga om grundlagsstiftningsförfarandet har föranlett endast ett fåtal kommentarer. I den mån dessa endast avser frågan om beslutande folkomröstning i samband med grundlagsstiftning hänvisas till remissammanställningen i det allmänna avsnittet om folkomröstning.

Grundlagberedningens förslag g o d t a s u t t r y c k l i g e n av *regeringsråden Körlof, Cars, Wieslander, Paulsson, Hilding* och *Sjöberg.*

Regeringsrättens övriga ledamöter är k r i t i s k a m o t f ö r s l a g e t och utvecklar vissa allmänna synpunkter på frågan om stiftandet av grundlag.

Grundlagsstiftningen är förtjänt av särskild uppmärksamhet. Den bör i princip omfatta alla för statslivet väsentliga regler. Huvudtanken är att dessa regler ej skall kunna ändras av den efter endast ett val till riksdagen framkomna majoriteten. Om ändringar i de grundläggande reglerna skall kunna göras, måste en på något sätt dokumenterad kvalificerad opinion föreligga.

Det angivna synsättet utmärkte reglerna om grundlagsstiftning redan 1809. Enligt § 81 regeringsformen i dess ursprungliga lydelse (1815 flyttades dessa regler till § 56 regeringsformen) krävdes för grundlagsändring att förslag därom vilandeförklarades vid en riksdag och att förslaget vid nästkommande riksdag – om icke ytterligare uppskov beslöts – antogs av samtliga fyra stånd. I andra lagstiftningsfrågor var för riksdagsbeslut tillräckligt att tre stånd fattat likalydande beslut. Vid representationsreformen 1866 bortföll givetvis den speciella garanti som låg i kravet på enighet mellan ståndén. För att en grundlagsändring skulle antagas var tillräckligt, att ett förslag, som vilandeförklarats vid en riksdag, slutligt bifölls av bägge kamrarna vid en senare riksdag, sedan val till andra kammaren ägt rum. Något krav på särskild majoritet i kamrarna uppställdes ej. I och med övergången till enkammarsystem bortföll helt det ursprungliga kravet om samstämmighet mellan flera församlingar. När grundlagsfrågorna nu ånyo prövas finns anledning att taga upp frågan om ordningen för grundlagsändring.

Tanken 1809 var att ett förslag om grundlagsändring skulle övertänkas i lugn och ro under perioden mellan två riksdagar som den tiden var fem år. Därefter skulle förslaget antagas i fullt samförstånd mellan de fyra ståndén. Kunde förslaget icke samla sådan enighet, förföll det. Nu gällande ordning innebär endast att man konstaterar att den majoritet i riksdagen, som förklarade ändringsförslaget vilande vid en riksdag, består även efter ett nyval. Det kan ifrågasättas om inte möjligheterna till grundlagsändring bör omgärdas med starkare garantier. Olika lösningar är tänkbara i detta sammanhang.

Författningsutredningen framlade ett förslag, vilket tagits upp av reservanter i grundlagberedningen, om att genom folkomröstning konstatera vad folket självt har för mening om ändringsförslaget. Teoretiskt sett kan det vara mycket som talar för folkomröstning, då fråga är om ändring av en grundlag, enligt vilken all makt kommer från folket. Man kan fråga sig om denna grundläggande regel skall kunna upphävas och en annan maktkälla anges i grundlagen, utan att folket blivit direkt tillfrågat. Folkomröstning kan emellertid ifrågakomma blott i sällsynta fall då någon klart definierbar principfråga skall avgöras.

Önskemålet att en betydande folkmajoritet står bakom grundlagsändringar torde därför få tillgodoses på andra vägar. Kravet på sådan majoritet har i och för sig erkänts i samband med de överväganden som föregått det föreliggande förslaget. Det kan erinras om att det i hela författningsdebatten förutsatts att en blivande ny grundlag skall antagas under relativt stor enighet. Det synes då logiskt att kräva att, om man vill ändra denna grundlag liknande enighet skall föreligga.

En utväg synes vara att en rättslig garanti för en sådan övervikt till förmån för en grundlagsändring tillskapas i form av regler om kvalificerad majoritet i riksdagen vid beslut om grundlagsändring. Det klassiska skälet mot krav på kvalificerad majoritet är att minoriteten i realiteten genom sådana beslutsregler tillerkänns ett större inflytande än majoriteten. Detta argument, som må vara giltigt för samhällsåtgärder i gemen, förlorar sin kraft om det erkänns att största möjliga enighet bör föreligga vid beslut om ändring i grundlagen. Bestämmelser för garanterande av sådan enighet får särskild vikt om, som vi förordar, materiella regler till

skydd för de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna får sin plats i grundlagen. Med nu angivna utgångspunkt förefaller motståndet mot regler om kvalificerad majoritet övervägande tekniskt betingade. Det förtjänar tilläggas att i alla våra nordiska grannländer det för grundlagsändring finns antingen regler om ett förfarande med folkomröstning eller krav på en kvalificerad majoritet i folkrepresentationen.

Svea hovrätt påpekar att beredningen i likhet med författningsutredningen föreslår att sinsemellan oförenliga grundlagsändringsförslag inte skall få vara vilande samtidigt. Hovrätten förklarar att principiella skäl onekligen kan anföras för denna ståndpunkt. Till dessa kommer även vissa praktiska synpunkter, om man inför möjlighet till folkomröstning i grundlagsfrågor. Hovrätten ifrågasätter emellertid om dessa skäl är tillräckliga för att motivera en ändring i förhållande till gällande rätt. Det kan vara praktiskt att anta alternativa förslag och därmed behålla ett större mått av handlingsfrihet vid den slutliga prövningen, eventuellt också undvika politisk strid vid den första prövningen. – Hovrätten påpekar vidare, oavsett ståndpunkten i sak, att avfattningen av paragrafen mindre väl svarar mot motiven. Man får enligt hovrätten närmast intrycket, att ett nytt förslag inte får antas, medan avsikten är att detta skall vara möjligt under förutsättning att det först antagna upphävs.

Samma fråga berörs av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, som framhåller att med uttrycket i tredje meningen att förslag är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag torde böra avses att förslagen sakligt sett är oförenliga. Rena redigeringsfrågor bör inte få leda till att den senare riksdagen endast kan anta eller avslå två sakligt sett skilda förslag, som berör samma paragraf, men inte kan anta det ena och avslå det andra. – Hovrätten föreslår vidare en redaktionell ändring av paragrafens två första meningar, vilka enligt hovrätten bör lyda: "Grundlag stiftas genom två lika lydande beslut, av vilka det första är vilande och det andra slutligt. Mellan besluten skall val i hela riket till riksdagen hållas."

10 §

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår en viss redaktionell ändring av stadgandet så att det erhåller följande lydelse:

"Riksdagsordning antages eller ändras på samma sätt som gäller om stiftande av grundlag eller ock genom endast ett beslut, om ... i allmänhet."

11 §

Svea hovrätt ifrågasätter om inte stadgandet kan undvaras. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* finner att stadgandet, såsom onödigt, bör utgå.

12 §

Svea hovrätt framhåller att stadgandet kanske kan undvaras. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förordar att paragrafen erhåller följande lydelse: "Lag får ej ändras eller upphävas annat än genom ny sådan lag." Med denna avfattning blir stadgandet i andra meningen obehövligt och kan utgå.

13 §

Svea hovrätt ifrågasätter om inte stadgandet kan utgå. Att lagförslag kan väckas inom riksdagen behöver enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* inte föreskrivas särskilt. Hovrätten förordar att i stadgandet endast utsäges, att lagförslag får väckas av regeringen. Av samma mening är *kammarrätten i Göteborg.*

Riksdagens ombudsmän påpekar att de enligt gällande instruktion kan göra framställning hos riksdagen om författningsändring. Framställningen kan få formen av lagförslag. Om denna ordning skall behållas, vilket ombudsmännen säger sig ha antagit, synes det inte riktigt att skriva att lagförslag väcks bara av regeringen och "inom riksdagen".

14 §

Vad gäller denna paragraf har frågan om en obligatorisk lagrådsgranskning av vissa lagförslag tilldragit sig den största uppmärksamheten.

Beredningens förslag att inte återinföra den obligatoriska lagrådsgranskningen stöds uttryckligen av *regeringsrådet Sjöberg, RÅ, kammarrätten i Göteborg* och *en minoritet i Kronobergs läns landstings förvaltningsutskott.*

RÅ ifrågasätter om det längre finns anledning att reglera lagrådsförfarandet i grundlag.

Kammarrätten i Göteborg föreslår att paragrafen skall erhålla följande lydelse: "För att avge yttrande till regeringen eller riksdagsutskott över lagförslag skall finnas ett lagråd, i vilket ingår domare från högsta domstolen och regeringsrätten. Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning meddelas i lag." I anslutning härtill yttrar kammarrätten följande.

Lagrådets funktion i det statsrättsliga systemet synes numera kunna beskrivas så, att lagrådet är ett expertorgan till vilket lagstiftande organ kan vända sig för råd i lagtekniska frågor. Även om det i och för sig kunde anses önskvärt, är det otänkbart att varje författningsförslag underkastas lagrådsgranskning. Detta beror dels på att granskningskapaciteten är begränsad och måste så förbli, dels på att vissa reformer bedöms som så angelägna att en meningsfylld lagrådsgranskning inte kan hinnas med. Frågan om lagrådsgranskning eller ej i det enskilda fallet måste därför bli avhängig av en bedömning om en sådan granskning kan förväntas ge väsentliga lagtekniska vinster och om granskningen kan hinnas med inom önskad tid. Såsom GLB har föreslagit är det emellertid

rimligt att denna bedömning inte ligger exklusivt hos regeringen utan, när det gäller propositioner, skall kunna korrigeras av riksdagsutskott. Detta är det från statsrättslig synpunkt betydelsefulla. Dessutom bör riksdagsutskott ha möjlighet att utnyttja lagrådsgranskningen för bedömning av förslag som kommit upp inom riksdagen.

Mot denna bakgrund synes det inte helt adekvat att skjuta fram lagrådsgranskningen av regeringens förslag som det primära. Den utformning av paragrafen, som kammarrätten föreslår, är avsedd att bättre avspegla den funktion lagrådet nu har och är tänkt att ha. Någon hänvisning till RO synes inte behövas i paragrafen.

I beredningens förslag till lag om ändring i lagen (1965:186) om lagrådet har föreskrivits att normalt tre justitieråd och ett regeringsråd skall tjänstgöra på varje avdelning. Kammarrätten ifrågasätter om inte med hänsyn till den allt större mängden förvaltningsrättslig lagstiftning två justitieråd och två regeringsråd vore en lämpligare sammansättning. Alternativt kunde tänkas att enbart föreskriva fyra domare från högsta domstolen och regeringsrätten utan någon låsning av fördelningen.

Till förmån för att återinföra en obligatorisk lagrådsgranskning uttalar sig *regeringsrättens ledamöter* (majoriteten), *överåklagarna i Stockholms* och *i Göteborgs åklagardistrikt, länsåklagaren i Hallands län, Svea hovrätt, länsstyrelserna i Uppsala* och *Hallands län, landstingets i Kronobergs län förvaltningsutskott, en minoritet inom kommunstyrelsen i Göteborg, Sveriges advokatsamfund, Statstjänstemännens riksförbund, SACO, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund* och *Svenska företagares riksförbund.*

Överåklagarna i Stockholms och *Göteborgs åklagardistrikt, länsåklagaren i Hallands län, landstingets i Kronobergs läns förvaltningsutskott, länsstyrelsen i Hallands län, SACO, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund* och *Svenska företagares riksförbund* ansluter sig utan närmare egna kommentarer till det uttalande i frågan som har gjorts av reservanterna inom beredningen.

Regeringsrättens ledamöter (majoriteten) uttalar att det med hänsyn till domstolarnas funktion att trygga rättsenligheten i statslivet är mindre tillfredsställande att grundlagen inte innehåller regler, som säkerställer lagrådsgranskning på de ur rättssäkerhetssynpunkt väsentliga lagstiftningsområdena. Hit hör huvuddelen av de i 7 kap. 1 och 2 §§ angivna lagstiftningsområdena. Om de regler som har föreslagits av grundlagberedningen rörande normgivningskompetensen lagfästes, blir lagrådsgranskning, fortsätter ledamöterna, av vikt även inom delar av området för regeringens kompetens. Sådan granskning kan dessutom vara av värde, när tvekan kan råda om var normgivningskompetensen i det särskilda fallet ligger. Ledamöterna erinrar i detta sammanhang om innehållet i ett den 7 oktober 1969 av regeringsrättens ledamöter avgivet yttrande över justitiedepartementets promemoria (Ju 1969:14) angående lagrådsgranskningen. *Svea hovrätt* finner det naturligt att obligatorisk lagrådsgranskning i princip föreskrivs för det centrala lagområdet men att undantag görs för mindre ingripande förslag efter mönster av författningsutredningens förslag till avgränsning av lagområdet. En sådan regel skulle samtidigt ge lagrådet en bestämd ställning i lagstiftningsförfarandet och

tillgodose praktiska synpunkter. Om arbetsbördan anses motivera särskilda åtgärder, synes det naturligare att överväga lagrådets sammansättning och arbetssätt än att begränsa själva granskningsområdet. I vart fall bör en ny RF lämna någon upplysning om de principer som skall vara vägledande för praxis. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att den tidsförlust, som en lagrådsgranskning kan medföra i många fall väl uppvägs av den vinst som lagrådets juridisk-tekniska granskning innebär. Det måste t. ex. anses som synnerligen angeläget att lagområdena, som omfattar medborgarnas frihet och rätt till egendom, ges all den fasthet och kontinuitet som deras stora vikt kräver. *Sveriges advokatsamfund* förklarar sig vidhålla sin uppfattning sådan den har angetts i tidigare remissyttrande i frågan (TSA 1969 s. 451 ff) och åberopar sin i yttrandet framförda argumentation för bibehållande av den då bestående ordningen och sina synpunkter på möjligheterna att definiera den lagstiftning som bör underkastas obligatorisk granskning och att praktiskt genomföra detta utan alltför stor belastning på högsta domstolen. *Statstjänstemännens riksförbund* anser att motiveringen, att ett politiskt icke ansvarigt kollegium av tjänstemän inte skall ha inflytande över lagstiftningen, inte är bärande eftersom lagrådsgranskningen inte innebär någon rättspolitisk prövning av lagförslaget utan endast en juridisk-teknisk granskning av lagtextens utformning för att utröna huruvida den föreslagna texten överensstämmer med de bakomliggande rättspolitiska intentionerna. Motiven för obligatorisk lagrådsremiss stärks dessutom, sägs det, av förslaget om riksdagen som ensam lagstiftare.

Svea hovrätt riktar kritik mot förslaget även från ett par andra utgångspunkter. Stadgandet är enligt hovrätten otillfredsställande på två sätt. Det anger inte efter vilka principer lagrådet bör höras, något som är en brist redan från informativ synpunkt. Vidare framgår det inte av lydelsen, att stadgandet är konstitutivt beträffande lagrådet. Detta nämns inte på annat ställe i RF. Första punkten anger nu endast en självklarhet, eftersom regeringen redan enligt 6 kap. 2 § kan inhämta yttrande av vilken myndighet som helst. Stadgandet bör sålunda ges en ändrad avfattning.

I likhet med *kammarrätten i Göteborg*, vars yttrande redan har återgivits, tillstyrker *Svea hovrätt* förslaget att även riksdagsutskott skall få möjlighet att inhämta yttrande från lagrådet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår – liksom *kammarrätten i Göteborg* – den redaktionella ändringen, att hänvisningen till RO utgår såsom obehövlig.

15 §

Riksdagens ombudsmän påpekar att, om tanken är att alla författningar riksdagen antar skall utgöra lagar, konsekvensen enligt 15 § blir att de samtliga skall utfärdas av regeringen. Ombudsmännen ifrågasätter om det verkligen är meningen att föreskrifter som riksdagen meddelar

exempelvis för sina förvaltningsorgan skall tillkomma i denna ordning.

Stadgandet har vidare föranlett ett längre uttalande av *utredningen om författningspublicering* rörande frågan om utfärdande och kungörande av författningar. Utredningen framhåller följande.

Förslaget till regeringsform reglerar inte uttryckligen frågan om kungörande av författningar i 7 kap. I 7 kap. 15 § föreslås en bestämmelse att regeringen skall utan dröjsmål "utfärda lag som riksdagen har stiftat". I motiven till lagrummet förklaras inte vad som menas med ordet utfärda. På s. 166 sägs bara att det bör ankomma på regeringen att utfärda de lagar som riksdagen stiftar och att frågan om utfärdande av lag liksom nu bör vara ett regeringsärende.

Däremot omnämns själva kungörandet något överraskande i 8 kap. 1 § tredje stycket. Detta handlar om vissa skatteförordningar som regeringen kan utfärda efter bemyndigande från riksdagen. Sådana förordningar skall underställas riksdagen för prövning och om riksdagen förkastar förordningen skall den upphöra att gälla. Stycket innehåller bl. a. följande bestämmelse: "Skall förordningen upphöra att gälla, skall regeringen kungöra detta såsom författningar i allmänhet kungöres." I motiven sägs härom (s. 168):

"Skall regeringens beslut upphöra att gälla bör detta och dagen härför givetvis kungöras i så god tid som möjligt. Ansvaret härför bör åvila regeringen. Kungörandet bör ske i Svensk författningssamling, där f. ö. regeringsbeslutet får förutsättas vara intaget."

Innebörden av ordet utfärda är oklar. I författningsutredningens betänkande (SOU 1963:17 s. 361) uttalas:

"Med lags utfärdande eller promulgerande förstås det beslut, varigenom det konstateras, att en lag med visst angivet innehåll antagits, och varigenom det förordnas, att lagen genom kungörande skall bringas till allmänhetens kännedom."

Enligt detta uttalande är således utfärdandet uppdelat i två förfaranden, dels själva utfärdande- eller promulgationsbeslutet, i vilket man gör en statsrättslig bedömning av lagens formella oantastlighet, dels ett sekundärt beslut om kungörande. Alltså efter beslutet om utfärdande av lagen beslutas om dess kungörande. På annat ställe i författningsutredningens betänkande (s. 376) sägs å andra sidan:

"Sedan emellertid lagen väl är utfärdad, är regeringen liksom riksdagen och medborgarna bunden av den, tills den ändrats eller upphävts eller eljest upphört att gälla. Lagen står i den meningen över alla."

Eftersom bindningen för medborgarna enligt förhärskande doktrin uppstår först efter kungörandet synes detta sista uttalande tyda på att författningsutredningen i utfärdandet inräknat inte blott beslutet att lagen skall kungöras utan även själva kungörandet.

Varierande uttalanden återfinns i doktrinen. Promulgation används ofta synonymt med utfärdande. Ibland har termen promulgation fattats såsom liktydig med publikation (se Herlitz: Om lagstiftning, Stockholm 1930 s. 373 not. 3). Ibland anses kungörandet ingå i promulgationen, ibland anses att kungörandet ligger utanför själva promulgationen. Enligt Herlitz (a.a.s. 377) innebär regeringsformens och riksdagsordningens term utfärdande att handlingarnas färdigställande och deras bringande till offentlig kännedom sammanfattats i en enda term. Malmgren (Sveriges grundlagar, kommentaren till 87 § regeringsformen), Håkan Strömberg (Den lokala förordningsmakten, Lund 1954, s. 243 f) och Thornstedt (Juridikens källmaterial, 3 uppl., Stockholm 1964, s. 73) synes närmast använda ordet utfärda så att det väl omfattar ett beslut om kungörande men icke själva kungörandet.

Nu gällande regeringsform innehåller i 87 § 1 mom. ett krav att lagar som tillkommer efter samfälld lagstiftning skall kungöras. Motsvarande regel anses gälla även andra författningar, även om grundlagsstöd därför saknas. I flera länder finns bestämmelser om kungörandet i själva grundlagen. I några av dessa, Västtyskland och Finland, stadgar grundlagen inte bara att lagar och förordningar skall kungöras utan anger även i vilken publikation detta skall ske. I andra länder säger grundlagen att lagar skall kungöras enligt bestämmelser som ges i lag, i ytterligare några fall uttalar vederbörande grundlag endast – liksom den svenska regeringsformen – att lagar skall kungöras.

Enligt utredningens mening är kravet på kungörande av lagar och andra författningar av sådan väsentlig betydelse för medborgarna att det bör ha uttryckligt stöd i grundlag. Formen för detta stöd kan diskuteras. Utredningen anser inte att grundlagen bör innehålla en så detaljerad bestämmelse att därav framgår sättet för kungörandet, däremot bör själva grundprincipen om kungörande framgå. Utredningen avser att i ett kommande betänkande lägga fram ett förslag till lag om kungörande av författningar.

Det enklaste sättet att ge stöd för kravet på kungörande är att formulera 7 kap. 15 § på följande sätt: "Regeringen skall utan dröjsmål utfärda och kungöra lag som riksdagen har stiftat." På detta sätt lämnas visserligen frågan om kungörande av andra författningar än lag öppen men själva principfrågan befästs ändå.

I kommentaren till 15 § erinrar beredningen om att författningsutredningen föreslog att regeringen skulle kunna återsända en av riksdagen beslutad lag för ny behandling. Beredningen har funnit en sådan möjlighet att hindra utfärandet vara mindre väl förenlig med det parlamentariska systemet. Ett sådant återsändande varom författningsutredningen talade förutsatte dock att frågan var av politisk natur. Med det innehåll promulgationsinstitutet fått i svensk rätt torde regeringen alltid vara oförhindrad att vägra promulgation i de fall den antagna lagen är behäftad med allvarliga formella brister, t. ex. att dess innehåll strider mot vad som sägs i annan lag.

En klarare formulering av 15 § skulle därför ernås om 15 § gavs en vidare formulering enligt följande: "Lagar, förordningar och andra författningar om vilkas utfärdande regeringen fattat beslut, skall utan dröjsmål kungöras." Fördelen med denna formulering är att därav framgår att inte bara lagar utan även andra bestämmelser av författningskaraktär skall bekantgöras för allmänheten. Utredningen föreslår därför att 7 kap. 15 § arbetas om enligt sistnämnda förslag.

Enligt förslaget till regeringsform skall lagar utfärdas av regeringen i stället för som nu av Konungen. Utredningen, som inte har anledning gå in på frågan om statschefens funktioner, vill endast erinra om att förslaget medför att ingress- och avslutningsmeningar i författningar ävensom underskrifter måste arbetas om. Av 6 kap. 6 § förslaget till regeringsform torde följa att lagar skall skrivas under av statsministern med kontrasignation av föredragande departementschef vid utfärdandet. Av 6 kap. 7 § andra stycket torde följa att författningen inte får publiceras i Svensk författningssamling förrän den har skrivits under. Det är uppenbart att man härvidlag ej sällan kommer i tidsnöd.

8 kap. Finansmakten

Remissyttranden i de huvudfrågor som regleras i kapitlet har redovisats i avsnittet om finansmakten vartill hänvisas.

Svea hovrätt gör vissa allmänna uttalanden om regleringen i kapitlet. Detta hör enligt hovrättens mening innehållsmässig till de magrare i förslaget. Till stor del upptar det endast ramstadganden som motsvarar enkla huvudpunkter i gällande rätt. Ett allmänt intryck är enligt hovrätten att 8 kap., liksom 6 kap., samtidigt borde förkortas och utvidgas. Vad som sägs kunde komprimeras, och något ytterligare borde sägas för att åtminstone höja kapitlets informativa värde. – Hovrätten nämner att om det anses möjligt att grundlagsskydda den kommunala beskattningsrätten, stadgandet härom närmast hör hemma, inte i 7 kap. utan i 8 kap. *Kammarrätten i Göteborg* vill ge kapitlet en innehållsmässigt något annan karaktär än beredningen har föreslagit. Kammarrätten föreslår sålunda att 1 och 2 §§ får utgå ur kapitlet. Detta skulle då handla enbart om budgetregleringen, vilket synes kammarrätten vara en fördel. Kammarrättens motivering är att några grundläggande bestämmelser i 8 kap. om att föreskrifter om skatt eller avgift till staten beslutas genom lag inte behövs, eftersom detta följer redan av 7 kap. 2 § första stycket i beredningens förslag. Enligt kammarrättens mening skiljer sig skattelagstiftningen i princip inte från annan lagstiftning, och den bör därför inte heller behandlas i ett särskilt kapitel. I 7 kap. bör tas upp en särskild paragraf, 9 §, med de bemyndiganderegler som enligt förslaget skall gälla beträffande skattelagstiftningen och som i beredningens förslag återfinnes i 8 kap. 1 § andra och tredje styckena och i 2 §.

Budgetutredningen kommenterar beredningens förslag till terminologi beträffande den statliga budgeten. Utredningen noterar att exempelvis "riksstat" byts ut mot "statsbudget", "statsverksproposition" mot "budgetproposition" och "statsregleringsår" mot "budgetår". Budgetutredningen finner de föreslagna termerna ändamålsenliga. Också *försvarets materielverk* gör uttalanden om terminologin men föreslår ingen ändring i förhållande till beredningen.

1 §

Det har redan nämnts att *kammarrätten i Göteborg* anser att det redan av bestämmelserna i 7 kap. följer att föreskrifter om skatt skall beslutas i lag. Av samma mening är *Svea hovrätt* och *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Medan *kammarrätten* anser att 1 § i beredningens förslag helt skall utgå ur 8 kap., förordar *de båda hovrätterna* endast att föreskriften i första stycket i paragrafen skall slopas. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* innefattar skatt till staten i en föreslagen exemplifiering till huvudstadgandet i 7 kap. 2 § om lagstiftning i frågor som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna.

2 §

Som redan har nämnts föreslår *kammarrätten i Göteborg* att innehållet i detta lagrum flyttas till en 9 § i 7 kap. Stadgandet bör enligt kammarrätten avfattas på följande sätt.

Riksdagen kan bemyndiga regeringen att genom förordning besluta om avgift till staten. Sådant bemyndigande får givas också förvaltningsmyndighet.

3 §

Svea hovrätt uttalar att det framstår som en principiell brist att en så väsentlig sak som budgetårets förläggning inte har reglerats. Denna kritik vinner enligt hovrätten stöd genom den utformning som har getts första stycket. Andra meningen, om annan budgetperiod än ett år, kan såvitt hovrätten kan bedöma endast få betydelse i samband med en omläggning av budgetåret. I alla andra teoretiskt tänkbara situationer torde man kunna klara sig med en specialkonstruktion utan hinder av budgetåret. Man har anledning att reagera mot att konstruktionen av en ny författning på detta sätt påverkas av yttre tillfälligheter – en viktig regel tas inte med men däremot en regel som bara skall tillämpas en gång.

Överbefälhavaren, chefen för armén, chefen för försvarshögskolan och *försvarets civilförvaltning* har inte någon invändning mot att stadgandet i 63 § nuvarande RF ersätts med bestämmelserna i denna paragrafs tredje stycke. Detsamma gäller *civilförsvarsstyrelsen* och *överstyrelsen för ekonomiskt försvar.*

Försvarets materielverk understryker ett uttalande av beredningen i motiven (bet. s. 170) om vikten av att riksdagen utformar sina anslagsbeslut och andra beslut i samband därmed på ett sådant sätt, att därav framgår vilken rörelsefrihet som ges åt administrationen, samt om betydelsen härvidlag av hur regeringen formulerar propositionerna.

4 §

I fråga om denna paragraf har inte gjorts något uttalande under remissbehandlingen.

5 §

Budgetutredningen ifrågasätter om det är praktiskt genomförbart att i ett läge då statsbudgeten inte har fastställts före budgetårets början låta föregående statsbudget gälla tills vidare i fråga om de delar av budgeten som riksdagen inte har hunnit reglera. Budgetutredningen utvecklar sina synpunkter sålunda.

F. n. förekommer att riksdagen fattar principbeslut om utbyggnad av en verksamhet i en viss angiven takt under en följd av år eller start av en verksamhet vid en viss angiven tidpunkt. Anslagsberäkningarna baseras i sådana fall på den utbyggnad som enligt principbeslutet avses äga rum det

aktuella budgetåret. Sådana principbeslut förutsätts kunna fattas även i fortsättningen enligt grundlagberedningens förslag till 8 kap. 6 § RF. Vidare förekommer f. n. att riksdagen, särskilt vad avser större investeringar, lämnar regeringen bemyndigande att lägga ut beställningar för en följd av år, medan anslagen anpassas till de förväntade utbetalningarna respektive budgetår. Stöd för möjligheterna till sådana bemyndiganden lämnas enligt grundlagberedningens förslag till 8 kap. 11 § RF. Enligt budgetutredningens mening kan i t. ex. nämnda fall allvarliga olägenheter uppkomma om föregående statsbudget skall gälla.

Utredningen förordar mot denna bakgrund att man överväger andra former i syfte att de för verksamheten erforderliga besluten skall kunna fattas, om än genom provisorisk reglering.

6 §

Svea hovrätt ifrågasätter om något behov föreligger av stadgandet i paragrafen. Att riksdagen får besluta riktlinjer för längre tid än anslagsperioden torde vara självklart, förklarar hovrätten och tillägger att vad beredningen själv har anfört om principbeslut i kapitlet om normgivningsmakten (bet. s. 101) äger tillämpning också i detta sammanhang.

Med "riktlinjer för viss statsverksamhet" avses enligt specialmotiveringen, yttrar *riksrevisionsverket*, grunderna för själva verksamheten, inte minst angivande av målen och de huvudsakliga medlen. Hit bör enligt specialmotiveringen kunna hänföras också större spörsmål om programindelning, anslagsindelning eller över huvud verksamhetens redovisning i budgeten. Riksrevisionsverket konstaterar att måldiskussioner sålunda skall ha föregått ställningstaganden som här avses. Betydelsen härav ökar inför mera långsiktiga ställningstaganden, yttrar verket.

7–9 §§

Något uttalande utöver dem som har återgivits i det allmänna avsnittet om finansmakten finns inte att redovisa i anslutning till dessa paragrafer.

10 §

Kammarkollegiet återger ett uttalande av beredningen att liksom hittills behöver, såvitt gäller överlåtelse av statens fasta egendom, lantmäteriförrättning inte grundas på särskilt riksdagsbemyndigande, eftersom byten som led i sådan förrättning sker med stöd av lag. Kammarkollegiet framhåller med anledning härav att, i fall som avses i 18 § sista stycket fastighetsbildningslagen, för ägares samtycke till fastighetsreglering gäller samma villkor som för överlåtelse av fast egendom. Detta innebär att 8 kap. 10 § RF i dylikt fall blir tillämplig och att således riksdagens bemyndigande behövs för medgivande till fastighetsregleringen. Särskilt bemyndigande för det aktuella fallet krävs inte, men det generella försäljningsbemyndigandet (det senaste enligt Kungl.

Maj:ts cirkulär 1971:727 med ändringar 1971:1069) måste åberopas. – Förbudet mot pantsättning av statens fasta egendom innebär, fortsätter kollegiet, att riksdagens bemyndigande krävs för upplåtelse enligt 5 kap. jordabalken av panträtt i sådan egendom. Kollegiet anmärker att motsvarande pantsättningsförbud i 77 § RF tidigare synes ha ansetts hindra även inteckning i statens egendom av nyttjanderätt och servitut, varför avtal om upplåtelse av sådana rättigheter brukade innehålla förbud mot inteckning. Denna praxis har emellertid inte upprätthållits under senare år och skulle numera strida mot den tvingande bestämmelsen i 7 kap. 10 § jordabalken. – Enligt sista meningen i 10 § får statens fordringar inte "eftergivas" utan riksdagens bemyndigande, yttrar kammarkollegiet vidare. Enligt beredningen bör med eftergift likställas avskrivning och "dylika åtgärder som faktiskt, åtminstone normalt, leder till samma resultat som en eftergift". I kungörelsen (1965:921) om bevakning och avskrivning av vissa statens fordringar, m. m. (avskrivningskungörelsen) behandlas enligt kollegiet tre olika slags åtgärder som antingen direkt innebär eller – såsom beredningen har uttryckt det – åtminstone normalt leder till ett avstående av statens fordran, nämligen avskrivning, ackord och eftergift. Det synes då kollegiet att om möjligt ordet "eftergivas" inte bör användas i grundlagstexten såsom åsyftande inte endast eftergift utan också avskrivning och ackord. Kollegiet föreslår ordet "avstås" som är neutralt och som i kommentaren kan förklaras åsyfta alla tre slagen av åtgärder.

11 §

Här hänvisas till yttrande återgivet i det allmänna avsnittet om finansmakten.

12 §

Paragrafen har inte föranlett något yttrande från remissinstanserna.

13 §

Fullmäktige i riksbanken tillstyrker i det väsentliga beredningens förslag i vad dessa avser riksbanken. Fullmäktige hälsar med tillfredsställelse att beredningen vill bevara riksbankens ställning som ett riksdagens verk. Fullmäktige nämner med gillande att kontinuiteten i fråga om den reglering som gäller riksbanken behålls i förslaget.

Budgetutredningen (majoriteten) intar en mera kylig hållning till ordningen att riksbanken lyder under riksdagen men avstyrker inte vad beredningen föreslår. Utredningen yttrar i det avseendet.

Som tidigare framhållits är en av budgetutredningens uppgifter att förbättra statsmakternas möjligheter att bedriva stabiliseringspolitik. De stabiliseringspolitiska medel utredningen prövar är främst av finanspoli-

tisk natur. Det är emellertid ofta svårt att dra en klar gräns mellan finanspolitiska och kreditpolitiska medel, eftersom finanspolitiska medel kan ha kreditpolitiska effekter och omvänt. För att en effektiv ekonomisk politik skall kunna bedrivas, måste självfallet de finanspolitiska och kreditpolitiska medlen användas samordnat.

Det kan från denna utgångspunkt framhållas att ansvaret för hela den ekonomiska politiken åvilar regeringen, vilken ansvarar parlamentariskt inför riksdagen. Den i vårt land på historiska skäl grundade ordningen att riksbanken lyder under riksdagen, får härigenom i vårt nuvarande parlamentariska statsskick en huvudsakligen formell innebörd. Riksbankens fullmäktige måste naturligtvis väljas så att det (de) politiska parti (er), på vars förtroende regeringen grundar sin ställning, också har det bestämmande inflytandet i riksbankens fullmäktige.

Två ledamöter inom budgetutredningen har reserverat sig. Den ene ledamoten åberopar remissyttrande från fullmäktige i riksgäldskontoret (se nedan under 15 §). Den andre anser att andra stycket i det nyss återgivna yttrandet hade bort utgå och att första stycket hade bort avslutas med uttalandet att valsättet för riksbankens fullmäktige får anses säkerställa erforderlig samordning.

14 §

Riksbanksfullmäktige betecknar som självfallet förslaget att nuvarande regler om skyldighet för riksbanken att inlösa sina sedlar med guld skall upphävas. Dispens från guldinlösensskyldigheten har, yttrar fullmäktige, gällt sedan år 1931 och tanken att man åter skulle få en inhemsk betalningsmedelscirkulation bestående av mot varandra fritt utbytbara sedlar och guldmynt har på lång tid inte haft någon seriös förespråkare. Stadgandet om sedlarnas utbytbarhet mot guld bör sålunda enligt fullmäktige vid förestående författningsrevision utmönstras ur grundlagen.

15 §

Fullmäktige i riksgäldskontoret säger sig inte ha något att erinra mot den närmast lagtekniska förändringen att riksgäldskontorets organisationsform regleras i vanlig lag. Däremot anser fullmäktige att skäl saknas för beredningens förslag att RF inte direkt skall ange riksgäldskontoret som den myndighet som under riksdagen skall taga upp och förvalta lån. Denna betydelsefulla uppgift har, heter det i yttrandet, ombesörjts av riksgäldskontoret alltsedan tiden före gällande RF och – såvitt fullmäktige har sig bekant – föreligger inte några planer på en ändring i detta avseende. Fullmäktige finner inte heller att beredningen har anfört någon relevant motivering för ifrågavarande ändringsförslag.

Budgetutredningen (majoriteten) anlägger principiellt samma synsätt på riksgäldskontoret och dess ställning som på riksbanken (se härom under 13 §). *Två ledamöter av utredningen* är skiljaktiga på sätt som har angivits i fråga om riksbanken under 13 §.

9 kap. Förhållandet till andra stater

Några remissinstanser gör mera allmänna uttalanden om den av beredningen föreslagna regleringen.

Försvarets materielverk uttalar att genom bestämmelserna i kapitlet marken i Sverige bereds för vidgat internationellt samarbete på skilda områden. I enlighet med beredningens uttalande att utrikespolitiken är en angelägenhet för riksdagen kommer det att åvila denna att väga mot varandra å ena sidan de fördelar som för Sveriges del kan vara förenade med ett mer eller mindre långtgående internationellt samarbete och å andra sidan det intresse Sverige kan ha av att vidmakthålla sin suveränitet och sitt oberoende gentemot andra stater och sammanslutningar av stater. De tendenser till ökade kontakter över statsgränserna, som karaktäriserar tiden efter andra världskriget och särskilt senare år, ger vid handen, att större internationalisering blir ofrånkomlig även för vårt lands del. Å andra sidan torde det även vara av betydelse för vår fortsatta existens i händelse av krig eller avspärrning, att landets handlingsfrihet bevaras genom att dess förmåga att i sådant läge vara i möjligaste mån självförsörjande vidmakthålls. De utrikespolitiska, handelspolitiska med flera överväganden, som måste ligga bakom ställningstagande till en sådan avvägning, ankommer på riksdagen, som har det yttersta ansvaret för rikets och medborgarnas frihet och säkerhet och därför också för att resurser finns att försvara dessa värden. Att möjligheter skapas för deltagande i vidgat internationellt samarbete i den utsträckning riksdagen sålunda beslutar föranleder inte några invändningar från materielverket.

Utredningen om författningspublicering anser i likhet med beredningen att den rättsliga regleringen av förhållandet till andra stater är av så stor betydelse att en samlad behandling i ett särskilt kapitel är påkallad.

En något avvikande uppfattning har *Svea hovrätt*. Hovrätten nämner att författningsutredningens förslag inte upptog något särskilt kapitel om förhållandet till andra stater. De bestämmelser som beredningen har sammanfört i 9 kap. innehåller knappast någonting väsentligt utöver de regler som författningsutredningen tog in i skilda kapitel i sitt förslag. Redan en bättre genomarbetning av beredningens lagtexter skulle leda till en rätt väsentlig förkortning. Hovrättens granskning har lett till slutsatsen att kapitlet bör kortas ned till högst hälften. 1–4 §§ bör bli en eller möjligen två paragrafer. 5 § andra stycket bör utgå liksom ungefär hälften av 7 § och 8 §. Återstoden av 7 § bör sammanföras med 6 §, och återstoden av 8 § bör överföras till 6 kap. Slutligen bör 9 § förkortas efter författningsutredningens mönster. Detta leder enligt hovrätten till att behovet av ett särskilt kapitel om förhållandet till andra stater kan ifrågasättas. I vart fall föreligger inga tekniska svårigheter att fördela de erforderliga stadgandena på de övriga kapitlen liksom i författningsutredningens förslag.

Svenska företagares riksförbund anser inte att beredningens förslag i

denna del kan läggas till grund för lagstiftning. Under de kommande åren och decennierna kommer den rättsliga regleringen av förhållandet till andra stater att få en allt större betydelse. Vare sig Sveriges förhållande till EEC blir ett annat än de nordiska grannländernas eller inte måste det antagas, att de nordiska länderna kommer att samtidigt bli berörda av mellanhavanden med utomnordiska stater och med internationella organisationer. Redan av detta skäl borde vid utarbetandet av 9 kap. ha tagits synnerlig hänsyn till motsvarande statsrättsliga reglering i de andra nordiska länderna, hävdar förbundet. Enligt den allmänna motiveringen utreds för närvarande i annat sammanhang metoderna att införliva traktater med det svenska rättssystemet. Därför har grundlagberedningen inte närmare ingått på denna fråga. Enligt förbundets mening är det emellertid nödvändigt att före en grundlagsreglering åtminstone den nordiska statsrätten på detta område utreds och beaktas. Kapitlet om förhållandet till andra stater måste därför enligt förbundet bli föremål för en ny utredning. Därvid bör bl. a. uppmärksammas, på vilka områden som det vore ändamålsenligt med en överflyttning av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till internordiska organ.

Regeringsrättens ledamöter förordar en i visst hänseende komplet terande reglering i kapitlet. Ledamöterna anför att enligt beredningens motiv statschefen skall företräda riket och bl. a. ackreditera svenska sändebud i utlandet. I förevarande kapitel torde enligt ledamöterna klart böra anges de uppgifter att företräda Sverige i förhållande till andra länder, som föreslås skola ankomma på statschefen.

Utredningen om författningspublicering berör ett par för flera paragrafer i kapitlet gemensamma terminologiska frågor. Utredningen påpekar att i 12 § i gällande RF nämns bara främmande makt som avtalspart i internationella överenskommelser. I praxis har mellanstatlig organisation ansetts kunna hänföras under begreppet främmande makt och det tillägg som grundlagberedningen gjort i detta hänseende innebär endast ett förtydligande. Med mellanfolklig organisation avses organisation som är rättssubjekt enligt folkrätten. Eftersom sådana organisationer alltid torde ha stater som medlemmar föreslår utredningen att uttrycket mellanfolklig organisation i 1, 5 och 8 §§ byts ut mot mellanstatlig organisation. Även mellanfolklig domstol i 5 § bör bytas ut mot mellanstatlig domstol. Utredningen erinrar dock om att 1964 års riksdag godtog uttrycket mellanfolklig. Utredningen påpekar vidare att det inte är helt konsekvent att som sker i flera stadganden tala om internationell överenskommelse eller förpliktelse. Även internationella överenskommelser innehåller som regel förpliktelser. Om uttrycket "även på annat sätt ikläda riket internationell förpliktelse" bibehålls i 9 kap. 1 § bör därför 9 kap. 1–4 §§ samt 10 kap. 13 § ändras till att avse "internationell överenskommelse eller annan förpliktelse".

1 och 2 §§

Flera remissinstanser diskuterar beredningens förslag till regler om ingående av internationella överenskommelser.

JK nämner att beredningen i motiven (bet. s. 182) uttalar att förslagets reglering av traktaträtten innebär att riksdagens ställningstagande inte skall föregripas genom åtagande som regeringen gör. Fordras t. ex. en lagändring för att Sverige skall kunna fullgöra en internationell överenskommelse, skall regeringen enligt motiven inte kunna ingå den utan riksdagens godkännande. Enligt beredningen innehåller 2 § en föreskrift därom. Dessa beredningens uttalanden motsvaras enligt JK för det första inte av den föreslagna lagtexten i 1 och 2 §§. Av dessas redigering och formulering måste man tvärtom få den uppfattningen att riksdagens prövning skall ske först efter det att regeringen har träffat överenskommelsen. Men vidare strider beredningens nämnda uttalanden direkt mot 10 kap. 13 § i förslaget, vars avfattning klart och tydligt förutsätter att regeringen redan har ingått överenskommelsen då riksdagen skall pröva denna. Detta framgår också av motiven till denna paragraf (s. 202). – Enligt 12 § nuvarande RF skall, då riksdagens godkännande fordras, i överenskommelsen intagas förbehåll, varigenom dess giltighet görs beroende av riksdagens bifall. Beredningens förslag upptar ingen motsvarighet till denna bestämmelse, vilket enligt JK säges bero på tveksamhet i vad mån ett sådant förbehåll är folkrättsligt verksamt. Om bestämmelse om sådant förbehåll hade införts i beredningens förslag, skulle någon motstridighet i lagtextförslag och motivuttalanden inte ha förelegat och grundprincipen att regeringen inte skall kunna föregripa riksdagens ställningstagande hade upprätthållits. Beredningen uttalar att det syfte som den nuvarande regeln om förbehåll avser att fylla kan anses bli i viss utsträckning tillvarataget genom artikel 46 i 1969 års Wien-konvention om traktaträtten. Däri stipuleras, att en stat kan begära upphävande av en överenskommelse om den har slutits i uppenbar konflikt med en intern kompetensregel av grundläggande betydelse. En granskning av artikel 46 i konventionen – till vilken Sverige för övrigt enligt vad JK har inhämtat ännu inte har anslutit sig – synes dock ge vid handen att det är ytterligt tveksamt om och i vad mån den kan tjäna som en effektiv ersättning för ett förbehåll av angivet slag. – Man måste enligt JK noga betänka det rättsläge som uppstår om förbehåll inte har intagits i överenskommelsen. Ingår regeringen en överenskommelse utan förbehåll, får ju denna omedelbart bindande verkan för Sveriges del. Man åstadkommer med andra ord just den effekt som beredningen med skärpa har förklarat bör undvikas, nämligen att riksdagens prövning föregrips.

Utredningen om författningspublicering yttrar i frågan följande.

Grundlagberedningen föreslår inga genomgripande ändringar av reglerna om hur internationella överenskommelser skall ingås. I förslaget bibehålls sålunda det gällande systemet att regeringen har behörighet att ingå internationella överenskommelser och att vissa överenskommelser skall underställas riksdagen. I den redaktionella översynen av 12 § RF har grundlagberedningen bl. a. låtit den föreskrift utgå som säger att, då riksdagens godkännande förutsätts, förbehåll om detta skall intagas i överenskommelsen. Utredningen delar i och för sig beredningens ståndpunkt. Borttagandet av denna regel har emellertid fått till följd att innebörden av regeringens behörighet att ingå internationell överens-

kommelse enligt förslaget kan missförstås. Regeringens rätt att träffa internationella överenskommelser avser givetvis alla olika slag av sådana avtal, sålunda också överenskommelser som enligt 9 kap. 2 § skall föreläggas riksdagen för prövning. Lika självklart är att riksdagens ställningstagande inte får föregripas genom regeringsåtagande i överenskommelsens form, något som beredningen också framhåller i motiven. Regeringens rätt enligt 9 kap. 1 § är följaktligen betingad av riksdagens dessförinnan lämnade medgivande i de fall som anges i 9 kap. 2 §. Detta självklara förhållande kommer emellertid bara till indirekt uttryck, nämligen i den bestämmelse som avser att överenskommelsen underställs utrikesnämnden i stället för riksdagen. Då skall enligt förslaget utrikesnämnden ges tillfälle att yttra sig, *innan överenskommelsen ingås.*

Utredningen föreslår därför att 9 kap. 2 § omredigeras så att det av paragrafen klart framgår att sådana internationella överenskommelser som skall föreläggas riksdagen för prövning, inte får ingås förrän riksdagen godkänt dem. Utredningen ifrågasätter lämpligheten av att ordet "godkännande" utbytts mot "prövning"; det är ju rimligen bara om riksdagen med gillande prövar en överenskommelse som den får ingås.

Svea hovrätt och *hovrätten över Skåne och Blekinge* anlägger liknande synpunkter. *Svea hovrätt* har i sak inte någon erinran mot bestämmelserna i 1 och 2 §§. Emellertid finner hovrätten bl. a. ordet prövning i 2 § mindre korrekt. Vad det gäller är, säger hovrätten, att riksdagens godkännande erfordras i de fall som avses. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* uttalar att stadgandet i 2 § är avsett att vara ett undantag från huvudregeln i 1 §. Enligt hovrättens förmenande har detta inte kommit till klart uttryck i lagtexten. Ordet prövning synes alltför vagt. Det bör av stadgandet klart framgå att regeringen i vissa fall inte ensam kan ingå för riket bindande överenskommelser. Hovrätten förordar att den inledande punkten erhåller följande lydelse: "Internationell överenskommelse eller förpliktelse skall för att bli gällande godkännas av riksdagen".

JK och *utredningen om författningspublicering* uppehåller sig närmare vid frågor om riksdagens medverkan vid ingående av internationella överenskommelser. *JK* framhåller att om överenskommelsen förutsätter grundlagsändring, skall riksdagens prövning försiggå i den för grundlagsändring stadgade formen, dvs. genom två riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval. Enligt beredningen är den rådande uppfattningen att riksdagen i ett sådant fall i dag kan lämna sitt medgivande först sedan grundlagen har ändrats eller i anslutning till att ändringsförslaget slutligt antas. Beredningens förslag innebär den skillnaden mot vad sålunda anses gälla för närvarande, att riksdagens godkännande i regel inte krävs om grundlagsändringen redan har vidtagits. Ehuru det inte framgår av motiven, torde enligt JK få förutsättas att frågan om grundlagsändring behandlas av riksdagen parallellt med godkännandet av överenskommelsen. Att så sker synes angeläget. Riksdagen bör nämligen inte kunna genom godkännandet binda en kommande riksdag – särskilt inte en riksdag med ny sammansättning – vid dess prövning av grundlagsfrågan. Trots att också en riksdag med ny sammansättning genom överenskommelsen blir utsatt för ett starkt tryck vid sin bedömning av denna fråga, torde den å andra

sidan känna sig i mindre grad förpliktad av en tidigare riksdags beslut, i vart fall om det politiska läget har förändrats. Det är därför väl tänkbart att förslaget till grundlagsändring inte skulle bli slutligt antaget. Internationella komplikationer kan därigenom lätt bli följden för Sveriges del, särskilt om regeringen långt före den slutliga riksdagsbehandlingen har träffat för Sverige omedelbart bindande överenskommelse. *Utredningen om författningspublicering* konstaterar att beredningen inte heller i fråga om riksdagens medverkan vid ingående av internationella överenskommelser föreslår några större förändringar av nuvarande bestämmelser. Beredningen har dock, förklarar utredningen, preciserat och i viss mån utvidgat riksdagens funktioner. Utredningen yttrar härefter följande.

I 9 kap. 2 § andra stycket föreskrivs att särskild form skall iakttagas vid prövningen av en överenskommelse om sådan form är föreskriven för det riksdagsbeslut som måste komma till stånd för att överenskommelsen skall kunna godkännas. 7 kap. 9 och 10 §§ innehåller regler om viss form för riksdagens beslut i fråga om grundlag och riksdagsordning. Det är av naturliga skäl föga troligt att den sistnämnda kommer att ändras till följd av ett internationellt åtagande. Enligt 7 kap. 11 § skall annan lag än grundlag eller riksdagsordningen stiftas genom endast ett beslut, om icke annat följer av vad som föreskrivs i 9 kap. 5 §. I sistnämnda paragraf ges regler om beslut om överlåtelse av beslutanderätt på internationellt organ. Av det sagda följer att bestämmelsen i 9 kap. 2 § andra stycket bara kommer till användning i de fall då riksdagen har att ta ställning till en överenskommelse som förutsätter grundlagsändring. Det kan ifrågasättas om inte detta skulle kunna uttryckas mera direkt genom följande formulering: "Förutsätter överenskommelse eller annan förpliktelse att grundlag ändras eller upphäves eller att ny grundlag stiftas skall vid prövning av överenskommelsen eller förpliktelsen samma fom iakttagas som är föreskriven för stiftande av grundlag."

Enligt 2 § tredje stycket skall regeringen, fortsätter utredningen, även i andra fall än dem då riksdagens kompetens berörs för prövning förelägga riksdagen överenskommelse eller förpliktelse som är av större vikt. Vad som är av större vikt torde regeringen enligt utredningen liksom hittills få avgöra under konstitutionellt ansvar. Regeringen kan enligt förslaget underlåta sådant underställande om rikets intresse kräver det, nämner utredningen vidare. Utredningen utgår från att det i en kommande proposition framhävs att ett sådant underlåtande endast kan ske i yttersta undantagsfall. – Utredningen erinrar om att hinder inte torde föreligga mot att riksdagen inom de gränser som i övrigt fastställs för dess delegation av kompetens till regeringen bemyndigar regeringen att för visst angivet fall ingå en internationell överenskommelse.

Svea hovrätt finner avfattningen av 2 § otillfredsställande också i andra hänseenden än det som berördes nyss. Det är enligt hovrätten språkligt mindre lyckat att tala om att "förpliktelse" skall "föreläggas" riksdagen för prövning. I punkten 1 i första meningen är vidare det sista ledet tillräckligt. Orden "förutsätter – – – eljest" kan enligt hovrätten utgå. Punkten 2 i samma mening bör omformuleras så att den täcker även första meningen i tredje stycket. Den kan helt enkelt lyda: "om den eljest är av större vikt". Under denna bestämning får man naturligtvis, förklarar

hovrätten, hänföra fredsavtal. Hovrätten ifrågasätter slutligen om andra stycket behövs.

Utredningen om författningspublicering aktualiserar ett par frågor som inte direkt berörs i paragraferna men som har samband med dessa. Utredningen påpekar att beredningen såvitt avser metoderna för genomförandet av internationella överenskommelser i svensk rätt hänvisar till utredningen och därför inte går närmare in på denna fråga. Beredningen erinrar dock om att de föreslagna reglerna om lagstiftning inte utgör något hinder mot att riksdagen vid sin prövning av en internationell överenskommelse beslutar att denna skall gälla som lag (bet. s. 84). – Utredningen vill i detta sammanhang påpeka att det kan leda till missförstånd när grundlagberedningen säger att överenskommelser i många fall kan användas som en ersättning för lagstiftning (bet. s. 180). En överenskommelse kan inte utan vidare generellt ersätta lagstiftning. När en stat ingår en internationell överenskommelse innebär det att staten åtar sig att se till att dess interna lagstiftning bringas i överensstämmelse med överenskommelsens innehåll. I vilken utsträckning överenskommelsen därvid kommer att ersätta den interna lagstiftningen blir beroende av dess utformning och av varje lands regler om hur internationella överenskommelser skall genomföras i den interna rättsordningen. De exempel beredningen nämner (bet. s. 180) är för Sveriges vidkommande sådana fall där det finns såväl internationella överenskommelser som intern lagstiftning med ett motsvarande innehåll. Det är därför enligt utredningen något oegentligt att tala om att överenskommelsen ersätter lagstiftning. – Utredningens pågående arbete ger ännu inte tillräckligt underlag för ett slutligt ställningstagande till hur internationella överenskommelser lämpligen bör genomföras i svensk rätt, heter det vidare i yttrandet. Så mycket står dock klart att en enda metod inte kan komma i fråga. Skilda vägar måste väljas, beroende bl. a. på innehållet i överenskommelserna, de adressater till vilka överenskommelserna riktar sig, överenskommelsernas formulering och den interna lagstiftning i vilken överenskommelserna skall införas. Såvitt utredningen nu kan bedöma bör härmed sammanhängande problem emellertid kunna lösas utanför grundlagens ram. Här kan också hänvisas till ett under 5 § återgivet yttrande av *regeringsrättens ledamöter.*

Utredningen om författningspublicering berör också spörsmålet om publicering av internationella överenskommelser och erinrar om att om riksdagen föreskriver att en internationell överenskommelse skall vara lag samma regler om kungörande som utredningen har föreslagit beträffande lagar och andra författningar (se härom under 7 kap. 15 § RF) givetvis skall gälla. Däremot saknas anledning att grundlagsfästa generella regler om publicering av internationella överenskommelser. Frågan om hur sådan publicering bör ske kommer utredningen att behandla i ett kommande betänkande.

3 §

Lagrummet kommenteras endast av *Svea hovrätt* och av *utredningen om författningspublicering. Utredningen* konstaterar endast att bestämmelsen i paragrafen innebär en nyhet, eftersom riksdagens medverkan hittills inte har erfordrats för uppsägning av en överenskommelse. *Svea hovrätt* finner det onödigt att ha en särskild paragraf om uppsägning. Innehållet kan enligt hovrättens mening arbetas in i 1 och 2 §§.

4 §

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt ifrågasätter om det inte i bestämmelsen bör införas ett uttryckligt förbehåll om att i överenskommelse som ingås av förvaltningsmyndighet inte får tagas in regler rörande formella rättsförhållanden som skiljer sig från i riket redan gällande.

Svea hovrätt pekar på möjligheten att föra samman stadgandet i 4 § med innehållet i 1–3 §§ som sista stycket i en paragraf.

5 §

Att regeringen utesluts från beslutsfattandet enligt första stycket är enligt *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt* helt i linje med strävan till ökad makt för riksdagen. Den i andra stycket införda möjligheten att i fall av mera alldaglig natur överlåta rättskipningsuppgifter o. d. till annan stat etc. är enligt överåklagaren välmotiverad med tanke på de alltmer ökade internationella kontakterna.

Svea hovrätt behandlar till en början paragrafens första stycke för sig och anmärker att till detta har förts över den nuvarande regeln om överlåtelse av konstitutionella befogenheter till mellanfolklig organisation. Hovrätten har inte någon erinran mot beredningens förslag att överlåtelse skall kunna göras också till mellanfolklig domstol. Medan regeln nu är tillämplig på beslutanderätt som tillkommer – förutom regeringen eller riksdagen – "annat statligt organ", skall den, uttalar hovrätten fortsättningsvis, enligt beredningen avse beslutanderätt som tillkommer "visst annat i regeringsformen angivet statligt organ". Betraktad för sig innebär denna ändring, att endast sådana organ, som är så viktiga att de anges i RF, skall kunna fråntas beslutanderätt. Ändringen skall enligt hovrätten sannolikt ses i samband med den helt nya regel som föreslås i andra stycket. Hovrätten har emellertid inte kunnat finna några sakliga skäl för att införa begränsningen till "i regeringsformen angivet" organ. Hovrätten övergår härefter till att granska bestämmelserna i andra stycket. Dessa inger hovrätten åtskillig tvekan. Hovrätten anför följande.

I motiveringen (s. 186–187) anför beredningen att det alltmer ökande internationella samarbetet gör det önskvärt att kunna överföra rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke svenska organ "i större omfattning och i något enklare form" än som förutsätts som normalt enligt första stycket. Som exempel pekar beredningen på att vissa förvaltnings-

uppgifter överflyttats till finska och norska myndigheter enligt gällande överenskommelse om gränstullsamarbete. Emellertid har veterligen den grundlagsregel som infördes 1965 ännu aldrig behövt tas i bruk, och anordningarna i samband med gränstullsamarbetet vidtogs redan före nämnda år, utan stöd av någon grundlagsregel. Det är därför knappast klarlagt att det föreligger behov av nya bestämmelser eller ens om den föreslagna regeln innebär en uppmjukning eller en skärpning i förhållande till vad som anses vara gällande rätt.

Det framstår som föga tilltalande att för befogenhetsöverlåtelse införa två olika beslutsregler, vilka båda avviker från den normala ordningen genom skilda krav på kvalificerad majoritet. Hela RF i övrigt innehåller endast två föreskrifter om kvalificerad majoritet, nämligen de som avser ändring av RO och beslut om tillstånd att väcka talan mot riksdagsman. Beredningen har inte anfört bärande skäl för en så invecklad ordning som 5 § innefattar. I specialmotiveringen uttalar beredningen att de fall som kommer under andra stycket "i stort sett (torde) vara av mer alldaglig natur". Om detta bringas till klart uttryck i lagtexten, bör man kunna nöja sig med vanligt majoritetsbeslut, eventuellt beslut med absolut majoritet liksom vid misstroendeförklaring eller omröstning om ny statsminister. Anser man nödvändigt att uppställa strängare krav, kan man lika gärna låta regeln i första stycket bli tillämplig. I sista hand får man i vart fall tillämpa beslutsordningen vid grundlagsändring.

Om en motsvarighet till andra stycket anses erforderlig, måste i allt fall beredningens förslag överarbetas rent tekniskt. Förhållandet mellan de båda styckena syns f. n. varken fullt klart eller sakligt korrekt. Det står klart att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i och för sig faller under båda styckena och att båda kan bli tillämpliga på statliga organ som anges i RF. I fråga om andra statliga organ kan däremot endast andra stycket bli tillämpligt. Av motiven framgår vidare att uppgifter kan överföras i större omfattning enligt andra stycket än enligt första stycket. Lagtexten visar att delegation kan ske till annan stat – i princip också till annan mellanfolklig organisation än sådan för fredligt samarbete – enligt andra stycket men inte enligt första. Härav syns följa t. ex. att den strängare regeln blir tillämplig om länsstyrelserna (angivna i 10:4) skall fråntas uppgifter i begränsad omfattning men den enklare regeln om de fråntas uppgifter i större omfattning. Det är inte heller klart vilken relationen är mellan den strängare regeln om delegation till mellanfolklig domstol och den enklare regeln om överförande av rättskipningsuppgift till icke svensk inrättning. Man frågar sig om det verkligen är avsett att strängare krav skall gälla för att föra över en i RF angiven domstols rättskipande uppgift till mellanfolklig domstol än för att överflytta den till annan stat etc.

Regeringsrättens ledamöter behandlar de särskilda komplikationer som kan uppkomma när internationellt organ har fattat beslut som Sverige enligt mellanfolkligt avtal har lovat hörsamma. Inledningvis omtalar ledamöterna att Sverige tillämpar den principen i folkrätten, att åtaganden, som Sverige har gjort genom överenskommelse med andra länder, inte kan göras gällande i Sverige, förrän de har införlivats med intern svensk rätt genom lagstiftning. Från denna utgångspunkt har exempelvis de rättigheter, som anges i Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, ansetts inte kunna åberopas omedelbart utan blott i den mån intern svensk rätt garanterar rättigheten. – Grundlag-

beredningen berör (bet. s. 181) det problem som uppkommer då vissa internationella organ fordrar möjlighet att utfärda föreskrifter, som skall vara omedelbart tillämpliga i Sverige, oavsett om de har införlivats med svensk rättsordning eller inte. I 5 § andra stycket har intagits en regel att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift kan överlåtas till annan stat, mellanfolklig organisation eller icke svensk inrättning eller samfällighet. Grundlagen sysselsätter sig emellertid blott med frågan hur en sådan överlåtelse skall ske, inte med det svårare problemet hur man skall förfara, om avgöranden av sådan främmande domstol eller förvaltningsmyndighet kommer i strid med t. ex. av svenska slutinstanser träffade avgöranden. Sverige har redan, bl. a. genom att underkasta sig Europarådets domstols jurisdiktion och i vissa fall även Internationella domstolens i Haag jurisdiktion, försatt sig i den situationen, att Sverige kan bli skyldigt att verkställa en av internationell domstol ålagd förpliktelse, som strider mot vad svenskt organ internt har beslutat. Svensk rätt saknar för närvarande regler om hur det skall förfaras i dylika lägen. Grundlagen kan emellertid inte stanna vid att skänka beslutanderätt till främmande organ utan måste också ge lösningar på tänkbara konflikter mellan beslut av internationellt organ, vilka Sverige enligt mellanfolkliga avtal har lovat att hörsamma, och beslut efter intern svensk rätt. Det bör enligt ledamöternas mening finnas något auktoritativt organ i Sverige med befogenhet att förordna om hur en sådan rättslig konflikt skall lösas.

Utredningen om författningspublicering yttrar att den enligt sina direktiv skall behandla frågan hur de beslut, som fattas av internationellt organ till vilket beslutanderätt har överlåtits, skall införlivas med vårt rättssystem. Inte heller i detta hänseende ger utredningens pågående arbete tillräckligt underlag för ett slutligt ställningstagande. Även härmed sammanhängande problem synes dock utredningen kunna lösas utanför grundlagens ram.

6 och 7 §§

Frågan vem som vid konungens frånvaro skall vara ordförande i utrikesnämnden berörs av ett par remissinstanser. *Regeringsrättens ledamöter* har uppfattat beredningens förslag så att statsministern och inte tillfällig riksföreståndare skall överta ordförandeskapet i nämnden vid hinder för konungen. Enligt *riksmarskalkämbetet* är det oklart huruvida i första hand riksföreståndare eller statsministern skall föra ordet i utrikesnämnden när konungen är förhindrad att fullgöra sina uppgifter. *Svea hovrätt* har noterat att statsministerns ställföreträdare och inte som nu utrikesministern föreslås fungera som ordförande när både statschefen och statsministern är frånvarande.

Med anledning av ett uttalande i beredningens motiv att statschefen skall "presidera" i utrikesnämnden säger sig *riksmarskalkämbetet* förutsätta att ordvalet innebär vad som utsägs i 49 § nuvarande RO, nämligen att konungen "leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes".

Föreskrifterna om tystnadsplikt i 7 § tredje stycket har

föranlett uttalanden av *offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén*. Stadgandet om tystnadsplikt beträffande nämndens sammanträden inom stängda dörrar har enligt kommittén med nuvarande regler särskild betydelse genom att stadgande i lag gör det möjligt att hävda tystnadsplikten även i den del tryckfrihetsförordningens anonymitetsskydd eljest skulle lägga hinder i vägen. Beredningen – som hänvisar till kommitténs och massmediautredningens uppdrag att utreda frågan om den framtida avvägningen mellan behovet av sekretess i det offentliga livet och intresset av skydd för massmediernas informationskällor – anser (s. 255) för sin del, yttrar kommittén, att tystnadsplikten bör gälla också meddelanden till nyhetsorganen och påpekar, att endast sådant som av viktiga utrikes- eller försvarspolitiska skäl bör hållas hemligt kan antas komma att inrymmas. Kommittén delar beredningens uppfattning. I fråga om bestämmelsernas lagtekniska utformning vill kommittén påpeka, att beslutanderätten ifråga om tystnadsplikt har lagts i ordförandens hand, vilket synes mindre konsekvent med hänsyn till förslagets bestämmelser om konungens ställning i övrigt. Sistnämnda påpekande har en motsvarighet hos *Svea hovrätt* som noterar att sista meningen i 7 § ger statschefen hans enda maktbefogenhet enligt beredningens förslag.

Svea hovrätt gör anmärkningar i r e d a k t i o n e l l t hänseende mot utformningen av lagtexten. Åtminstone 7 § andra stycket sista meningen och tredje stycket synes enligt hovrätten böra stå i RO. Återstoden av texten i de båda paragraferna bör kunna komprimeras och sammanföras i en paragraf.

8 §

F ö r s t a m e n i n g e n

Riksåklagaren finner stadgandet i första meningen motiverat med hänsyn till den betydelsefulla roll som utrikespolitiken spelar. *Kammarrätten i Göteborg* förordar däremot att stadgandet får utgå ur RF. Kammarrätten hävdar att förekomsten av ett utrikesdepartement inte behöver grundlagsfästas.

Hovrätten över Skåne och Blekinge yttrar att innehållet i stadgandet behandlas i 6 kap. 1 och 3 §§ RF och inte hör hemma i 9 kap. *JK* finner att föreskriften i första meningen inte är väl förenlig med 6 kap. 1 § andra stycket och motivuttalandena därtill om att antalet departement inte behöver vara bestämt i lag och att fördelningen av ärendena och departementens namn bör vara regeringens angelägenhet. Ett sätt att lösa frågan kunde enligt JK vara att i nämnda stycke ta in en föreskrift om existensen av ett utrikesdepartement för handläggning av utrikes ärenden. En lämpligare utväg är emellertid enligt JK:s mening att, med bibehållande av 6 kap. 1 § andra stycket oförändrat, omformulera 9 kap. 8 § på förslagsvis följande sätt: "Chefen för det departement, till vilket utrikes ärendena hör, skall hållas" etc. *Svea hovrätt* synes inte ha något att erinra mot stadgandet i och för sig men anser att det bör överföras till 6 kap. RF.

Andra meningen

Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt finner föreskriften i andra meningen vara helt på sin plats. I praktiken torde även i mindre viktiga fall kontakt tagas med utrikesdepartementet för bistånd med sakkunskap, yttrar han.

Försvarets materielverk anser att föreskriften inte föranleder någon principiell invändning men gör den reflexionen att det i många fall kommer att bli en grannlaga uppgift för myndigheterna att bedöma huruvida det i det särskilda fallet är fråga om en utrikesförbindelse som – med motivens ord – har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket. Resultatet av föreskriften kan komma att bli, att myndigheterna underställer utrikesministern nästan varje fråga berörande en utlandsförbindelse. Materielverket berör särskilt fall av upphandling av materiel i utlandet. Sådan upphandling medför rättsliga förpliktelser för riket. Ordalagen i föreskriften är sådana, att underrättelseskyldigheten skulle kunna anses begränsad till de fall där ett köp sker från främmande stat. Å andra sidan skulle föreskriften kunna tolkas så att alla köp hos någon i främmande stat skulle underställas utrikesministern. Det bör enligt verket göras helt klart att det inte är nödvändigt att underställa utrikesministern t. ex. köp av mindre betydelse från främmande stat utan endast beställningar som kan ha utrikespolitisk återverkan.

Föreskriften avstyrks av *riksåklagaren, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge* och *kammarrätten i Göteborg. Riksåklagaren* anser det tveksamt om i grundlagen på sätt som skett bör meddelas en allmän bestämmelse om underrättelseskyldighet. Osäkerhet torde ibland kunna råda om huruvida en fråga är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation och behov kan föreligga av förtydligande av om i det ena eller andra fallet underrättelse skall lämnas. Enligt RÅ:s mening är det lämpligare att bestämmelser om dylik underrättelseskyldighet ges i annan ordning än grundlag. *Svea hovrätt* finner det uppenbart att minst samma behov av underrättelse föreligger inom andra departement än utrikesdepartementet. Allmänt sett torde myndigheterna ha lättare att inse vikten av information till regeringen då utrikespolitiska aspekter är aktuella än eljest, säger hovrätten. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att stadgandet skulle leda till en alltför omfattande rapportskyldighet och förklarar att det bör ankomma på regeringen att reglera hur och i vilken omfattning information skall ges och samarbete skall ske inom förvaltningen. *Kammarrätten i Göteborg* menar att ett stadgande av ifrågavarande innebörd kan tas in i instruktion eller liknande författning.

9 §

Föreskrifterna i lagrummet tillstyrks uttryckligen av *överbefälhavaren, chefen för armén* och *chefen för försvarshögskolan. Överbefälhavaren* uttalar sig om föreskriften att regeringen äger insätta rikets försvarsmakt

eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Genom att regeringen får denna rätt, yttrar ÖB, ökar möjligheterna för krigsmakten att komma till snabb och verkningsfull insats i ett krigs känsliga inledningsskede. Förslaget innebär enligt ÖB:s mening att svenska militära styrkor kan insättas utanför riket om landet blir angripet. Nödvändigheten härav framhöll ÖB redan i sitt yttrande över författningsutredningens förslag. Möjligheten kan enligt ÖB utnyttjas såväl i fråga om flyg- och sjöstridskrafter som i fråga om markstridskrafter, främst spaningsförband. Liknande synpunkter anförs av *chefen för armén. Chefen för försvarshögskolan* säger sig dela beredningens uppfattning att den svenska regeringens behörighet att sätta in försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp givetvis inte får vara beroende av om angriparen uttryckligen förklarar krig eller eljest betraktar angreppet som ett krig. Det måste självklart vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter.

ÖB finner bestämmelsen i paragrafens sista stycke vara av största betydelse för att vi snabbt och bestämt skall kunna visa vår vilja och förmåga att värna neutraliteten.

Svea hovrätt är kritisk mot paragrafens utformning. Första meningen utsäger enligt hovrätten en självklarhet. Över huvud taget synes beredningen, förklarar hovrätten, i lagrummet inte ha sagt mer än författningsutredningen gjorde i sitt väsentligt kortare stadgande (10 kap. 3 § förslaget till RF).

Angående begreppet krig hänvisas till sammanställningen under rubriken till 12 kap. RF.

10 kap. Rättskipning och förvaltning

Vissa uttalanden rörande domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning och uppgifter har redovisats under 1 kap. 7 § RF.

Bland de uttalanden som hänför sig till 10 kap. återfinnes några allmänna omdömen.

RÅ framhåller att kapitlet innehåller ett flertal tillägg och omarbetningar i förhållande till de bestämmelser som författningsutredningens förslag innehöll i motsvarande hänseenden. Beredningens förslag ger enligt RÅ:s mening i flera hänseenden garantier av stor betydelse för rättssäkerheten. *Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt* pekar särskilt på förbudet mot inrättande av domstolar för redan begångna brott i 1 § andra stycket, regleringen av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet och kompetens i 5 och 6 §§, förbudet mot retroaktiva straffdomar i 7 § varigenom rättssatsen nullum crimen sine lege grundlagsskyddas samt förbudet mot landsförvisning av svenska medborgare i 8 §. Överåklagaren hälsar allt detta med tillfredsställelse och förklarar att det inte ger anledning till erinran liksom inte heller innehållet i övrigt. *Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt* uttalar att

nyheterna i kapitlet består, förutom att ämnet har fått större utrymme i grundlagen, väsentligen i att riksrätten har fått lekmannainslag och att benådad inte kan neka mottaga beviljad nåd, samt att svenskt medborgarskap i betydande utsträckning bortfaller som krav för innehav av offentlig tjänst. Dessa ändringar ligger enligt överåklagaren i linje med samhällsutvecklingen. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller att till grund för beredningens överväganden vid gränsdragningen kring lagområdet har lagts principen att inskränkningar i medborgarnas personliga frihet och rätt till egendom inte skall kunna företas annat än med stöd av lag. I 10 kap. 6 §, fortsätter länsstyrelsen, sägs att svensk medborgare som blir berövad friheten alltid kan få saken prövad av domstol. I 10 kap. betonas på olika sätt domstolarnas självständighet. Beträffande förvaltningsmyndigheterna, vars självständighet beredningen framhåller, finns däremot ett stadgande om lydnadsplikt (4 §) under regeringen. Sambandet mellan lagområdet och domstolarnas verksamhet å ena sidan samt regeringens normgivnings- och verkställighetskompetens och förvaltningsmyndigheternas verksamhet å andra sidan blir, uttalar länsstyrelsen, härigenom logisk. Grundlagens regler bringas också i samklang med och ger stöd åt de nyligen genomförda reformerna på förvaltningsrättskipningens område.

En allmänt kritisk syn på kapitlet redovisas av *Svea hovrätt*. Hovrätten saknar i betänkandet en närmare diskussion av främst domstolarnas ställning och funktioner i en ny författning. De synpunkter på den förändrade grundvalen för författningen, som hovrätten har utvecklat i annat sammanhang i sitt yttrande (se avsnittet med redovisning av allmänna synpunkter på förslaget), sägs ha särskild betydelse i detta sammanhang. Beredningens behandling av de frågor, som behandlas i 10 kap., får enligt hovrätten sägas ha varit påfallande ytlig. Resultatet har blivit att bestämmelserna brister i fråga om organiskt sammanhang inbördes och med förslaget till RF i övrigt. Nära sakliga samband råder dels mellan medborgerliga rättigheter, lagstiftning och rättskipning, dels mellan regeringsarbetet, förhållandet till andra stater och förvaltning. Dessa samband har enligt hovrätten inte kommit till klart uttryck i förslaget. Det framstår som rätt uppenbart att 10 kap. är ett av de kapitel som ägnats minst uppmärksamhet av beredningen. Över huvud taget lider enligt hovrätten detta kapitel av samma slags brister som har påtalats i flera sammanhang i det föregående.

Några remissinstanser uppehåller sig särskilt vid d o m s t o l a r n a s s ä r s t ä l l n i n g. *Justitieråden Sjöwall, Edling, Hedfeldt, Petrén, Joachimsson, Bergsten, Hesser, Walberg, Gärde Widemar, Höglund och Welamson* uttalar att förslaget i enlighet med gällande RF och i överensstämmelse med vad som är naturligt i en demokratisk rättsstat tillägger domstolarna en betydelsefull ställning i statslivet och säger i det avseendet följande.

I motiven (s. 192) framhålls att högsta domstolen och regeringsrätten genom bestämmelserna i 12 § om resning kommer att stå som de yttersta garanterna för lagenligheten hos myndigheternas beslut. Även i vissa

andra hänseenden förbehåller den föreslagna regeringsformen domstolarna rätten att avgöra rättsliga frågor. Enligt 6 § första stycket får annan myndighet än domstol inte utan stöd av lag med bindande verkan slutligt avgöra rättstvist mellan enskilda. I 6 § andra stycket stadgas att om annan myndighet än domstol har berövat någon friheten eller ådömt honom straff eller konfiskation för ett brott eller bestämt annan sådan särskild rättsverkan av en gärning, skall den beslutet rör på begäran få saken prövad av domstol utan dröjsmål. I 15 § andra stycket föreskrivs att om beslut om avsked, avstängning eller läkarundersökning av någon som är ordinarie domare har fattats av annan myndighet än domstol, skall domaren kunna påkalla domstols prövning av beslutet.

Domstolarnas betydelsefulla funktioner i konstitutionellt avseende och vid uppehållandet av rättsordningen har föranlett att i förslaget även upptagits regler om domstolsorganisationen och om förbud mot att domstolar inrättas i administrativ väg (1–3 §§). Av samma skäl innehåller förslaget, i anslutning till gällande regeringsform, bestämmelser om domares principiella oavsättlighet och skydd mot förflyttning (15 §). En viktig regel i detta sammanhang är även den i 5 § första stycket andra punkten som innebär, såvitt nu är i fråga, att varken regeringen eller annan myndighet eller riksdagen, får bestämma hur domstolar skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel. I motiven (s. 83, 196) framhålles att domstolarna sålunda i så gott som hela sin verksamhet är helt självständiga och uteslutande skall följa gällande rättsregler och vara förhindrade att handla efter andra föreskrifter givna för särskilda fall.

Med hänsyn till den särställning som sålunda enligt förslaget tillkommer domstolarna såsom garanter för lagligheten av myndigheternas beslut och för medborgarnas rättssäkerhet framstår det som mindre lämpligt att bestämmelserna om deras verksamhet i förslaget sammanförts med de föreskrifter som skall gälla om förvaltningsmyndigheternas verksamhet. För dessa skall väl i vissa hänseenden gälla samma regler som för domstolarna men viktiga skillnader framträder. Principiellt mest betydelsefullt är att förvaltningsmyndigheterna står i lydnadsförhållande till regeringen; detta utsäges också i den föreslagna författningstexten (4 §). Såsom på flera håll påpekats i betänkandet (t. ex. s. 191, 195, 196) har förvaltningsmyndighet ofta att lyda av regeringen eller annan överordnad myndighet utfärdade direktiv för särskilda fall. Enligt förslaget skall inte heller gälla några bestämmelser som reglerar avsked och förflyttning av förvaltningstjänstemän.

När man i förslaget, trots nu föreliggande skillnader i domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning, valt att samla bestämmelserna om dessa i ett gemensamt kapitel har som skäl främst angivits, att det inte är möjligt att med utgångspunkt i gällande rätt dra någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande verksamhet (s. 190). Häremot må framhållas att förslaget dock självt bygger på att det städse är möjligt att ange huruvida en befattningshavare är domare, dvs. fullgör dömande verksamhet, eller om han innehar en förvaltningstjänst; bestämmelserna i 15 § om domares avsked m. m. förutsätter nämligen att en sådan gräns kan dragas. I betänkandet (s. 83) synes man ha lagt en viss vikt vid att det både för domstolar och för förvaltningsmyndigheter gäller att de skall vara självständiga i förhållande till riksdagen. Såsom nyss framhållits föreligger emellertid en principiell skillnad mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter såvitt angår den i praktiken viktigare frågan om deras självständighet i förhållande till regeringen.

Enligt *regeringsrättens ledamöter* måste domstolarnas ställning definieras på ett klarare sätt i en ny grundlag än som har skett i förslaget.

Domstolarna bör i grundlagen tilläggas ansvar för att rättsordningen upprätthålles sådan den föreligger enligt de av statsmakterna i vederbörlig ordning antagna eller eljest gällande rättsreglerna. I det avseendet uttalas följande.

Förslagets konstruktion har inte medgivit att domstolarna tillmätes någon egentlig plats i det statsrättsliga kontrollsystemet. Spörsmålet kvarstår dock om domstolarna i regeringsformen skall tillerkännas en ställning som ombesörjande särskilda kontrollfunktioner i statslivet eller vara allenast underordnande organ med uppgift att omsätta, som det sägs (s. 190), riksdagens beslut i praktiken.

I det memorial, varmed konstitutionsutskottet 1809 framlade förslaget till den nu gällande regeringsformen, omnämnde utskottet, efter förebild av Montesquieus teorier, den dömande makten som självständig makt vid sidan av den verkställande och den lagstiftande. Regeringsformen ger emellertid icke i sin komposition något klart uttryck för denna tanke. Systematiskt framställdes den dömande makten närmast som en del av Konungens funktioner utan att tilläggas en fullt genomförd formell självständighet. Under 1800-talet vann maktdelningsläran dock efterhand allmänt erkännande i praktiken, och ett omfattande lagstiftningsarbete inleddes för att särskilja dömande och rent förvaltande organ. Det senaste halvseklets utveckling kan sägas i viss mån innebära en återgång till äldre uppfattning att den dömande verksamheten icke är artskild från annan offentlig myndighetsutövning utan en med denna likställd verksamhet.

I samband med stiftande av en helt ny grundlag bör klar ställning tas till de rättskipande organens roll och plats i statsskicket. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas åt hur de enskilda människorna, vilka tillsammans utgör folket, kan vid behov få ett skydd mot kompetensöverskridanden m. m. av riksdagen eller andra den offentliga maktens utövare. Endast självständiga domstolar kan fullgöra en sådan uppgift. De kan givetvis icke ge annat skydd än det som den i politisk väg beslutade rättsordningen bereder envar invånare i landet. Den enskilde skall emellertid kunna lita på att en gällande rättsregel alltid iakttas av alla offentliga organ.

Grundlagberedningen erkänner behovet av en dömande makt som garanti för individens rättsliga trygghet. Den påpekar t. ex. att kravet på myndigheterna att iakttaga normmässighet vid sina avgöranden utgör ett skydd för den enskildes rättssäkerhet (s. 191). Men i stor utsträckning går dess förslag i annan riktning.

Som en inskränkning i domstolarnas kontrollfunktioner måste grundlagberedningens förslag med avseende på resningsinstitutet uppfattas. Om detta föreslås i 10 kap. 12 § att resning i avgjort ärende skall få beviljas i enlighet med vad som föreskrives i lag eller eljest gäller. Härav följer att rätten till resning kan inskränkas genom en av riksdagen antagen lag, medan resningsmöjligheten nu är omedelbart inskriven i grundlagen (§ 19 RF) och icke torde kunna inskränkas utan grundlagsändring. Resningsinstitutets betydelse i förevarande sammanhang ligger i att även regeringsavgöranden som har karaktär av rättstillämpning kan bli föremål för resning. Försvinner denna möjlighet genom riksdagsbeslut, förändras – även om resningsinstitutet i praktiken hittills blott i obetydlig omfattning använts i fråga om ärenden med regeringen som slutinstans – teoretiskt sett det konstitutionella kontrollsystemet på en viktig punkt.

Ledamöterna förklarar att frågan om hur domstolarnas uppgifter skall

bestämmas i grundlag inte är lättlöst. Givet är att de uppgifter, som sammanhänger med domstolarnas funktioner i statslivet, klart bör framgå av själva grundlagen. Här avses bl. a. lagprövningsrätten samt rätten att handha de extraordinära rättsmedlen inom hela området för offentlig myndighetsutövning. Vidare bör domstolarnas traditionella huvuduppgifter inom den löpande rättskipningen angivas.

I fråga om förvaltningsmyndigheternas ställning uttalar *regeringsrättens ledamöter* följande.

Förvaltningsmyndigheterna presenteras i 10 kap. 4 §. Deras organisation kan icke behandlas utan att först förvaltningens uppgifter klargjorts. Dessa har i 1 kap. 7 § angivits vara att verkställa de beslutande organens föreskrifter (se även s. 190). Saken kan också uttryckas så att det är förvaltningens uppgifter att i enlighet med de av överordnade organ fastställda riktlinjerna tillse att samhället i praktiken fungerar väl.

Denna allmänna grundsats ger föga vägledning. Man måste, då man sysslar med begreppet förvaltning, göra klart för sig att detta omspänner en mångskiftande och olikartad verksamhet. Av betydelse i detta sammanhang är framför allt den skiljelinje som måste dras mellan den förvaltning, som består i handläggning av särskilda ärenden, och den förvaltning som utgöres av faktisk verksamhet, bestående i t. ex. vägbygge, undervisning, sjukvård, järnvägsdrift. Då det exempelvis i 10 kap. 5 § sägs att "förvaltningsmyndigheter skall – – – i övrigt handla – – –", synes grundlagberedningen däri inkludera även den senare arten av förvaltning. Då på väsentliga punkter olika regler gäller för de båda slagen av förvaltning, borde denna gränslinje uppmärksammas även i grundlagen.

Kammarrätten i Göteborg diskuterar frågan om någon skillnad kan göras mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter. Kammarrätten hänvisar därvid inledningsvis till att den i anslutning till 1 kap. 7 § har framhållit att uppgifterna för domstolar och förvaltningsmyndigheter i stor utsträckning är till sin typ likartade. Vissa skiljelinjer kan dock urskiljas, fortsätter kammarrätten, även om dessa i många fall inte är så skarpa som man i allmänhet föreställer sig. Sålunda är domstolarna uppbyggda på ett speciellt sätt, som syftar till att göra dem oberoende och därmed stärka deras opartiskhet. Medlet härvid är att förse domstolarna med ordinarie domare, som är i princip oavsättliga. Vidare skiljer sig en domstol från en förvaltningsmyndighet därigenom att dess rättskipande verksamhet i princip inte är förenad med tillsyns- eller övervakningsuppgifter. I enlighet härmed tar en domstol i princip aldrig upp mål eller ärenden ex officio. Domstol är vidare normalt utrustad med större utredningsbefogenheter än förvaltningsmyndighet. En skillnad mellan domstol och förvaltningsmyndighet, som man också kan peka på, är att viss rättstillämpning av vitalt intresse för den enskildes rättsskydd, såsom straffrättskipning, ansetts böra förbehållas domstol. Beredningen har försökt att utveckla ytterligare en skiljelinje mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter, nämligen i fråga om skyldigheten att rätta sig efter direktiv från regeringen eller annan myndighet. Samtidigt som beredningen i 5 § första stycket andra punkten vill föreskriva ett absolut förbud för riksdagen, regeringen och annan myndighet att bestämma, hur

domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel, har beredningen i 4 § första stycket föreslagit en bestämmelse där det sägs ut att statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen. Vad denna lydnadsplikt innebär, sedd i förhållande till förbudet mot direktiv i enskilda fall i 5 §, är enligt kammarrätten ytterst oklart och blir knappast klarare genom beredningens motiv. Enligt kammarrättens uppfattning är det i 5 § föreskrivna förbudet ställt utom varje diskussion när det gäller domstolarnas rättskipande (dömande) verksamhet. I vad mån detsamma bör gälla förvaltningsmyndigheternas verksamhet är mera tveksamt. Beredningen synes mena att ett sådant förbud inte bör sträcka sig utanför förvaltningsmyndigheternas rättstillämpande verksamhet. Kammarrätten ifrågasätter om man inte skulle få en mera ändamålsenlig och samtidigt klarare regel, om förbudet begränsades till att gälla huvudsakligen myndighetsutövning mot enskild.

I några yttranden framförs synpunkter på dispositionen av den författningsmateria som beredningen har samlat i kapitlet.

Riksrevisionsverket anser att beredningens samordning av reglerna om rättskipning och förvaltning är lämplig, eftersom härigenom åtskilliga upprepningar har kunnat undvikas.

En vanlig synpunkt är att man bör dra en skarpare gräns mellan de regler som rör domstolarna och de föreskrifter som gäller för förvaltningsmyndigheterna.

De nyssnämnda elva justitieråden förklarar i anslutning till sina tidigare återgivna uttalanden att den konstitutionellt betydelsefulla roll som tillkommer domstolarna synes böra föranleda att bestämmelserna om deras verksamhet får utgöra ett kapitel för sig (10 kap.), eller i vart fall ett särskilt avsnitt inom 10 kap. Som en parallell nämner justitieråden att bestämmelser om den kontrollmakt som i övrigt skall av olika instanser utövas inom regeringsformens ram har samlats i ett särskilt avsnitt (11 kap.). Föreskrifterna om förvaltningen kan upptas i ett närmast efter 10 kap. följande kapitel (11 och 12 kap. i förslaget får därvid ändrad numrering) eller i ett andra avsnitt inom 10 kap. En sådan uppdelning skulle, säger justitieråden, motsvara den disposition som har gjorts i 1 kap. 7 §, där domstolar och förvaltningsmyndigheter nämns för första gången i den föreslagna regeringsformen och därvid upptages i särskilda stycken. En uppdelning synes enligt justitieråden böra genomföras så att i kapitlet eller avsnittet om domstolarna av föreskrifterna i 10 kap. förslaget upptages 1–3 §§, 5 § i vad den rör domstol, 6 och 12 §§, 13 § i vad den rör domstols dom och beslut, 14 § i vad den rör tjänst vid domstol, 15 § samt 16 § i vad den rör domares rättsställning. I kapitlet eller avsnittet om förvaltningsmyndigheterna bör av föreskrifterna i 10 kap. förslaget till en början upptagas 4 §. Vidare bör upptagas 5 § i vad den rör förvaltningsmyndighet; bestämmelsen kan utformas som en hänvisning till motsvarande för domstol givna föreskrifter. Hit bör ytterligare föras 10 och 11 §§, 13 § i vad den rör regeringen och

förvaltningsmyndighet samt 14 § i vad den rör tjänst vid statlig förvaltningsmyndighet; andra stycket i sistnämnda paragraf kan därvid ersättas med en hänvisning till motsvarande för domstol givna bestämmelser. Slutligen bör här upptagas 16 § i vad den avser den rättsställning som tillkommer statstjänstemännen inom förvaltningen. – Bestämmelserna i 10 kap. 7–9 §§ förslaget med förbud mot retroaktiva straff och mot landsförvisning samt om expropriationsersättning bör enligt justitieråden överföras till 7 kap.

Regeringsrättens ledamöter hänvisar till vad de har anfört om domstolarnas betydelsefulla självständiga uppgifter i en författning, som bygger på folksuveränitetens grund och tillägger att i konsekvens härmed domstolarna bör ägnas ett särskilt kapitel i grundlagen. Detta bör enligt ledamöterna innehålla reglerna om domstolsväsendets organisation och domstolarnas sammansättning samt om domarnas tillsättning och entledigande m. m. En konsekvens härav blir att de regler som avhandlar förvaltningen bör samlas till ett särskilt kapitel. Ställning bör tagas till om det skall behandla alla arter av offentlig förvaltning: den under regeringen lydande förvaltningen, den under riksdagen lydande förvaltningen och den kommunala förvaltningen. Begränsas det till förstnämnda del av förvaltningen, bör kapitlet enligt ledamöterna få sin plats i nära anslutning till kapitlen om regeringen.

Ett detaljerat utkast till omredigering av kapitlet presenteras av *kammarrätten i Göteborg*. Enligt denna kan man lämpligen börja med bestämmelser som är gemensamma för domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet, fortsätta med bestämmelser som är specifika för domstolarna, därefter ta upp bestämmelser som gäller vissa prerogativ för regeringen och en bestämmelse om förvaltningsmyndigheternas lydnadsställning samt sluta med bestämmelserna om tillsättning av tjänster vid domstolar och förvaltningsmyndigheter. Kammarrätten föreslår att kapitlet inleds med en motsvarighet till 5 § i beredningens förslag och att omedelbart därefter placeras beredningens 13 § samt en motsvarighet till dennas 6 §. Som 4 § i kammarrättens utkast har intagits en paragraf som motsvarar 1 § och 2 § andra stycket i beredningens förslag. Utkastets 5 § utgöres av en paragraf som motsvarar beredningens 2 § första stycket. 6 § överensstämmer med 15 § i beredningens förslag och 7 § motsvarar 12 § första stycket i detta. Därefter följer som 8 och 9 §§ beredningens 10 och 11 §§. Kapitlet avslutas i kammarrättens utkast med två paragrafer motsvarande 4 och 14 §§ i beredningens förslag. Kammarrätten har inte upptagit någon motsvarighet till beredningens 16 § i sitt utkast och motiverar detta med att denna paragraf synes överflödig med hänsyn till vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § första stycket i beredningens förslag.

Svea hovrätt förordar att man prövar en disposition som innebär att man delar ifrågavarande materia mellan två kapitel, varav ett avser domstolar och rättskipning. Därmed kan man enligt hovrätten vinna en bättre överskådlighet och skarpare markera domstolarnas speciella ställning. Hovrätten säger sig emellertid vara medveten om att vissa

tekniska problem är förenade med en sådan lösning, eftersom en del frågor är gemensamma för förvaltning och rättskipning och någon helt skarp gräns inte går att dra där emellan.

Högsta domstolens ledamöter (majoriteten) anser med hänsyn till den särställning som domstolarna även enligt förslaget intar i förhållande till övriga myndigheter att det kan ifrågasättas om inte bestämmelserna om domstolarna borde upptas i ett särskilt kapitel eller i vart fall i ett särskilt avsnitt. Ledamöterna har emellertid inte ansett sig böra framlägga förslag härom.

Vad gäller ifrågavarande författningsmaterias d i s p o s i t i o n i ö v r i g t kan först och främst hänvisas till de under 7 kap. RF redovisade uttalanden som går ut på att vissa stadganden bör föras över från 10 till 7 kap. Enligt *Svea hovrätt* bör 7–9 §§ flyttas till ett särskilt kapitel om medborgerliga rättigheter. Hovrätten anser vidare att man bör ompröva placeringen av 10 och 11 §§, som avser regeringens funktioner, och 13 §, som innefattar restriktioner på riksdagens handlande. Hovrätten anser å andra sidan att två regler av grundläggande betydelse för ämnet har placerats utanför 10 kap. I 1 kap. 7 § ges bl. a. en definition av domstolarnas uppgifter. Den bör sammanföras med övriga regler om domstolarna. Om den kommunala förvaltningen stadgas vidare i 7 kap. 4 §. Direktiven till grundlagberedningen understryker, framhåller hovrätten, att den kommunala självstyrelsens stora betydelse är ett viktigt och för vårt land karakteristiskt inslag i förvaltningsorganisationen och att detta otvivelaktigt är värt att stadfästas i grundlag. Hovrätten säger sig dela meningen att ett kapitel om förvaltningen måste behandla även den kommunala sidan, om det skall fylla sin avsedda informativa funktion. Det bör bl. a. ange de båda kommunala nivåerna, den regionala och den lokala, samt grunddragen i den kommunala organisationen, med beslutande samt förvaltande och verkställande organ. *Regeringsrättens ledamöter* anser att reglerna i 6, 8 och 9 §§ bör hänföras till det kapitel, vari rättighetsfrågor behandlas. Ledamöterna föreslår vidare att 10 § flyttas till normgivningskapitlet. *Kammarrätten i Göteborg* föreslår att reglerna om riksrätten får stå i 11 kap.

1 och 2 §§

Frågan h u r d o m s t o l s o r g a n i s a t i o n e n s k a l l a n g e s i R F behandlas i några yttranden.

Enligt *regeringsrättens ledamöter* måste på ett tydligare sätt än som skett i själva grundlagen klarläggas vilka de myndigheter är som skall betecknas domstolar och som skall lyda under grundlagens bestämmelser om domstolar och i denna egenskap skipa rätt. – Tanken att i RF särskilt namnge vissa domstolar synes ledamöterna vara riktig. I det avseendet framhålls följande.

Grundlagberedningen använder därvid systematiken allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och annan domstol (10 kap. 1 §). En konsekvens av denna blir att till gruppen annan domstol skall hänföras

t. ex. länsrätterna. Till gruppen annan domstol hör sålunda både domstolar som dömer inom det allmänna domstolsväsendets kompetensområde och domstolar som utövar förvaltningsrättskipning. Önskvärt vore att man i grundlagen kunde komma fram till en klarare terminologi. Den av grundlagberedningen brukade har den svagheten att ordet allmän användes i två olika betydelser. Dels utmärker det i sammansättningen allmänna domstolar området för privat- och straffrättskipningen i motsats till förvaltningsrättskipningen, dels anger det i sammansättningen allmänna förvaltningsdomstolar en domstol med generell kompetens i motsats till en domstol med speciell kompetens. Sådana särskilda domstolar finns såväl för civil- och straffrättskipning som inom förvaltningsrättskipningens sektor. Terminologien bör ändras så att ordet allmän brukas blott i endera av dessa båda betydelser. Möjligen kunde man begagna sådana formuleringar som allmänna domstolar för civil- och straffrättskipning för att ange högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna och allmänna domstolar för förvaltningsrättskipning för att beteckna regeringsrätten, kammarrätterna samt ev. även länsrätterna och länsskatterätterna. Särskilda domstolar skulle därjämte kunna inrättas genom lag för rättskipning inom viss del av någotdera av de båda rättskipningsområdena.

Svea hovrätt noterar att de regionala förvaltningsdomstolarna inte har nämnts i 1 §.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* synes det önskvärt att inte alltför hårt binda upp domstolsorganisationen i grundlagen. Bl. a. synes det kammarrätten överflödigt att grundlagsfästa tingsrätternas existens. En omorganisation med namnbyte på underrätterna kan eljest kräva grundlagsändring.

Frågan om hur instansordningen och fullföljdsrätten bör avspeglas i grundlag diskuteras av några remissinstanser. *Högsta domstolens ledamöter* påpekar att det i 2 § andra stycket stadgas, att rätten att fullfölja talan till högsta domstolen eller regeringsrätten får begränsas genom lag. Denna föreskrift torde böra ses som ett undantag från eller precisering av stadgandet i 1 § om att nämnda båda domstolar dömer i sista instans, och föreskriften har sitt berättigande därigenom. Emellertid finns en risk för att läsaren motsättningsvis antager att andra begränsningar av rätt att fullfölja talan ej skulle vara tillåtna. Dylika begränsningar är sällsynta, men mycket viktiga sådana görs t. ex. i 8 kap. 33 § och 12 kap. 72 § jordabalken. Risken för denna feltolkning skulle undanröjas om det anmärkta stadgandet flyttades till 1 § sålunda att sista meningen i dess första stycke kom att lyda: "Högsta domstolen och regeringsrätten dömer i sista instans, dock får rätten att fullfölja talan till dessa domstolar begränsas genom lag". Enligt *regeringsrättens ledamöter* är det riktigt att högsta domstolen och regeringsrätten, såsom föreslås i 1 §, i grundlagen anges som sista instanser, envar inom sitt rättskipningsområde. *RÅ* påpekar att i 1 § första stycket anges att högsta domstolen och regeringsrätten dömer i sista instans. I 2 § andra stycket stadgas, att rätten att fullfölja talan till dessa domstolar får begränsas genom lag. Sistnämnda bestämmelse bör enligt RÅ lämpligen sammanföras med den i 1 § första stycket. Eftersom i begreppet "rättegång" torde ingå reglerna om

fullföljd synes, säger RÅ vidare, "organisation, om rättegången och om fullföljd till högre rätt stadgas i lag" kunna bytas ut mot "organisation och om rättegången stadgas i lag". *Svea hovrätt* ifrågasätter om inte 2 § andra stycket kan utgå. I vart fall synes enligt hovrätten lydelsen böra jämkas med hänsyn till att fullföljdsbegränsning kan erfordras längre ned i instansordningen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar att den i sitt yttrande över författningsutredningens förslag erinrade om det olämpliga i att i grundlag fastslå fullföljdsrätten som något ur rättssäkerhetssynpunkt särskilt värdefullt som får inskränkas endast genom lag. Hovrätten förklarar att den vidhåller de synpunkter som då framfördes. I anledning härav förordar hovrätten att stadgandena i 1 § första stycket sista meningen och 2 § andra stycket utgår.

Det kan enligt *kammarrätten i Göteborg* vara en viss fördel att instansordningen mellan högsta domstolen och hovrätterna respektive mellan regeringsrätten och kammarrätterna framgår av grundlagen. Om man väljer uttrycket "rätten att få mål prövat" i högsta instans, fångar man in även reglerna om prövningstillstånd, vilka varken sakligt eller formellt innebär någon begränsning i rätten att fullfölja talan till högsta instans. Kammarrätten har på grundval av dessa överväganden och de nyss redovisade synpunkter som kammarrätten har anlagt på domstolsorganisationens angivande i RF lagt fram följande förslag till paragraf motsvarande 1 § och 2 § andra stycket i beredningens förslag (4 § i kammarrättens utkast):

Högsta domstolen är högsta instans för rättskipning i brottmål och för avgörande av rättstvister i allmänhet mellan enskilda. Regeringsrätten är högsta instans för rättskipning i allmänhet mellan enskild och det allmänna.

Som instans närmast under högsta domstolen finns hovrätter och som instans närmast under regeringsrätten kammarrätter. Rätten att få mål prövat i högsta domstolen eller regeringsrätten får begränsas genom lag.

Hovrätt och kammarrätt, domstol under hovrätt eller kammarrätt samt domstol för särskilt slag av mål inrättas genom lag. Domstol får ej inrättas för redan begången gärning, ej heller för viss tvist eller eljest för visst mål.

Ämbetsansvarskommittén påpekar att enligt 2 § andra stycket rätten att fullfölja talan till högsta domstolen eller regeringsrätten får begränsas genom lag. Avfattningen av bestämmelsen kan ge upphov till tolkningen att inskränkningar i rätten att fullfölja talan till respektive hovrätt och kammarrätt inte får ske. Något sådant förbud torde dock inte ha avsetts med bestämmelsen. Formuleringen synes kommittén mindre lycklig även i ett annat avseende. I motiven utsägs att stadgandet skall möjliggöra även regler om prövningstillstånd. Gällande rätt gör emellertid skillnad mellan inskränkningar i själva rätten till fullföljd och inskränkningar i rätten att få ett mål prövat i den instans, vartill talan i målet fullföljts. Möjligheten att begränsa sistnämnda rätt kan därför inte anses omfattad av det föreslagna stadgandets ordalydelse. För övrigt kan enligt kommittén anmärkas att det uppställda kravet på att inskränkning i fullföljdsrätten skall ske genom lag synes onödigt, då det redan av paragrafens

inledningsstadgande framgår att bestämmelser om fullföljd till högre rätt skall stadgas genom lag.

Enligt *regeringsrättens ledamöter* ger huvudregeln i 2 § om att domstolarnas organisation skall regleras i lag inte anledning till erinran. Frågan är emellertid enligt ledamöterna hur mycket av de organisatoriska reglerna som bör intas i grundlagen. I detta sammanhang uppkommer frågan på vad sätt domstolarnas eget inflytande över sin organisation kan säkerställas till förhindrande av att deras författningsenliga uppgifter urholkas genom att befogenheter i fråga om administrationen av domstolarna tilläggs andra organ. Detta spörsmål är enligt ledamöterna förtjänt av vidare övervägande.

Det av beredningen uppställda kravet på att vid domstol skall finnas ordinarie domare har föranlett kommentarer från flera håll. *Arbetsdomstolens ordförande* påpekar att regeln att vid annan domstol än högsta domstolen och regeringsrätten skall finnas minst en ordinarie domare kommer att innebära en förändring för arbetsdomstolens del. Alltsedan arbetsdomstolen inrättades år 1929, har nämligen där funnits endast en på heltid sysselsatt domare, nämligen ordföranden, och han är arvodesanställd och förordnas för tre år åt gången. I varje fall, om det arbete som utföres av utredningen rörande ökad anställningstrygghet och vidgad behörighet för arbetsdomstolen (In 1972:21) kommer att resultera i en utvidgad organisation med mer än en heltidsanställd domare, synes den ifrågavarande regeln vara motiverad även för denna domstols del. Också *riksdagens ombudsmän* påpekar att arbetsdomstolens ordförande inte innehar fullmakt utan är förordnad för viss tid.

Enligt *regeringsrättens ledamöter* bör regeln om att endast ordinarie domare får tjänstgöra i högsta domstolen och regeringsrätten, i enlighet med grundlagberedningens förslag, få sin plats i regeringsformen. Även regeln att vid domstol skall finnas ordinarie domare bör grundlagsfästas. I fråga om sistnämnda regel, sådan den har utformats i beredningens förslag, förklarar ledamöterna emellertid att den anger en minimistandard, som för större domstolar ter sig uppseendeväckande låg.

För att den bestämmelse, som säger att vid annan domstol än högsta domstolen och regeringsrätten skall finnas minst en ordinarie domare, skall ha någon mening när det gäller större domstolar, föreslår *RÅ* att det till denna görs ett tillägg som innebär att, när domstolen är indelad i självständiga avdelningar, en ordinarie domare skall finnas på varje avdelning. Det kan dock enligt RÅ ifrågasättas om stadgandet även med en sådan lydelse blir lämpligt avpassat för rättegången i hovrätt. Enligt vad som nu gäller skall vid rättegången i hovrätt alltid minst två av domarna vara ordinarie. Den föreslagna bestämmelsen, som anger det minimum som kan grundlagsfästas, får naturligtvis inte ges en sådan tolkning att en ordinarie domare innefattar ett tillräckligt skydd för domstolarnas oberoende. I princip bör alla domare vara ordinarie. Detta kan dock knappast fastslås i grundlagen, och motsvarande kan sägas i

fråga om åklagarna, vilka enligt min uppfattning också principiellt bör ha en ordinarie ställning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge förordar att sista meningen i första stycken i 2 § placeras som mening nummer två i paragrafen och då med lydelsen: "Vid domstol skall finnas ordinarie domare". Uttrycket "minst en" är enligt hovrätten mindre välvalt om man betänker att stadgandet har avseende även på hovrätt. – Hovrätten framhåller vidare att med den formulering som användes beträffande domarna i högsta domstolen och regeringsrätten ("har utnämnts till ordinarie domare i domstolen") möjlighet i framtiden kommer att finnas att låta pensionerat justitieråd tjänstgöra i högsta domstolen vid annat justitieråds förfall p. g. a. sjukdom. (Hovrätten hänvisar till SOU 1971:59 s. 63.)

Det synes *kammarrätten i Göteborg* vara av värde att grundlagsfästa den numera allmänt omfattande principen, att samtliga domartjänster i hovrätt och kammarrätt skall vara ordinarie. Dock bör man enligt kammarrätten ha möjlighet att undantagsvis ha vissa icke ordinarie domartjänster, men detta bör alltid beslutas av riksdagen. Kammarrättens utkast till stadgande motsvarande 2 § första stycket i beredningens förslag (5 § i kammarrättens utkast) har följande lydelse.

Om domstolarnas uppgifter, om deras organisation, om rättegången och om fullföljd till högre rätt stadgas i lag.

I högsta domstolen och regeringsrätten får tjänstgöra endast den som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. I hovrätt och kammarrätt skall samtliga domartjänster vara ordinarie, om ej annat bestämts i lag. Vid domstol skall alltid finnas minst en ordinarie domare.

Det är enligt *riksdagens ombudsmäns* mening angeläget att den dömande verksamheten handhas av ordinarie domare i all den utsträckning som är möjlig. Detta säkerställs, menar ombudsmännen, endast till ytterst ringa del genom det föreslagna stadgandet att vid annan domstol än högsta domstolen och regeringsrätten skall finnas minst en ordinarie domare. Med domstol förstås enligt motiven här domstolen som organisatorisk enhet, inte domstolen i den sammansättning vari den avgör mål. I en stor tingsrätt, som Stockholms tingsrätt, skulle det sålunda räcka med att lagmannen är ordinarie domare och i en hovrätt behöver bara presidenten vara det. Mer vittgående är inte förslagets innebörd säger ombudsmännen. Gällande grundlag saknar, fortsätter de, bestämmelser i ämnet. Man strävar ändå, om än med växlande framgång, efter att låta den dömande verksamheten så långt som möjligt handhas av ordinarie domare. Om det nu grundlagfästs en regel av innebörd att det räcker med en ordinarie domare per domstol såsom organisatorisk enhet, kan det befaras att man inte inrättar ordinarie domarämbeten i den utsträckning som kan vara sakligt befogad. Det torde vara svårt att utforma en regel som passar för de skiftande förhållandena vid olika domstolar. Rent principiellt vore det lämpligt om det satt minst en ordinarie domare i varje dömande domstolsavdelning. Det synes dock inte realistiskt att uppställa ett sådant krav i grundlagen. I åtskilliga fall skall rätten bestå av en lagfaren domare (med eller utan nämnd) och det är av organisatoriska

och andra skäl inte möjligt fordra att denne domare alltid skall vara ordinarie. Om stadgandet sålunda knappast kan utformas på ett sätt som bättre täcker de principiella önskemålen, synes det ombudsmännen vara att föredra att det helt får utgå.

Sveriges advokatsamfund anser att, om ett stadgande, att det vid annan domstol än de två högsta instanserna skall finnas ordinarie domare, skall ha något värde, antalet ordinarie domare måste sättas i någon form av relation till domstolens storlek.

3 §

Riksrättens sammansättning synes *högsta domstolens ledamöter* vara för svag. Ledamöterna hänvisar till förhållandena i våra nordiska grannländer och förklarar att en återgång till författningsutredningens förslag är att föredra. Enligt ledamöterna har bärande skäl inte anförts mot detta förslag. Samma ståndpunkt intas av *regeringsrättens ledamöter,* som framhåller att riksrättens huvuduppgift är av straffrättskipande natur. Med den föreslagna sammansättningen, fortsätter ledamöterna, kan inträffa att av riksrättens medlemmar blott en har erfarenhet av straffrättskipning. Med hänsyn till domstolens uppgifter – bl. a. skall den pröva om domare i de båda högsta instanserna gjort sig skyldiga till tjänstefel – bör riksrättens sammansättning omprövas. Anledning synes inte föreligga att i detta hänseende frångå författningsutredningens förslag, som inte föranledde någon erinran under remissbehandlingen. Enligt *RÅ*:s mening framstår det som naturligast att fackdomarna i riksrätten utses bland högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter samt att ordförandeskapet utövas av högsta domstolens ordförande eller, vid åtal mot justitieråd, av regeringsrättens ordförande. Möjligen kan man enligt RÅ tänka sig att vid åtal mot justitieråd också byta ut eventuell ytterligare representant för högsta domstolen mot ännu en representant för regeringsrätten och vice versa vid åtal mot regeringsråd. *Svea hovrätt* anmärker att vissa skäl kan anföras för att utöka antalet ledamöter med två.

Riksdagens ombudsmän anmärker med anledning av föreskriften, att ingen av ledamöterna i riksrätten får tillhöra riksdagen såsom ledamot eller ersättare, att det inte klart framgår, om stadgandet åsyftar endast de av riksdagen valda ledamöterna i riksrätten eller om det gäller även för presidenterna som är självskrivna såsom ledamöter.

Regeringsråden Hjern och Petrén anser att bestämmelsen om riksrättens sammansättning inte är tydlig. Den kan enligt de två regeringsråden läsas så att presidenten i Svea hovrätt skall ingå som en sjunde medlem i riksrätten. Meningen är emellertid enligt motiven att han skall vara en av de tre presidenterna i sexmannakollegiet.

De remissinstanser som har kommenterat bestämmelsen i tredje stycket har alla ställt sig kritiska till förslaget i denna del. Enligt *högsta domstolens ledamöter* bör riksrätt förekomma endast i extraordi-

nära fall, angivna i grundlag. I 11 kap. bör införas en ny paragraf (9 §), motsvarande det i 1 § andra stycket förslaget till lag om riksrätten upptagna stadgandet rörande talan om enskilt anspråk. *Regeringsrättens ledamöter* anser att alla riksrättens funktioner bör framgå av grundlagen. Det bör inte, som föreslås i tredje stycket, vara möjligt att genom lag lägga på riksrätten ytterligare uppgifter.

Bestämmelsen berörs också av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, som dessutom behandlar frågan om regler för förfarandet vid riksrätten. Hovrätten föreslår att man i paragrafen inarbetar bestämmelserna i 1 § andra stycket, 6 § andra stycket och, något utvidgad, hänvisningen i 9 § i förslaget till lag om riksrätten. Någon särskild lag om riksrätten skulle då enligt hovrätten inte behövas. I anledning härav förordar hovrätten att stadgandet erhåller följande lydelse.

För ändamål som angives i 11 kap. skall finnas en riksrätt, bestående av tre av presidenterna i hovrätt eller kammarrätt samt tre av riksdagen för viss tid valda ledamöter. Presidenten i Svea hovrätt är ordförande. Har han förfall, inträder den till tjänsteåren äldste av de övriga presidenterna i hans ställe. I övrigt tager presidenterna säte i riksrätten efter tjänsteålder. Ingen av ledamöterna får tillhöra riksdagen såsom ledamot eller ersättare.

Riksrättens utslag får icke överklagas. Bestämmelser om riksdagens val av ledamöter i riksrätten och om ersättare för dessa meddelas i riksdagsordningen.

Talan om enskilt anspråk på grund av brott som avses i 11 kap. 3 § första stycket och 8 § första stycket prövas av riksrätten. Sådan talan får ej väckas med mindre åtal för brottet äger rum eller talan biträdes av någon som är behörig att väcka sådant åtal.

I fråga om rättegång vid riksrätten gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om rättegång vid allmän domstol.

Också *regeringsrättens ledamöter* för fram tanken att huvudprinciperna för förfarandet i riksrätten bör föras över från den särskilda lagen om riksrätten till RF. I vart fall bör, säger ledamöterna, grundlagen garantera att de straffprocessuella grundprinciperna iakttas i brottmål, som handläggs inför riksrätten, t. ex. genom en generell hänvisning till de för straffrättskipningen i allmänhet gällande reglerna.

Länsstyrelsen i Kronobergs län finner det angeläget att de för riksrätten gällande processreglerna blir klart angivna.

4 §

Arbetsmarknadsstyrelsen biträder utan närmare kommentar förslaget i denna del.

Frågan om den närmare innebörden av förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt gentemot regeringen berörs i några yttranden.

Regeringsrättens ledamöter framhåller, som redan har nämnts, att på väsentliga punkter olika regler gäller för, å ena sidan, den förvaltning som består i handläggning av särskilda ärenden och, å andra sidan, den förvaltning som utgörs av faktisk verksamhet. Ledamöterna påpekar

vidare att väsentligt i bestämmelsen i första stycket, som påpekas i motiven, är att regeringen anges som överordnad de statliga förvaltningsmyndigheterna. Den närmare innebörden av denna överordnade ställning är emellertid inte densamma inom de båda områdena. Såsom följer av 10 kap. 5 § äger regeringen inte beordra förvaltningsmyndigheter att handla på visst sätt i ett särskilt fall. Däremot torde regeringen, såsom också anges i motiven, liksom hittills äga att inom ramen för gällande rätt genom generella tjänsteföreskrifter utöva viss ledning. Inom området för rent faktisk förvaltningsverksamhet torde regeringen, liksom överordnad myndighet och befattningshavare, ha större befogenhet att ingripa. Grundlagen bör utformas mot bakgrunden av det anförda.

Svea hovrätt anser att uttrycket "under regeringen lyder" är föga upplysande. Några närmare överväganden i ämnet redovisas, säger hovrätten, inte i motiven, vilket framstår som en väsentlig brist. *Försvarets materielverk* betonar att befallningar till ämbetsverken enligt förslaget skall beslutas av regeringen och att regeringsledamot eller departementstjänsteman inte kan ge ämbetsverk bindande underhandsdirektiv. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* säger att stadgandet om förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt under regeringen inte lämnar något klart besked om hur långt denna lydnadsplikt sträcker sig. Det måste enligt länsstyrelsen anses vara av värde att närmare klargöra denna fråga. Den bör därför ytterligare utredas.

Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* är det oklart vad grundlagberedningen menar med ordet förvaltningsmyndighet. För den enskilde kan det, säger länsstyrelsen, vara av stor vikt att känna till om t. ex. ett bolag som AB Svensk Bilprovning är en myndighet. Detta har betydelse bl. a. för frågan om besvär kan anföras över bolagets beslut och om befattningshavare hos bolaget är underkastade JO:s tillsyn. Även i fråga om myndighetsbegreppet bör därför närmare utredning och precisering ske.

Några remissinstanser har synpunkter på beredningens uppräkning av förvaltningsmyndigheter. *Svea hovrätt* förklarar sig hysa viss tvekan inför att t. ex. tala om justitiekanslern utan att på något sätt presentera hans funktioner. Över huvud taget kan man enligt hovrätten fråga sig om uppräkningen kan anses på ett tillfredsställande sätt tillgodose det i direktiven angivna informativa syftet. *JK* påpekar att beredningen i motiven till paragrafen talar om JK:s uppgifter i fråga om den konstitutionella kontrollen. Ingenstans i grundlagsförslaget upptas dock, fortsätter JK, några regler om JK:s kontrollverksamhet. Det sagda måste betecknas som en brist. JK anser att bestämmelser angående JK, motsvarande dem i 27 § nuvarande regeringsform, bör införas i den nya grundlagen. Ämbetsansvarskommitténs förslag till ändrad lydelse av nämnda 27 § bör härvid följas. JK framhåller i detta sammanhang att för genomförande av JK:s kontrollfunktion i grundlagen torde böra upptagas en rätt, motsvarande den för riksdagens ombudsmän angivna, att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar, detta med hänsyn till stadgandet i 5 kap. 5 § rättegångsbalken.

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår att orden polisväsendet och försvarsmakten strykes ur uppräkningen, eftersom de inte anger myndigheter utan syftar på verksamhetsområden och alltså inte passar i sammanhanget. De torde enligt hovrätten likväl vara tillräckligt angivna genom de uttryck som därefter kvarstår. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att polisväsendet lämpligen bör utgå, eftersom huvuddelen av polisväsendet lyder under de i paragrafen redan angivna länsstyrelserna.

Kammarrätten i Göteborg anser det överflödigt att räkna upp vissa myndigheter inom den regeringen underställda statliga förvaltningsorganisationen. Man löper enligt kammarrätten alltid risken med en sådan uppräkning att den snart blir inaktuell. Kammarrätten föreslår därför att man nöjer sig med att markera att det finns dels förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, dels förvaltningsmyndigheter som lyder under riksdagen, dels förvaltningsmyndigheter som lyder under kommun. Kammarrätten anser det vidare vara av värde att särskilt markera att lydnadsförhållandet inte tar över förbudet mot direktiv i särskilda fall enligt 5 § (1 § i kammarrättens utkast) eller förbudet för riksdagen att överpröva myndighets beslut enligt 13 § (2 § i kammarrättens utkast). I enlighet härmed föreslår kammarrätten att paragrafen (10 § i kammarrättens utkast) får följande lydelse.

Förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om det ej är särskilt bestämt att den skall lyda under riksdagen eller kommun. Om begränsningar i rätten att föreskriva hur förvaltningsmyndighet skall handla är stadgat i 1 och 2 §§ (5 och 13 §§ i beredningens förslag). Förvaltningsuppgift kan genom lag anförtros åt bolag, förening, stiftelse eller annan sådan samfällighet.

Uttrycket försvarsmakten diskuteras av några av de till försvaret anknutna remissinstanserna, vilka genomgående förklarar att detta uttryck synes vara avsett att ha samma innebörd som ordet krigsmakten. *ÖB* uttalar att begreppet krigsmakten är inarbetat och välkänt och därför kan användas i alla sammanhang utan risk för feltolkningar. En ändring av detta begrepp medför krav på följdändringar i en stor mängd författningar, reglementen, instruktioner m. m. De nackdelar som därvid uppstår är betydande. ÖB avstyrker ändring av gällande, definierat och vedertaget begrepp, om inte starka, sakligt grundade skäl föreligger. Som exempel på författningar där begreppet krigsmakten för närvarande förekommer nämner ÖB kungörelsen (1966:483) angående krigsmaktens indelning i fred och rikets militärterritoriella indelning samt kungörelsen (1968:333) om innebörden i rättsligt hänseende av begreppet krigsmakten och krigsman. *Chefen för armén* uttalar att begreppet försvarsmakten inte är entydigt definierat vare sig från administrativ eller rättslig synpunkt. Det är angeläget att klarhet skapas i begreppets innebörd och att denna fastställs genom särskild författning. *Försvarets civilförvaltning* ifrågasätter om uttrycket "försvarsmakten" är tillräckligt särskiljande i förhållande till "försvaret" med dess mera allmänna och något obestämda innehåll. Möjligen kunde "det militära försvaret" vara en lämpligare beteckning för vad som avses.

Försvarets civilförvaltning nämner i detta sammanhang uttrycken civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och det psykologiska försvaret.

Regeringsrättens ledamöter anser att regeln i andra stycket har gjorts alltför vid. Den bör enligt ledamöterna begränsas till att gälla förvaltningsuppgift som inte innebär myndighetsutövning i egentlig mening. *Stadsjuristen i Stockholms kommun* uttalar i anslutning till denna bestämmelse att den synes ha avseende endast på förvaltningsuppgifter som ankommer på statliga förvaltningsmyndigheter. Överförande av kommunala myndigheters förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning på rättssubjekt av privaträttslig karaktär förutsätter emellertid enligt nuvarande rättspraxis och doktrin särskild lagstiftning. Den föreslagna regeln torde därför uttryckligen böra göras tillämplig även på s. k. specialreglerad kommunal förvaltning eller annan sådan särskild förvaltningsuppgift som ålagts kommun. Stadgandet i andra stycket bör då införas i en särskild paragraf med hänsyn till att bestämmelserna i första stycket endast torde röra statliga förvaltningsmyndigheter.

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår, i enlighet med vad hovrätten har föreslagit under 7 kap. 1 §, den redaktionella ändringen i andra stycket att de där avsedda juridiska personerna anges enligt följande: "bolag, förening, samfällighet eller stiftelse".

5 §

Några remissinstanser har framfört allmänna omdömen om bestämmelserna i paragrafen. *RÅ* påpekar att första stycket tillsammans med 13 § innehåller bestämmelser om maktutövningens normbundenhet och domstolars och förvaltningsmyndigheters självständighet, vilka bestämmelser enligt RÅ:s mening är av stort värde. *SACO* framhåller att ett väl fungerande rättsväsen är den yttersta garantin för rättsstatens bestånd. Härför krävs full självständighet för domstolarna kombinerad med en i princip exklusiv kompetens att skipa rätt. Det är av dessa och andra skäl, som framhölls redan i remisskritiken över författningsutredningens grundlagsförslag, av största vikt att principen om domstolarnas självständighet kommer till klart uttryck i grundlagen. Grundlagberedningen har, heter det vidare, velat skriva in denna princip i den föreslagna regeringsformen främst genom stadgandena i 1 kap. 7 § samt 10 kap. 5 och 13 §§. Paragraferna kan ur denna synpunkt lämnas i huvudsak utan erinran. Särskilt bestämmelserna i 10 kap. 5 och 13 §§ får anses på ett klarare och konsekventare sätt än § 47 i gällande regeringsform ge uttryck för principen om domstolarnas självständiga ställning.

Svea hovrätt säger att enligt första stycket både domstolar och förvaltningsmyndigheter skall "handla i enlighet med rättsordningen". Härmed avses att grundlagfästa principen om myndighetsutövningens normmässighet. Bestämmelsen synes hovrätten mindre lyckad, eftersom det torde åligga envar i samhället att handla i enlighet med rättsordningen. Mot den efterföljande regeln om rättskipningens självständighet

måste enligt hovrätten göras anmärkningen, att innebörden av uttrycket "tillämpa rättsregel" är alltför oklar.

Regeringsråden Hjern och Petrén gör vissa allmänna uttalanden med anknytning till paragrafen.

Grundlagberedningen är i olika sammanhang angelägen understryka den för myndigheter, oavsett deras karaktär, generellt gällande plikten att iakttaga normmässighet vid sina avgöranden (se t. ex. s. 191). Betydelsen härav beror dock i praktiken på hur pass konkret innehåll normerna har. Är dessa vaga, får kravet på normmässighet mindre praktisk betydelse. Samhällsutvecklingen kommer med de ökade anspråk på anpassning till snabbt skiftande förhållanden och till lägen skapade av nya tekniska framsteg säkerligen att efterhand leda till att allt större utrymme måste ges åt skönsmässighet vid ärendens avgörande. Grundlagberedningen förutsätter även en fortsatt utveckling av den under senare år medvetet fullföljda linjen att befria regeringen från ärenden rörande enskilda fall och koncentrera dess verksamhet kring normgivning och principiellt betydelsefulla avgöranden. Genom denna decentralisering kommer ett fritt ställningstagande att i allt högre grad karaktärisera förvaltningens beslutsstruktur. Denna utvecklingstendens måste småningom avsätta spår också i grundlagstexten. Vad som först kan komma ifråga blir att i själva grundlagen införa förbud mot sådant bruk av det fria skönet som kan betecknas détournement de pouvoir.

Som framgår av remissammanställningen under 1 kap. 1 och 8 §§ RF föreslår *riksdagens ombudsmän* att maktutövningens lagbundenhet slås fast i 1 kap. 1 § och objektivitetskravet i 1 kap. 8 §. Vad gäller första stycket av förevarande paragraf får detta enligt ombudsmännen betydelse på så sätt att det som föreslås i första meningen kan utgå och tyngdpunkten läggas på det som står i andra meningen. Förslagsvis skulle enligt ombudsmännen kunna skrivas att domstolar och förvaltningsmyndigheter handlar självständigt enligt lagar och övriga författningar och att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol eller annan myndighet skall tillämpa författning i särskilt fall. Liknande synpunkter på första meningen utvecklas av *regeringsrättens ledamöter,* som anser att grundsatsen i denna bör gälla samtliga offentliga organ, varför föreskriften bör utformas generellt. Enligt ledamöterna har den sin naturliga plats i anslutning till 1 kap. 8 §. I fråga om regeln i andra meningen, vari fastslås principen om självständiga förvaltningsmyndigheter framhåller ledamöterna att regeln redan i nuvarande praxis torde vara begränsad till förvaltning bestående i handläggning av särskilda ärenden. Detta förhållande bör enligt ledamöterna framgå av grundlagen.

Som redan har nämnts förordar *kammarrätten i Göteborg* att förbudet i första styckets andra mening, såvitt gäller förvaltningsmyndigheternas verksamhet, begränsas till att gälla huvudsakligen myndighetsutövning mot enskild. Detta begrepp har enligt kammarrätten åtminstone numera, bl. a. genom tillkomsten av förvaltningslagen, fått en tillräcklig konkretion och fasthet för att användas i förevarande sammanhang. En avgränsning med hjälp av begreppet myndighetsutövning mot enskild torde inte i sak innebära någon större skillnad mot vad beredningen har avsett. Begreppet rättstillämpning torde

dock enligt kammarrätten vara något mera vidsträckt än begreppet myndighetsutövning mot enskild. Sålunda synes man kunna tänka sig att en förvaltningsmyndighets beslut angående dess egen verksamhet kan uppfattas som rättstillämpning, därför att myndigheten i instruktion är ålagd att fatta sådana beslut. Enligt kammarrättens mening bör det finnas möjlighet t. ex. för regeringen att ge direktiv till statens järnvägar att en viss järnvägslinje eller en viss station inte får läggas ned, även om myndigheten i instruktion skulle ha betrotts med beslutanderätt i sådana frågor. Kammarrätten ser inte någon avgörande nackdel i att förbudet mot direktiv till förvaltningsmyndighet blir i vissa hänseenden snävare än vad GLB synes ha tänkt sig. Det finns sålunda knappast något behov av att i grundlag förbjuda regeringen att föreskriva vad myndighet skall uttala i ett yttrande. Blotta tanken på sådana föreskrifter bör falla på sin egen orimlighet, eftersom föreskrifterna skulle få det efterföljande remissyttrandet att framstå som helt meningslöst. – På vissa enstaka områden kan, säger kammarrätten vidare, förekomma att statlig förvaltningsmyndighet är betrodd med myndighetsutövning mot kommun. Även beträffande denna myndighetsutövning bör gälla förbud mot direktiv i enskilda fall. Kammarrätten förslår att paragrafen (1 § i kammarrättens utkast) får följande lydelse.

Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall handlägga ärenden, träffa sina avgöranden och även i övrigt handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler.

Ingen myndighet får bestämma, hur domstol skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel. Vad nu sagts om domstol skall gälla även förvaltningsmyndighet i fråga om myndighetsutövning mot enskild eller kommun.

Myndighet får icke utan stöd av någon rättsregel särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet.

Länsåklagaren i Kopparbergs län riktar den anmärkningen mot den språkliga utformningen av första styckets första mening att denna är tautologisk på ett sätt, som kanske inte bör förekomma i grundlag.

Stadgandet i andra stycket har fått uppböra kritik från flera håll. Enligt *RÅ* är utformningen av bestämmelsen inte invändningsfri. I och för sig förefaller det stötande, säger RÅ, att med stöd av en "rättsregel" någon skall kunna särbehandlas på grund av t. ex. sådana förhållanden som ras och hudfärg. I sammanhanget uppställer sig frågan vad "rättsregel" i detta stycke innebär. Enligt motiven skall "andra rättsregler" i första stycket första meningen avse folkrättens och sedvanerättsliga regler. Med "rättsregel" i andra meningen avses enligt motiven åter "tillämpningen av redan gällande normer". RÅ anser det uppenbart att för särbehandling av någon beträffande exempelvis ras och hudfärg bör fordras ett lagstadgande härom. Att med stöd av "sedvanerätt" särbehandla någon i dylika hänseenden bör enligt RÅ inte

ifrågakomma. En annan fråga som uppställer sig är om det överhuvud är möjligt att stadga att ingen får särbehandlas på grund av "personliga förhållanden". De personliga förhållandena kan uppenbarligen vid den rättsliga bedömningen spela en betydande roll just i det enskilda fallet, t. ex. i påföljdsfrågor, utan att någon "rättsregel" direkt kan åberopas för den ena eller andra lösningen. Enligt RÅ:s mening bör stadgandet i andra stycket utgå. Om det överhuvud skall stå kvar bör en omarbetning äga rum. Liknande synpunkter utvecklas av *länsåklagaren i Hallands län*. Denne ifrågasätter om stadgandet har erhållit en adekvat utformning. Det torde enligt länsåklagaren inte vara svårt att ange exempel på fall där hänsyn – utan rättsregel – tages och bör tagas till personliga omständigheter av olika slag. Om en person är svensk eller utländsk medborgare kan och bör t. ex., säger länsåklagaren, vid många avgöranden tillmätas betydelse utan att detta direkt angives i någon "rättsregel". Det kan vara en omständighet till hans nackdel, t. ex. vid bedömande av risken för flyktfara, eller en omständighet till hans fördel, t. ex. vid bedömande av vad han insett eller icke insett av ett visst handlande. Upprepade återfall i brott är en annan sådan omständighet som – utan rättsregel – kan medföra att särskild hänsyn tages till en sådan personlig omständighet. Riktigare vore kanske att i stället för att föreskriva att myndighet inte får utan stöd av någon rättsregel särbehandla någon stadga att myndighet inte får taga ovidkommande hänsyn till någon. Enligt *Svea hovrätt* synes stadgandet sakna ett i förhållande till första stycket självständigt innehåll. Myndighet skall ju alltid handla enligt "rättsordningen" sådan denna framgår av "rättsregler" och torde därför aldrig äga särbehandla någon på sätt andra stycket avser "utan stöd av någon rättsregel".

Riksdagens ombudsmän påpekar att, om 1 kap. 8 § erhåller en sådan utformning som de förordar, det förbud mot särbehandling som föreslås i andra stycket torde kunna undvaras. Stycket synes för övrigt, säger ombudsmännen vidare, under alla förhållanden ha fått en onödigt mångordig lydelse. Enligt *SACO* inställer sig en viss tveksamhet inför utformningen av stadgandet i andra stycket, som säger att sådan särbehandling som avses i detta inte får ske utan stöd av någon rättsregel. SACO ifrågasätter om inte undantag från förbudet mot särbehandling borde kräva lagstöd. De knapphändiga motiven gör det emellertid enligt SACO svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan ändring.

6 §

JK, Svea hovrätt, längsstyrelsen i Jönköpings län, riksdagens ombudsmän och *SACO* påpekar att bestämmelsen i första stycket har formulerats på sådant sätt att den ger intryck av att domstol skulle kunna avgöra rättstvist mellan enskilda utan stöd av lag. Också *RÅ, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarkollegiet* och *Sveriges advokatsamfund* anser att bestämmelsen är oklart formulerad.

Ändringsförslag framläggs av några remissinstanser. *RÅ* och *riksdagens ombudsmän* föreslår att stycket bör inledas med orden: "Utan

stöd av lag får icke annan myndighet etc.". *JK* föreslår att bestämmelsen erhåller exempelvis lydelsen: "Slutligt avgörande av rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd i lag med bindande verkan träffas av annan myndighet än domstol". Också *hovrätten över Skåne och Blekinge* lägger fram ett förslag till ändring: "Rättstvister mellan enskilda avgöres av domstol. Genom lag får föreskrivas att prövning av särskilt slag av rättstvister skall avgöras av annan myndighet". I det utkast som har lagts fram av *kammarrätten i Göteborg* har stycket följande utformning: "Endast domstol får med bindande verkan slutligt avgöra rättstvist mellan enskilda, om ej annat bestämts i lag". *Kammarkollegiet* slutligen föreslår att orden "utan stöd av lag" flyttas upp närmast efter orden "får icke". Kollegiet tillägger att det synes antagligt att med en positiv formulering av bestämmelsen tolkningssvårigheter än lättare skulle kunna undvikas.

Regeringsrättens ledamöter påpekar att innebörden av bestämmelsen i första stycket är att genom lag det slutliga avgörandet av rättstvister mellan enskilda i obegränsad omfattning kan förläggas till administrativa myndigheter. Skall regelns placering i grundlagen ha någon mening, bör stadgas att tvister mellan enskilda utan undantag skall i sista hand kunna avgöras av domstol. Något behov av att inrätta statliga skiljenämnder, varom det talas i motiven, för att slutgiltigt slita tvister mellan enskilda torde inte finnas. Uppkommande behov bör täckas inom ramen för det vanliga domstolsväsendet. Det sagda hindrar inte att nämnder för frivillig förlikning kan inrättas.

RÅ anser att stadgandet i första stycket enligt sin ordalydelse omfattar mer än som är avsett. I motiven anges att utanför stadgandet faller avgöranden som ligger inom den s. k. frivilliga rättsvården, t. ex. adoption. RÅ anmärker med anledning härav att adoptionsärenden inte sällan kan medföra rättstvister mellan enskilda.

Enligt *Svea hovrätt* bör stadgandet i första stycket sammanföras med bestämmelsen i 1 kap. 7 § första stycket.

Med utgångspunkt i föreskriften i andra stycket, att, om annan myndighet än domstol har ådömt någon straff, den dömde utan dröjsmål på begäran skall få saken prövad av domstol, påpekar *RÅ* att detta stadgande bl. a. avser strafföreläggande och föreläggande om ordningsbot. Möjligheten att få ett sådant föreläggande i sak prövat av domstol är emellertid och måste också vara i hög grad begränsad. Ett godkänt föreläggande kan undanröjas endast i de extraordinära fall, varom stadgas i rättegångsbalkens kapitel om domvilla. RÅ kan därför inte godta stadgandet i föreslaget skick. Möjligen kan det finnas skäl att begränsa stadgandet till att enbart gälla vid olika former av frihetsberövanden. RÅ förutsätter, att bestämmelserna i rättegångsbalken om tid för avlåtande av häktningsframställning inte strider mot förslagets uttryck "utan dröjsmål".

Chefen för armén anser att militära chefers bestraffningsrätt i likhet med domstolars och förvaltningsmyndigheters

bestraffningsrätt bör ges uttryckligt stöd i grundlagen. Chefen för armén utgår från att beredningens förslag inte har avsetts innebära ändring av denna de militära chefernas rätt och skyldighet. Det är emellertid inte tillfredsställande att den innefattas i den bestraffningsrätt, som tillkommer andra myndigheter.

Sveriges advokatsamfund ifrågasätter lämpligheten av att grundlagen ger endast svensk medborgare rätt att få sin sak prövad av domstol, om han omhändertas tvångsvis av annan anledning än brott.

Regeringsrättens ledamöter menar att invändningar kan göras mot den bestämmelse i andra stycket som innebär att beslut om frihetsberövande i vissa fall i sista instans får prövas av en på visst sätt sammansatt nämnd. Ledamöterna framhåller att enligt art. 5 p. 4 i Europarådets konvention angående de mänskliga rättigheterna och de medborgerliga friheterna lagligheten av ett frihetsberövande undantagslöst skall kunna prövas av domstol. Det bör därför övervägas om inte sådana organisationsformer kan väljas för att täcka föreliggande behov att regeln i grundlagen kan göras undantagslös. Påpekanden i samma hänseende görs också av *riksdagens ombudsmän* och av *Sveriges advokatsamfund*. Ombudsmännen föreslår att man väljer formuleringen: "med prövning av domstol likställes härvid prövning av nämnd, om etc.".

JK föreslår att framför ordet gärning i andra stycket inskjutes ordet brottslig. Samma ändring föreslås i 7 § andra stycket och 11 § första meningen. Enligt JK bör vidare ordet konfiskation bytas ut mot förverkande (se också under 7 kap. 8 §).

Länsåklagaren i Hallands län påpekar att beredningen i andra stycket använder uttrycket "annan sådan särskild rättsverkan", medan det i 7 § andra stycket talas om "annan rättsverkan" och i 11 § om "annan sådan rättsverkan". Länsåklagaren hänvisar vidare till det i 7 kap. 8 § använda uttrycket "annan särskild rättsverkan".

Kammarrätten i Göteborg föreslår en smärre redaktionell ändring i andra stycket till följd av vilken detta skulle få följande lydelse: "Har annan – – – omhändertagen tvångsvis. I sådant fall får dock saken i stället prövas av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden är eller har varit ordinarie domare".

7 §

Som framgår av remissammanställningen under 7 kap. har vissa remissinstanser föreslagit att paragrafen flyttas över till nämnda kapitel. Det kan vidare erinras om att *Svea hovrätt* anser att paragrafen tillsammans med 8 och 9 §§ bör flyttas över till ett särskilt kapitel om medborgerliga rättigheter.

Regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt och *kammarrätten i Göteborg* anser att föreskriften bör utformas som ett förbud för lagstiftaren att stifta retroaktiv strafflag.

Räckvidden av stadgandet i andra stycket synes *riksdagens ombudsmän* oklar. Man kan exempelvis, säger ombudsmännen, fråga sig, om däri skall inläsas något förbud mot retroaktiv skattelag så att den verkan en viss handling får i skattehänseende endast får bedömas enligt den lag som gällde när handlingen företogs och inte enligt senare, för den enskilde mera betungande lag. Grundlagberedningens motiv tyder på att en så vidsträckt tillämpning inte har varit åsyftad. Frågans vikt påkallar dock att saken klarläggs närmare.

Sveriges industriförbund framhåller det önskvärda i att stadgandets tillämpningsområde vidgas. De skäl som talar för ett förbud mot retroaktiv lagstiftning på straffrättens område äger enligt förbundet i stor utsträckning giltighet också i fråga om t. ex. skatte- och annan civillagstiftning. Även där är det ett rimligt krav att medborgare och företag vid varje tidpunkt skall ha möjlighet att bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Saknas den möjligheten, kan följden bli en ej försvarbar rättsförlust.

Länsåklagaren i Kopparbergs län förordar att 7 § och 5 § brottsbalkens promulgationslag får samma utformning. Detta kan åstadkommas antingen genom att grundlagsstadgandet anpassas till bestämmelsen i promulgationslagen eller genom att det senare stadgandet bringas i överensstämmelse med den av beredningen föreslagna föreskriften.

8 §

Det har redan i andra sammanhang nämnts att vissa remissinstanser förordar att paragrafen överförs antingen till 7 kap. eller till ett särskilt kapitel om medborgerliga fri- och rättigheter. *JK*, som förordar att stadgandet flyttas till 7 kap., understryker att författningsregler angående förvärv och förlust av svenskt medborgarskap, såsom beredningen föreslår, bör tillhöra det område inom vilket riksdagen inte äger delegera beslutanderätten till regeringen.

Kammarrätten i Göteborg, som har tagit in stadgandet som 2 § i sitt kapitel om lagar och andra föreskrifter, anser att förbudet i paragrafen bör riktas till lagstiftaren och föreslår att paragrafen får följande lydelse.

Lag eller annan föreskrift får icke givas om att svensk medborgare skall kunna landsförvisas. Ej heller får stadgas att svenskt medborgarskap skall kunna tagas från någon, som är bosatt i riket, i annat fall än då han är eller samtidigt av fri vilja blir medborgare i annan stat.

Högsta domstolens ledamöter har tagit fasta på ett uttalande i motiven till bestämmelsen i första meningen att genom denna uppställes förbud för myndigheterna att vidtaga åtgärder som innebär att svenska medborgare tvångsvis förpassas ur riket. Uttalandet innebär efter orden även hinder mot att svensk medborgare utlämnas till annat land för brott. Detta kan enligt ledamöterna givetvis inte vara meningen och följer inte heller av lagtexten.

Regeringsrättens ledamöter, SACO och *Sveriges industriförbund* anser att förbudet mot berövande av svenskt medborgarskap bör utsträckas till att omfatta alla svenska medborgare, även dem som är bosatta i utlandet.

Statens invandrarverk påpekar att stadgandet i andra meningen inte tar hänsyn till de personer som – förutom att de är svenska medborgare – även är medborgare i annat land. Stadgandet synes nämligen, säger verket, tillåta att svensk medborgare, som därjämte är medborgare i annan stat, oavsett om han är bosatt i riket eller ej, fråntas sitt svenska medborgarskap utan uttrycklig viljeförklaring. Detta överensstämmer inte med gällande rätt, och en ändring härvidlag torde inte ha avsetts och är enligt verkets mening heller inte önskvärd.

Statens invandrarverk påpekar vidare att de personer som avses i 7 § 3 p. medborgarskapslagen kan mista sitt svenska medborgarskap utan att de har förklarat sig villiga därtill. I denna del synes enligt verket det föreslagna grundlagsstadgandet innebära en begränsning som inte har varit avsedd.

9 §

Vissa allmänna synpunkter i anledning av bestämmelsen framförs av *Svenska företagares riksförbund.* Skyddet för egendom har enligt förbundet under det senaste årtiondet i vårt land tillmätts en alltmer underordnad betydelse. I motsats härtill spelar det alltjämt en framträdande roll i de andra nordiska länderna. Med hänsyn till den stora ekonomiska betydelsen av ett likartat ekonomiskt egendomsskydd i de nordiska länderna, bör en generell svensk bestämmelse utformas med beaktande av annan nordisk statsrätt. Förbundet anser att författningsutredningens inledande sats "svensk medborgares egendom är tryggad" bör bibehållas. I motiven måste klarläggas vad som menas med expropriation liksom vilka andra förfoganden som stadgandet skall avse.

Frågan om vilka ekonomiska rättigheter som omfattas av bestämmelsen behandlas av *kammarkollegiet,* som påpekar att syftet med stadgandet torde vara att skydda den enskildes rätt till egendom, oavsett på vilket sätt rätten har tillkommit. I det allmänna språkbruket torde enligt kollegiet ordet "förvärv" avse köp och byte och även gåva, medan det är tveksamt om däri inbegripes familjerättsliga fång, dvs. arv, bodelning och fång på grund av testamente. Vidare torde det få anses obestridligt att med formuleringen "egendom som någon har förvärvat" innehavare av nyttjanderätt till fast egendom inte skulle omfattas av paragrafen. Någon anledning att utesluta nyttjanderättshavare från det föreslagna grundlagsskyddet finns enligt kollegiets mening inte. På grund av det anförda föreslår kollegiet att paragrafen utformas sålunda: "Om rätt till egendom tages från någon genom expropriation etc.".

Svea hovrätt anser att förutsättningarna för sådant förfogande som avses i paragrafen liksom i författ-

ningsutredningens förslag bör anges i denna.

Flera remissinstanser anser att paragrafen borde innehålla en bestämmelse om grunderna för ersättningens bestämmande. *Regeringsrättens ledamöter* påpekar att stadgandet är utformat så att det möjliggör att ersättningen i lag sättes i princip hur lågt som helst. Visserligen kan egendomsskyddande grundlagsregler försvåra olika samhälleliga ingripanden men å andra sidan måste individens behov av skydd mot konfiskatoriska bestämmelser beaktas. Om en grundlagsregel på detta område skall ha något egentligt värde, bör den enligt ledamöterna på något sätt uttala sig om storleken av ersättningen. *Sveriges advokatsamfund* menar att bestämmelsen lämnar näst intill intet skydd åt den enskilde, eftersom man inte har ansett sig kunna sträcka sig längre än till att ange att vid expropriation ersättning skall utgå enligt grunder som bestäms i lag. I motiven görs i detta sammanhang gällande att det inte skulle vara möjligt att i grundlag fastslå efter vilka grunder ersättning skall bestämmas vid expropriation och liknande "med hänsyn till den mångfald av olika situationer som kan komma att omfattas av ett stadgande av denna innebörd". Förklaringen är enligt samfundet inte övertygande. Om man exempelvis är av den uppfattningen att full ersättning bör utgå vid expropriation, bör detta kunna komma till uttryck i RF. Om förslagets mening är att slå vakt om rätten till ersättning, torde det enligt *Sveriges industriförbund* inte möta oöverstigliga svårigheter att i grundlagen ta in ett stadgande som anger de allmänna grunderna för ersättningens bestämmande. Dessa torde böra innebära att vid expropriation i princip full ersättning skall utgå med tillägg att ersättningen skall kunna nedsättas endast om synnerliga skäl talar härför.

För att svensk medborgares egendom verkligen skall vara skyddad, säger *Svenska företagares riksförbund*, att åtminstone i motiven anges att ersättningen åtminstone måste vara skälig eller motsvara marknadsvärde.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* synes det överflödigt att föreskriva att ersättning skall utgå enligt grunder som bestäms i lag. Kammarrätten, som har tagit in stadgandet som 3 § i sitt kapitel om lagar och andra föreskrifter, föreslår att det får följande lydelse.

Lag eller annan föreskrift får ej givas om att egendom, som någon förvärvat, utan ersättning tages från honom genom expropriation eller annat sådant förfogande.

10 §

Som redan har nämnts föreslår *regeringsrättens ledamöter* att paragrafen flyttas till normgivningskapitlet. Som skäl härför anförs att permutationsrätten inte är någon form av utövande av verkställande makt – förvaltning – utan en rätt för regeringen att ändra bestående civilrättsliga förhållanden genom ett offentligrättsligt ingripande i vissa speciella situationer. Det är här närmast fråga om en normgivning in casu.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det inte finns något att erinra i

sak beträffande paragrafen. Första meningen anses gälla sedan gammalt och en lagstiftning av innebörd som sägs i andra meningen har godkänts av 1972 års riksdag. Paragrafen ger emellertid enligt länsstyrelsen intryck av att grundlagen på något sätt uttömmande reglerar regeringens befogenheter i förhållande till riksdagen. Länsstyrelsen ifrågasätter om detta är rimligt.

RÅ menar att permutation enligt gällande rätt kan medges även i vissa andra fall än de som anges i förevarande paragraf. Permutationslagen (1972:205) ger möjlighet till permutation om "annat särskilt skäl" föreligger. Det synes enligt RÅ inte nödvändigt att i grundlagen uttömmande reglera de fall då permutation medges. Förslagsvis kunde grundlagsstadgandet endast innehålla en bestämmelse om att regeringen äger medge eller att annan myndighet genom lag kan ges befogenhet att medge permutation om särskilda skäl föreligger, samt en hänvisning till att närmare bestämmelser om permutation meddelas i lag. Enligt *kammarkollegiet* överensstämmer formuleringen av förutsättningarna för permutation i sak i beredningens förslag och permutationslagen. Ordalagen skiljer sig emellertid något från varandra i de båda formuleringarna. Kollegiet föreslår att grundlagsbestämmelsen anpassas till stadgandet i permutationslagen. *Riksrevisionsverket* ifrågasätter om bestämmelsen bör ges en sådan utformning att den lämnar möjlighet till delegation från riksdagen direkt till förvaltningsmyndighet (se vidare under 7 kap. 5 §).

11 §

Allmänna synpunkter på beredningens utformning av nådeinstitutet anläggs i ett par yttranden. *Justitierådet Hedfeldt* nämner inledningsvis att enligt motiven området för nåd skall bestämmas huvudsakligen i överensstämmelse med nuvarande praxis och uttalar i det avseendet följande.

Det är med denna utgångspunkt svårt att förstå varför man frångått gällande lags exakta bestämning, nåd "i brottmål". I stället nödgas man, för att hålla de administrativa frihetsberövandena utanför stadgandet, röra sig med den oklara bestämningen "liknande" ingrepp. I motiven påstås detta uttryck ange att ingripandet måste väsentligen ha karaktär av skydd för ett allmänt intresse och innehålla ett visst repressivt moment. Härtill är att säga dels att en så utförlig bestämning omöjligen kan utläsas av ordalagen, dels att bestämningen är felaktig. De anförda två kriterierna är nämligen ofta för handen vid administrativa frihetsberövanden. Saken kompliceras ytterligare av att vad som normalt utgör sådant frihetsberövande stundom även utgör brottspåföljd, då kallad "överlämnande till särskild vård". Vad angår "särskild rättsverkan" av brott dvs. annan verkan än straff eller annan brottspåföljd i egentlig mening, består svårigheten däri att man vill i ett samlande uttryck innefatta så vitt skilda företeelser som å ena sidan förverkande av egendom och liknande samt å andra sidan förvisning. Formuleringen förverkande (ordet konfiskation bör undvikas) eller annan "sådan" rättsverkan är därför ej tillfredsställande.

Slutligen bör – såsom i det gemensamma yttrandet anförts – undvikas ett ordval som låter förstå att domen skulle ändras genom nådebeslutet.

Följande formulering föreslås:

Regeringen äger i brottmål genom nåd mildra eller eftergiva straff eller annan påföljd liksom även förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott. Skadestånd och ersättning för rättegångskostnad är ej föremål för nåd.

När synnerliga – – – äga rum.

Med denna formulering blir överlämnande till särskild vård enligt brottsbalken föremål för nåd, vilket ej är motiverat. Dylika fall innefattas emellertid för närvarande under uttrycket nåd i brottmål, och det lär ej medföra någon praktisk olägenhet om detta bibehålles. Uttryckligt undantag kan naturligtvis göras för detta slags påföljd, men frågan synes ej vara värd en sådan komplikation av lagtexten.

Den beskrivning av nådeinstitutets tillämpningsområde, som ges i grundlagsförslaget, kan enligt *regeringsrättens ledamöter* uppfattas som en utvidgning av detta område. Motiven är emellertid så knapphändiga, att det är svårt att bedöma den reella innebörden av förslaget i denna del. Lagrummet bör ges en mera preciserad utformning och en avfattning som närmare anknyter till uttalandet i motiven, att nådeområdet bör bestämmas i huvudsaklig överensstämmelse med nuvarande praxis.

Frågan om sådana disciplinära åtgärder som har föreslagits av ämbetsansvarskommittén (SOU 1972:1) kan bli föremål för nåd diskuteras av två remissinstanser. *JK* uttalar att ämbetsansvarskommittén har anfört att de rent privaträttsliga följder av avtalsbrott som avsked och disciplinpåföljd skulle utgöra enligt den av kommittén föreslagna disciplinlagen torde komma att falla utanför området för nåd. Beredningen uttalar samma uppfattning. JK anför följande.

För egen del anser jag att första meningen i 11 § knappast ger ett riktigt uttryck för denna beredningens uppfattning, såvitt gäller domstols beslut om avsked eller disciplinpåföljd. Man bör nämligen observera skillnaden i uttryckssätt mellan 26 § nuvarande regeringsform och den av beredningen föreslagna bestämmelsen. I nämnda 26 § talas om Konungens rätt att göra nåd *i brottmål*. Den föreslagna regeln i 11 § lägger i stället tonvikten på olika former av sådan rättsverkan av (brottslig) gärning som beslutats av myndighet, vilket åtminstone språkligt sett inte utesluter rättsverkan beslutad av myndighet i annan ordning än i brottmålsprocess, t. ex. av domstol i civilprocess. (Ett avskeds- eller disciplinbeslut, meddelat av myndigheten-arbetsgivaren, hör inte hit, då myndigheten enligt kommitténs förslag inte handlar i denna egenskap utan såsom arbetsgivare. Sådant beslut är därför i förevarande avseende att likställa med beslut av privat arbetsgivare.) – Huruvida regeringen bör beredas möjlighet att bevilja nåd eller dispens beträffande avsked och disciplinsanktioner efter ett genomförande av kommitténs förslag, är en fråga som jag saknar anledning att uttala mig om. Varken kommittén eller beredningen har för övrigt behandlat denna fråga. I sammanhanget bör framhållas att däremot disciplinåtgärder, ålagda av medicinalväsendets ansvarsnämnd, motsvarande nämnd vid veterinärväsendet, advokatsamfundets disciplinnämnd eller domkapitel, med kommitténs och beredningens förslag även framdeles torde komma att vara föremål för nåd. Dessa organ kommer nämligen alltjämt att utöva sin dömande verksamhet såsom myndigheter och inte såsom arbetsgivare, i det att disciplinrätten i fråga kommer att förbli offentligrättsligt reglerad. Detta

förhållande kan vara ett skäl till att medge regeringen en mot nådeinstitutet svarande dispensrätt i fråga om påföljder enligt den föreslagna allmänna disciplinlagen. – Då i vart fall disciplinpåföljder, ådömda av nyssnämnda organ, skulle falla under 11 §, bör denna också erhålla en formulering som klart visar detta. Det uttryckssätt som beredningen begagnat torde med nutida lagspråk inte omfatta disciplinförseelser och deras sanktionerande.

RÅ har också tagit fasta på påpekandet i motiven att det privaträttsligt färgade betraktelsesätt som ämbetsansvarskommittén har anlagt på frågan om utformningen av statstjänstemännens disciplinansvar torde medföra att de av kommittén föreslagna disciplinära åtgärderna, bl. a. beslut om avsked, inte kan bli föremål för nåd. RÅ säger sig inte kunna dela denna uppfattning och framhåller därvid att rekvisiten för avsked i 12 § förslaget till disciplinlag överensstämmer med rekvisiten för avsättning i 20 kap. 8 § brottsbalken. Om ämbetsansvarskommitténs förslag blir lag bör därför enligt RÅ:s mening – såvida inte med den av beredningen föreslagna lydelsen av 11 § det skulle anses möjligt att bevilja nåd beträffande avsked – en jämkning av paragrafens lydelse äga rum så att detta kan ske.

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt förklarar att det inte finns skäl till erinran mot att beredningen i förslaget har uteslutit möjligheten för en benådad person att, i stället för att mottaga den erbjudna nåden, undergå ådömd påföljd. Överåklagaren berör ytterligare ett par frågor som har samband med nådeinstitutet. Det är sålunda enligt överåklagaren betydelsefullt att beredningen i förslaget till lag om handläggning av nådeärenden har föreslagit, att regeringen skall ha skyldighet att innan nådeärende avgöres inhämta yttrande från högsta domstolen och regeringsrätten. Detta utgör enligt överåklagaren en viktig grund för enhetlighet i tillämpningen av nådeinstitutet och tolkningen av rättsfrågor och en motvikt till en alltför generös tillämpning av benådningsrätten. Vad gäller frågan om inrättande av en nådenämnd ställer överåklagaren sig tveksam. Arbetsuppgifterna synes kunna utföras av redan befintliga organ och det enda skälet till ett sådant inrättande skulle, fortsätter överåklagaren, enligt beredningen kunna motiveras av en strävan att minska regeringens arbete med rutinärenden. Denna fråga kräver emellertid ytterligare utredning innan överåklagaren är beredd att taga en slutlig ståndpunkt. *Högsta domstolens ledamöter* föreslår den terminologiska ändringen i första stycket att ordet undanröja byts ut mot eftergiva. Härigenom undviks intrycket att domen skulle ändras genom nådebeslutet.

Grundlagsfästandet av abolitionsinstitutet har föranlett två uttalanden. *Regeringsrättens ledamöter* understryker att regeringens rätt att besluta om abolition liksom hittills bör utövas endast i exceptionella fall. Åtalseftergift bör enligt ledamöterna i princip beslutas endast på grundval av stadgande i lag. *RÅ* förklarar att han i och för sig inte har något att erinra mot stadgandet. RÅ anmäker att åklagare under vissa i lag

angivna förutsättningar har befogenhet att underlåta åtal. Även om denna befogenhet skulle vidgas torde dock alltid böra finnas kvar en möjlighet för regeringen att under särskilda omständigheter förordna att, individuellt eller kollektivt, vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning inte skall äga rum.

12 §

Omfattningen av de extraordinära rättsmedlens verkningsområden är föremål för uppmärksamhet i några yttranden. Som redan har nämnts pekar regeringsrättens ledamöter på att beredningens förslag innebär att rätten till resning kan inskränkas genom en av riksdagen antagen lag, medan resningsmöjligheten nu är omedelbart inskriven i grundlagen (19 § RF) och inte torde kunna inskränkas utan grundlagsändring. Resningsinstitutets betydelse i förevarande sammanhang ligger i att även regeringsavgöranden som har karaktär av rättstillämpning kan bli föremål för resning. Försvinner denna möjlighet genom riksdagsbeslut, förändras enligt ledamöterna teoretiskt sett det konstitutionella kontrollsystemet på en viktig punkt. Enligt ledamöternas mening bör bestämmelsen få den utformningen att resning eller återställande av försutten tid kan erhållas i ärenden som tillhör högsta domstolens jurisdiktion genom beslut av denna och i övriga ärenden genom beslut av regeringsrätten samt att närmare bestämmelser om dessa institut meddelas i lag. Om stadgandet erhåller en sådan formulering, blir det helt klart att de extraordinära rättsmedlens verkningsområden är obegränsat, samtidigt som det sägs att den närmare regleringen av förfarandet m. m. ankommer på riksdagen att bestämma genom lag. – Samma tankegång som nu har redovisats torde ligga bakom också det förslag till ändrad lydelse av första stycket som har lagts fram av *högsta domstolens ledamöter:* "Resning i ärende, som avgjorts genom lagakraftägande dom eller därmed jämförligt beslut, samt återställande av försutten tid beviljas av högsta domstolen eller, i fråga om ärende för vilket regeringsrätten är högsta instans, av regeringsrätten. Närmare bestämmelser härom kan meddelas genom lag." *RÅ* anmärker att det med den föreslagna lydelsen av paragrafen blir svävande hur långt högsta domstolens befogenhet i där avsedda hänseenden sträcker sig. Om lydelsen godtas, torde för undanröjande av oklarheten lagbestämmelser om omfattningen av högsta domstolens befogenhet böra ges.

I några yttranden berörs frågan hur ärendena om resning och återställande av försutten tid skall fördelas mellan högsta domstolen och regeringsrätten. Som framgår av det nyss återgivna förslag till ändrad lydelse av paragrafen som har lagts fram av *högsta domstolens ledamöter* godtar dessa beredningens förslag i denna del. Detsamma gäller i fråga om *kammarrätten i Göteborg.* Enligt *ämbetsansvarskommittén* framgår av första styckets ordalydelse att regeringsrätten inte skall handlägga med paragrafen avsedda ansökningar i fråga om ärenden, där regeringsrätten inte är högsta instans. Detta torde

innebära, sägs det, att extra-ordinär prövning med avseende på sådana ärenden, i vilka talan på grund av fullföljdsförbud inte kan med ordinära rättsmedel föras till högre instans inom förvaltningsdomstolsväsendet, i motsats till vad som nu gäller måste ske i högsta domstolen. *Regeringsrättens ledamöter* anmärker att beredningens förslag medför att om kammarrätt i framtiden blir slutinstans för någon grupp av mål, resning i sådant mål skulle komma att tillhöra högsta domstolens kompetens. Naturligt vore enligt ledamöterna att högsta domstolen handhade de extraordinära rättsmedlen såvitt angår civil- och straffrättskipningen och regeringsrätten beträffande förvaltningsrättskipningen samt därutöver förvaltningen i övrigt. Här kan vidare hänvisas till ledamöternas nyss återgivna utkast till utformning av första stycket. *Svea hovrätt* förordar att regeringsrätten får pröva alla ansökningar som avser ärenden vilka i sista instans avgörs av förvaltningsdomstol, vare sig regeringsrätten själv eller någon annan.

Beredningens förslag att resning inte skall kunna beviljas i ärende som har avgjorts av riksrätten har föranlett gensagor av *högsta domstolens ledamöter, regeringsrättens ledamöter, JK, Svea hovrätt* och *ämbetsansvarskommittén*, vilka samtliga förklarar att resning bör kunna beviljas även i dessa ärenden. *Regeringsrättens ledamöter* och *JK* yttrar sig inte om vem som bör handlägga sådana resningsfrågor. Övriga remissinstanser föreslår att befogenheten att bevilja resning bör tillkomma riksrätten själv. Enligt *Svea hovrätt* och *ämbetsansvarskommittén* bör resning kunna beviljas åtminstone i de fall där det kan antas att utgången i målet har påverkats av att falsk handling har åberopats eller falsk utsaga har avgivits under ed eller försäkran. Också *högsta domstolens ledamöter* pekar särskilt på detta fall.

Kammarrätten i Göteborg föreslår vissa redaktionella ändringar i första stycket, vilket enligt kammarrätten (7 § i kammarrättens utkast) bör ha följande lydelse.

Ansökan om resning i avgjort mål eller ärende samt återställande av försutten tid handlägges av högsta domstolen eller, om ansökan avser mål eller ärende för vilket regeringsrätten är högsta instans, av regeringsrätten. Beviljande av resning eller återställande av försutten tid skall ske i enlighet med lag eller vad eljest gäller.

13 §

Det synes enligt *regeringsrättens ledamöter* naturligt att rikta paragrafens förbud mot att ändra domstols beslut eller eljest ingripa i domstolarnas verksamhet till både riksdag och regering. Vad gäller motsvarande förbud att ingripa i förvaltningsavgöranden och i annan förvaltningsverksamhet har, fortsätter ledamöterna, förbudet främst riksdagen till adressat.

Som redan har nämnts under 9 kap. 1 och 2 §§ anser *JK* beredningens uttalande, att riksdagens ställningstagande i en traktatfråga inte skall föregripas genom ett åtagande av regeringen, strida mot förevarande

paragraf, vars avfattning enligt JK klart och tydligt förutsätter att regeringen redan har ingått överenskommelsen när riksdagen skall pröva den.

14 §

Vad gäller stadgandet i första stycket har frågan om tillsättningen av domartjänster tilldragit sig viss uppmärksamhet.

Högsta domstolens ledamöter anser att tjänst som ordinarie domare, med hänsyn till domstolarnas ställning enligt grundlagen, bör tillsättas av regeringen. *Regeringsrättens ledamöter* (majoriteten) uttalar att beredningen har utgått från att domarna skall utses av regeringen eller annan myndighet. Frågan om tillsättningsförfarandet har inte varit föremål för närmare utredning. I andra länders rättssystem förekommer dock regler om särskilt tillsättningsförfarande för att säkerställa domstolarnas oavhängighet. Detta problem vore enligt ledamöternas mening förtjänt av ytterligare överväganden. Under alla omständigheter bör det inte godtas att ordinarie domartjänst tillsätts av förvaltningsmyndighet.

Regeringsråden Hjern och Petrén uttalar i frågan följande.

Frågan om tillsättningen av domare är ett viktigt problem, som förtjänar ingående överväganden, om man accepterar grundsatsen att domstolarna har ett särskilt konstitutionellt ansvar för rättsordningens iakttagande. Att domarutnämningarna hittills ankommit på Kungl. Maj:t, d. v. s. numera på regeringen, är historiskt sett självklart. Detta arrangemang är ett arv från den tid då domarmakten ingick som en del i Konungens befogenheter. I och med att domstolarna erkännes spela en självständig roll och anses skola vara i alla avseenden oavhängiga av regeringsmakten, ter sig vårt traditionella system från olika synpunkter mera dubiöst.

Grundlagberedningen anger i sin beskrivning av förslagets huvudlinjer (s. 76) parlamentarismen som en hörnpelare i statsskicket och partierna som ett bärande element i vår demokrati. Det politiska system, för vilket beredningen skrivit det föreliggande förslaget, utgöres av ett samhälle med flera politiska partier alla proportionellt företrädda i riksdagen men med endast något eller några av dem utövande regeringsmakten. Att tillsättningen av dem, som i domstolarna skall fullgöra den rättsliga kontrollfunktionen i samhället, läggs uteslutande på en regering av denna typ är oförenligt med det system, varpå förslaget vilar.

Det är svårt att säga var lösningen på problemet är att finna. Det finns i främmande länder många olika kombinationer av olika element. Mest känt torde USA:s system vara, där presidenten nominerar domare i högsta instans men hans förslag skall godkännas av ett av folkrepresentationens båda hus. I förbundsrepubliken Tyskland ligger utnämningsrätten beträffande domare i de högsta instanserna hos ett kollegium med medlemmar utsedda av regering, parlament och domstolarna själva. Vilken modell som bör väljas för Sveriges vidkommande får bli beroende av de resultat som uppnås vid frågans vidare utredning.

Regeringsråden Hellner och Sjöberg anser att det med de i grundlagsförslaget inskrivna tillsättningsprinciperna – avseende får fästas bara vid

förtjänst och skicklighet – inte är påkallat att överväga ytterligare medel för att i samband med tjänstetillsättningar säkerställa domstolarnas oavhängighet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår en viss redaktionell omarbetning av bestämmelsen i första stycket. Hovrätten föreslår att detta får följande lydelse: "Tjänst vid domstol eller statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer". *Kammarrätten i Göteborg* föreslår att ordet statlig utgår ur första stycket.

Stadgandet i andra stycket tillstyrks uttryckligen av statens invandrarverk, som anser att det är av väsentlig betydelse.

Den särskilda bestämmelsen om transportspärrar behandlas av *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Innebörden av stadgandet i andra stycket första punkten är, finner hovrätten vara, att tillsättning skall ske på objektiva grunder. Någon otillbörlig hänsyn får inte tas. Däremot sägs inte något om vad som är skicklighet och förtjänst, inget om hur olika betyg skall beaktas m. m. Med hänsyn härtill torde stadgandet i andra stycket andra meningen (transportspärrarna) vara obehövligt och bör utgå. Transportspärrar finns nu och detta utan stöd i lag. Hänsyn till dem bör i framtiden kunna tagas på samma sätt som f. n. Enligt *länsåklagaren i Kopparbergs län* synes kravet på att vid tjänstetillsättning avseende skall fästas endast vid förtjänst och skicklighet vara svårt att upprätthålla. Som exempel härpå anför länsåklagaren de inskränkningar, som har föreskrivits i fråga om tillsättning av tjänster på orter till vilka vissa centrala verk och myndigheter kommer att utlokaliseras från Stockholm. Dessa inskränkningar är uppenbarligen motiverade av skäl, som kan komma i konflikt med kravet på att endast förtjänst och skicklighet skall beaktas vid tillsättning av tjänster. Länsåklagaren ifrågasätter om inte arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska m. fl. skäl kommer att göra det erforderligt med undantag från principen om förtjänst och skicklighet. Möjlighet att i lag stadga undantag från principen bör ges.

Riksdagens ombudsmän hänvisar till sitt förslag att i 1 kap. 8 § fastslå kravet på objektivitet i den offentliga verksamheten (se under detta lagrum) och ifrågasätter om, med en sådan utformning av 1 kap. 8 §, specialregeln om objektivitet vid tjänstetillsättning fortfarande behövs. Mot den föreslagna regeln kan enligt ombudsmännen vidare invändas att den genom sin i förhållande till 28 § RF förändrade lydelse – orden "men icke på deras börd" har strukits – förefaller att ge uttryck för något annat än att sakligheten skall fälla utslaget. Så som regeln föreslås lyda kan den enligt ombudsmännen leda till en bundenhet i prövningen som kan bli till nackdel för statsnyttan utan att innebära någon sakligt befogad fördel i trygghetshänseende för tjänstemännen.

RÅ tar till behandling upp frågan huruvida grundsatserna i andra stycket bör gälla även vid tillsättningen av kommunala tjänster. RÅ framhåller att denna fråga inte har diskuterats vare sig av författningsutredningen eller av beredningen. I och för sig synes det RÅ önskvärt att de angivna grundsatserna tillämpas även vid sådan tjänstetillsättning.

Regeringsrättens ledamöter påpekar att paragrafen inte innehåller krav på särskilda kvalifikationer för domare. Emellertid synes grundlagen liksom nu böra innehålla bestämmelser om kvalifikationer för domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Därjämte bör föreskrivas att kompetensvillkoren för övriga domare skall fastställas i lag.

JK föreslår en redaktionell ändring i andra stycket. Detta bör enligt JK lyda: "Om inskränkning – – – dock vad därom särskilt föreskrives i författning".

Bestämmelserna i tredje stycket om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till offentlig tjänst tillstyrkes eller lämnas uttryckligen utan erinran av *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt, chefen för försvarshögskolan, statens invandrarverk, länsstyrelsen i Stockholms län, förvaltningsutskottet i landstinget i samma län* och *Svenska kommunförbundet. Stadsjuristen i Stockholms kommun* förklarar att den föreslagna regleringen av utländsk medborgares behörighet att tillträda kommunal tjänst inte torde föranleda några anmärkningar. *Statens invandrarverk* understryker vikten av att man inte i framtiden genom bestämmelser i stats- och kommunaltjänstemannalagarna eller i annan lag urholkar det föreslagna grundlagsstadgandet. Verket anser det vidare väsentligt att det i varje särskilt fall blir klarlagt vad som innefattas i begreppet myndighetsutövning. Enligt *Svenska kommunförbundet* synes det inte föreligga någon anledning att befara att bestämmelsen skall behöva föranleda oklarheter – även om begreppet "myndighetsutövning" trots hänvisningen till vad ämbetsansvarskommittén har anfört därom inte hör till de lätthanterliga – eftersom föreskrifter av regeringen i ämnet under normala förhållanden kan förutsättas avse bestämt angivna typer av tjänster. Vidare utgår styrelsen i detta sammanhang med tanke på kommunaltjänstemännens anställningsvillkor från att dylik föreskrift av regeringen, i den mån föreskriften kan beröra en hos kommun redan anställd utlänning, skall utgöra saklig grund för uppsägning. Ett tillägg till bestämmelsen har övervägts av *RÅ*, som förklarar att det enligt hans mening är av så stor betydelse att endast den som är svensk medborgare äger utöva åliggande av betydelse för rikets säkerhet att det kan ifrågasättas om inte en bestämmelse härom bör vara intagen i grundlagsstadgandet.

15 §

Stadgandet tillstyrks av *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt.*

Enligt *regeringsrättens ledamöter* synes beredningen ha accepterat ämbetsansvarskommitténs tanke att ordinarie domare, justitieråd och regeringsråd undantagna, är underkastade disciplinärt förfarande och skall kunna i disciplinär väg avskedas genom beslut av myndighet. En sådan anordning är, finner ledamöterna med hänsyn till domstolarnas ställning inte vara godtagbar. Ledamöterna anmärker i sammanhanget att beredningen i hänseende varom här är fråga

ger ordinarie domare sämre skydd än det ämbetsansvarskommittén ger annan tjänsteman med fullmakt. Under det att kommittén lägger på myndighet att väcka talan vid domstol, om fullmaktshavaren anmäler missnöje med avskedsbeslutet, tänker sig beredningen att domare själv skall ta initiativet till domstolsprövning. Man synes ha förbisett att kommittén i sitt ovan angivna betänkande i denna fråga frångått det förslag som framlades i delbetänkandet SOU 1969:20. *RÅ* anser att rätten att besluta om avsked av domare alltid skall ligga hos domstol.

Utformningen av första stycket första punkten har föranlett erinringar i några remissvar. *Ämbetsansvarskommittén* förordar, med hänvisning till den formulering som kommittén har använt i 12 § andra stycket förslaget till lag om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. och i utkastet till ändrad lydelse av 36 § regeringsformen, att i bestämmelsen uppställes det kravet att domare för att i nu ifrågavarande fall kunna skiljas från sin tjänst skall ha visat sig uppenbarligen inte skickad att inneha denna. Kommittén anmärker vidare att det i beredningens lagförslag använda uttrycket försummelse i tjänsten enligt vedertaget språkbruk inte omfattar fel i tjänsten. Uttrycket "grov eller upprepad försummelse i tjänsten" torde därför böra ersättas med "grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande". *JK* anser att ordet eljest bör utgå ur bestämmelsen. Även allmänna brott som inte innefattar åsidosättande av tjänsteplikt bör nämligen alltjämt kunna föranleda skiljande från tjänsten. Vidare bör i samma lagrum före orden "icke skickad" införas ordet "uppenbarligen". *Sveriges advokatsamfund* framhåller att 15 § första stycket första punkten är oklart formulerad och kan läsas så att ordinarie domare får avskedas från tjänsten endast om han genom brott i tjänsten eller genom grov eller upprepad försummelse i tjänsten inte visar sig skickad att inneha denna.

Bestämmelsen i första stycket andra punkten ger *regeringsrättens ledamöter* anledning till erinringar. Om, såsom ledamöterna förutsätter, domstolarna skall utöva bestämda statsrättsliga funktioner, bör grundlagen uttömmande ange förutsättningarna för avsked av domare. Det bör alltså inte överlämnas åt annan lag att reglera i vilket fall domare är skyldig att avgå med förtidspension. Visserligen är nuvarande bestämmelser härom inte grundlagsfästa. Men när det gäller att i ny grundlag stadfästa domstolarnas särskilda ställning i statslivet är en annan reglering av ämnet på sin plats.

Högsta domstolens ledamöter anser att paragrafen bör innehålla en föreskrift om att ordinarie domare får hindras att utöva sin tjänst endast på grund av bestämmelse i lag. Föreskriften kan lämpligen upptagas i ett nytt andra stycke av paragrafen. Detta medför enligt ledamöterna viss omredigering av andra stycket i det remitterade förslaget.

Hovrätten över Skåne och Blekinge hävdar att stadgandet i andra stycket om rätten att påkalla domstolsprövning av beslut om skyldighet att undergå läkarundersökning är obehövligt. Vad saken gäller är enligt hovrätten beslut om avstängning från tjänst.

Om denna grundas på ådagalagd sjukdom som inverkar på tjänstdugligheten eller om den grundas på vägran att underkasta sig den erforderliga läkarundersökningen är ovidkommande och behöver inte komma till uttryck i regeringsformen. Det är alltså tillräckligt att i andra stycket andra punkten tala om beslut om avstängning från tjänsten.

Länsåklagaren i Hallands län menar att bestämmelserna i paragrafen bör gälla också för åklagare. Denna uppfattning delas synbarligen av *överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt,* som hänvisar till vad överåklagaren Mårten Stiernström har anfört i yttrande den 13 november 1963.

16 §

Det kan erinras om att denna paragraf enligt *kammarrätten i Göteborg* helt bör utgå. I övrigt har paragrafen inte föranlett några uttalanden.

11 kap. Kontrollmakten

A l l m ä n n a u t t a l a n d e n om beredningens förslag till reglering av frågor rörande den konstitutionella kontrollen görs av *Svea hovrätt.* Enligt hovrätten är 11 kap. på flera sätt av intresse med hänsyn till beredningens principiella utgångspunkter. Själva begreppet kontrollmakt har en stark förankring i 1809 års konstitutionella system. Det kan därför enligt hovrätten sägas vara förvånande att beredningen, som eljest så starkt betonar brytningen med äldre principer, likväl – till skillnad mot författningsutredningen – behåller begreppet som rubrik över ett särskilt kapitel i sitt förslag. Emellertid är det självklart att kontrollfunktioner behövs i varje konstitutionellt system. Ett särskilt kapitel om dessa kan mycket väl anses motiverat även i en författning, som bygger på folksuveränitetens och parlamentarismens grund. Kontrollmakten återkommer s. a. s. med ny innebörd och ny motivering. Beredningen för emellertid inga resonemang om funktionernas plats i systemet. – Betraktar man de olika kontrollinstrumenten vart för sig kan man enligt hovrätten säga sig att de har ett väsentligt intresse från de av beredningen framhållna synpunkterna om riksdagens ställning. En framflyttning av riksdagens formella maktpositioner på t. ex. lagstiftningens eller finansmaktens område blir lätt väsentligen en skenreform till följd av det parlamentariska systemet. Det är svårt att komma ifrån regeringsmaktens reella överlägsenhet. Vad man kan uppnå är i första hand vidgad offentlig insyn och debatt. Från denna synpunkt har de självständiga kontrollbefogenheterna särskild betydelse. Att en vidgad kontroll och tillsyn också har ett värde från de enskilda medborgarnas synpunkt behöver inte utvecklas, menar hovrätten. Inte minst mot bakgrunden av beredningens önskan att markera riksdagens "centrala" och "dominerande" ställning kunde man ha väntat sig en strävan efter förnyelse i kapitlet om kontrollmakten liknande den som har kommit till uttryck i kapitlet om

lagstiftningsmakten. Någon sådan kommer dock inte till synes. – Över huvud taget innehåller 11 kap. knappast några självständiga förslag utan kan såväl systematiskt som innehållsmässigt återföras på traditionellt synsätt. Även här får man också konstatera en bristande överensstämmelse mellan lagtexternas utförlighet och de behandlade institutens relativa praktiska betydelse. Sammanfattningsvis säger hovrätten om kapitlet att det har ett på samma gång konventionellt och splittrat innehåll. Det kan därför finnas skäl att fördela bestämmelserna på andra kapitel. I vart fall synes "kontrollmakten" inte vara en lämplig rubrik. Det bör åtminstone klargöras att det bara gäller riksdagens kontrollmakt. Författningsutredningens förslag "Granskning och tillsyn" synes hovrätten vara en mera lämplig rubrik.

Önskemål har under remissbehandlingen framförts om att kapitlet måtte k o m p l e t t e r a s med ytterligare föreskrifter. *Högsta domstolens ledamöter* anser att i kapitlet bör införas en ny paragraf, 9 §, motsvarande det i 1 § andra stycket förslaget till lag om riksrätten upptagna stadgandet om enskilt anspråk. *Kammarrätten i Göteborg* förordar att reglerna om riksrätten i 10 kap. i förslaget flyttas till 11 kap. *JK* finner det vara en brist att det varken i detta kapitel eller annorstädes i förslaget till RF tas upp några regler om JK:s kontrollverksamhet.

1 och 2 §§

Dessa lagrum har i allmänhet lämnats utan erinran från remissinstanserna.

Svea hovrätt uttalar mera a l l m ä n t om innehållet i paragraferna att kontrollen över regeringen och regeringskansliet är ett frågekomplex som förtjänar större uppmärksamhet än det har erhållit från beredningens sida. Det kan enligt hovrätten inte anses tillfredsställande att de mest inflytesrika organen inom den offentliga sektorn är föremål för en kontroll och tillsyn som är vida underlägsen den som varje vanlig myndighet är underkastad. En strävan till förnyelse gjorde sig visserligen under slutet av 1960-talet gällande i konstitutionsutskottets granskningsverksamhet, vilken dessförinnan under lång tid hade saknat egentlig betydelse. Emellertid måste det erinras om att hela systemet går tillbaka på förhållandena 1809 utan att en förutsättningslös omprövning någonsin har skett. – Hovrätten finner det utgöra en klar brist att beredningen inte har gjort en självständig värdering av ifrågavarande granskningsverksamhet och övervägt om inte ett mera ändamålsenligt system kan konstrueras. En möjlighet är att överföra den löpande förvaltningsmässiga granskningen av regeringsärendenas handläggning till JO. En angelägen reform, som bör kunna övervägas oavsett ställningstagandet till beredningens förslag, är att ge JO fulla tillsynsbefogenheter gentemot befattningshavare i regeringskansliet, oberoende sålunda av om dessa har handlat enligt regeringens eller enskilt statsråds instruktioner.

I fråga om paragrafernas n ä r m a r e u t f o r m n i n g yttrar hovrätten att i vart fall sista meningen i 1 § och hela 2 § bör utgå så att

bättre balans vinns inom kapitlet. I sak vill hovrätten ifrågasätta om det är lämpligt att i RF fastlägga ordningen med årliga granskningsbetänkanden.

3 §

Flertalet av de remissinstanser som med hänsyn till vad som angavs vid remissen har haft särskild anledning att granska bestämmelserna om ministrars juridiska ansvar har lämnat dessa utan erinran eller också nöjt sig med att göra mera begränsade anmärkningar. Till dessa remissinstanser hör *högsta domstolens* och *regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, riksåklagaren, riksdagens ombudsmän* och *ämbetsansvarskommittén.* Uttryckligt gillande av förslaget uttalas av *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt.*

En kritisk hållning till förslaget intar däremot *JK*. Denne konstaterar inledningsvis att det torde kunna förväntas att reformeringen av ämbetsansvaret, som i vissa hänseenden förutsätter grundlagsändringar, sätts i kraft samtidigt med en ny RF. JK behandlar därför samtliga ansvarsfrågor i 11 kap. under hänsynstagande också till ämbetsansvarskommitténs förslag. – JK tar därefter upp frågan om i vilken omfattning minister över huvud skall ha straffrättsligt ansvar och anför följande.

Ämbetsansvarskommittén föreslår, att statsråd, som begår brott utan att därigenom eftersätta sin tjänsteplikt, skall lagföras enligt allmänna regler. Om han genom brott åsidosätter "vad honom åligger i utövningen av statsrådsämbetet", skall ansvar inträda endast om åsidosättandet är grovt. Är det inte grovt skall han över huvud inte kunna fällas till ansvar för brottet. Huvuvida och i vad mån han skall kunna straffas om han utanför ämbetsutövningen begår brott varigenom han eftersätter sin ämbetsplikt, framgår inte klart av motiven. Det vill emellertid närmast synas som om avsikten vore att samma förutsättningar för straffbarhet skulle gälla i sådana fall (s. 158).

Beredningen skiljer mellan två brottskategorier. Den ena beskrives så, att minister genom beslut eller annan åtgärd som tillhör hans ämbetsutövning bryter mot grundlag eller annan lag och därigenom åsidosätter sin ämbetsplikt. Den andra kategorien omfattar alla andra brott. Endast beträffande den förstnämnda kategorien upptager lagförslaget regler. Dessa innebär, att sådana brott tillhör riksrättens kompetensområde om åsidosättandet är grovt och att straffrihet inträder om så inte är fallet. Av motiven (s. 206) synes framgå, att minister i övrigt skall vara underkastad allmänna straff- och processrättsliga regler. Detta skulle betyda att han skall lagföras enligt sådana regler bl. a. om han genom brott åsidosatt sin ämbetsplikt på annat sätt än som avses i 3 §, t. ex. genom att i privat sammanhang bryta mot sin tystnadsplikt eller genom att taga muta.

För egen del får jag uttala att jag anser att statsråd (minister) i princip skall vara underkastad samma straffrättsliga ansvar som andra medborgare. Har ett statsråd t. ex. begått ett allmänt brott, bör han straffas för detta i samma utsträckning som envar annan, oberoende av om brottet också innefattat åsidosättande av ämbetsplikten som statsråd. Kommitténs – och i viss mån också beredningens – förslag att straffrihet skall inträda om åsidosättandet inte var grovt, kan jag därför inte biträda.

Ett allmänt brott torde t. o. m. kunna vara grovt även om tjänsteplikten åsidosatts i allenast ringa grad. Förslagen på denna punkt ter sig särskilt besynnerliga i betraktande av att straffbarhet skulle föreligga om det allmänna brottet inte är förenat med eftersättande av tjänsteplikt. Vad som däremot möjligen kan vara föremål för tvekan är huruvida tjänstepliktens åsidosättande skall läggas vederbörande extra till last om det inte är grovt. På denna punkt instämmer jag i kommitténs och beredningens uttalanden därom att statsråd i sitt handlande ofta ställs inför situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande samt att statsrådens ämbetsutövning i hög grad måste styras av politiska motiv och värderingar. Kan tjänstepliktens åsidosättande inte betecknas som grovt, bör därför statsråd inte straffrättsligt belastas särskilt för åsidosättandet.

Härefter diskuterar JK frågan om vilka brott som skall höra under riksrättens kompetens. JK yttrar i det avseendet följande.

I fråga om riksrättens kompetens kräver både kommittén och beredningen, att döma av lagtexterna, att brottet begåtts i utövningen av ämbetet såsom statsråd (minister). Detta skulle i sak innebära ett återinförande av begreppet "brott i ämbetet" vilket, såsom ett flertal äldre rättsfall utvisar, är ägnat att medföra tolkningsproblem. Lagtexterna svarar vidare inte helt mot uttalandena i motiven och man har även eljest anledning att ställa sig tveksam till förslagen. Kommitténs avsikt synes vara att riksrätten alltid skall vara forum då statsråd genom brott grovt eftersatt sin ämbetsplikt (s. 158). Men detta kan ju ske även utanför själva ämbetsutövningen. En sådan vidsträckt kompetens ryms inte under lagtextförslaget. – Beredningen åter nämner i sin exemplifiering av brott under riksrättens kompetens bl. a. uppror, högförräderi och krigsanstiftan. Dessa brott kan likaväl – om inte snarare – begås utanför ämbetsutövningen och torde i så fall i lika hög grad strida mot den ämbetsplikt som åvilar minister såsom regeringsledamot. Det är svårt att förstå varför inte riksrätten skulle vara forum jämväl i sådana fall.

JK sammanfattar sin ståndpunkt på följande sätt.

Sammanfattningsvis får jag sålunda anföra, att jag finner båda förslagen till lagtext mindre tillfredsställande. Mot bakgrunden av vad jag ovan uttalat vill jag i stället föreslå t. ex. följande ändrade formulering av 3 § första stycket i beredningens förslag. "Skulle konstitutionsutskottet finna att en minister genom brottslig gärning grovt åsidosatt vad honom åligger såsom minister, skall utskottet – – – inför riksrätten." Man skulle därigenom undvika ofta svåra gränsdragningsproblem. Vidare fordras enligt min mening en regel som klart anger att minister som eljest gjort sig skyldig till brott skall kunna bestraffas för detta vid allmän domstol enligt allmänna regler, även om han genom brottet – ehuru inte grovt – åsidosatt sin tjänsteplikt, dock att åsidosättandet inte skall beaktas såsom försvårande omständighet vid straffmätningen. En sådan regel kunde åstadkommas genom omformulering av paragrafens andra stycke på förslagsvis följande sätt: "Har minister eljest genom brott åsidosatt vad honom åligger som minister, skall denna omständighet inte läggas honom till last såsom försvårande."

Ett par remissinstanser har synpunkter på den närmare avgränsningen av området för de särskilda åtals-

och forumreglerna för ministrar. *Högsta domstolens ledamöter* noterar att sådant brott som skall handläggas vid riksrätten i lagrummet beskrivs med orden "beslut eller annan åtgärd som tillhör ministers ämbetsutövning". Det bör observeras anmärker ledamöterna, att denna definition inte alltid täcker underlåtenhetsbrott och inte alls täcker sådant som tagande av muta eller brott mot tystnadsplikt. Detta bör närmare övervägas. Särskilt när föremål för åtal är en kombination av åtgärder eller försummelser både inom och utom det sålunda angivna området för riksrättens kompetens, kan uppstå inte önskvärda komplikationer. Liknande synpunkter förs fram av *riksåklagaren*. RÅ hänvisar till ett motivuttalande av beredningen enligt vilket de särskilda reglerna om ministeransvar har begränsats så att tagande av muta och som regel också brott mot tystandsplikt faller utanför reglerna. Enligt RÅ:s mening har i varje fall tagande av muta normalt ett sådant samband med ämbetsutövningen att det bör falla inom det område som kan åtalas enligt paragrafen. Regelmässigt lämnas en muta för att vederbörande ämbetsmans handlande inom det området som tillhör hans ämbete skall påverkas. Det vore inte lämpligt om själva tagandet av mutan skulle åtalas vid allmän domstol under det att det felaktiga beslut som föranleddes därav skulle åtalas inför riksrätt. För att undvika oklarhet kunde stadgandet få följande lydelse "beslut eller annan åtgärd som har omedelbart sammanhang med hans ämbetsutövning".

Anmärkningar riktas också i annat hänseende mot det sätt på vilket beredningen har beskrivit handlande av minister som kan bli föremål för åtal efter beslut av konstitutionsutskottet. *JK* yttrar att det enligt beredningens förslag är en förutsättning för riksrättens kompetens att ministern genom gärningen bryter mot lag. Därmed åsyftas enligt motiven (bet. s. 206), främst sådana föreskrifter i brottsbalken eller "jämförlig lag" som innehåller straffbestämmelser. Detta motivuttalande måste enligt JK bero på en missuppfattning. Vad beredningen avser torde vara att gärningen bryter mot en i lag stadgad förpliktelse. En straffbestämmelse i t. ex. brottsbalken ålägger emellertid inte någon förpliktelse utan straffbelägger brott mot en förpliktelse som är föreskriven annorstädes eller följer av allmän rättsuppfattning. Som exempel kan nämnas 20 kap. 3 § brottsbalken som, utan att själv stadga tystnadsplikt, förutsätter en sådan plikt och stadgar straff för brott mot densamma. *Ämbetsansvarskommittén* finner att det av ordalagen i paragrafens första stycke inte med önskvärd tydlighet framgår att den grundläggande förutsättningen för riksrättsåtal mot minister är att denne är misstänkt för brottslig gärning och att det sålunda inte är tillräckligt att han har gjort sig skyldig till sådant grovt åsidosättande av tjänsteåliggande, som inte längre skall vara straffbart. Härvidlag hänvisar kommittén till avfattningen av 11 kap. 8 §, där denna förutsättning har kommit till klart uttryck.

Ämbetsansvarskommittén återger vidare ett uttalande av beredningen i motiven att konstitutionsutskottet skall kunna uppdra åt någon av

riksdagens ombudsmän att utföra beslutat åtal mot minister. Enligt kommitténs mening bör övervägas att i lagtexten ta upp bestämmelse om behörig åklagare.

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt rekommenderar att i lagrummet tas in en bestämmelse om ministrars ansvar för gärningar utanför ämbetsutövningen. En sådan grundlagsreglering skulle underlätta för polis och åklagare att stå emot påtryckningar att underlåta beivran av brott av minister utanför tjänsten. Problemet kan enligt överåklagaren få realitet i ett framtida politiskt läge.

4 §

Lagrummet har inte mött någon invändning under remissbehandlingen.

5 §

Svea hovrätt finner bestämmelserna i lagrummet om interpellationer och frågor så knapphändiga att man inte ens får upplysning om institutens innebörd och skillnaden mellan dem. Hovrätten förordar en något fylligare avfattning.

6 §

Svea hovrätt behandlar frågan om i vilket kapitel reglerna om riksdagens ombudsmän bör placeras. Riksdagens ombudsmän betraktas av ålder som organ för riksdagens kontrollmakt fastän deras samband med riksdagen är mera formellt. Det kan därför knappast anmärkas på att ett stadgande om dem har upptagits i 6 §, om än det sakligt sett hade hört bäst hemma i kapitlet om förvaltningen.

Riksdagens ombudsmän gör det allmänna uttalandet om bestämmelserna i paragrafen att de är ytterst knapphändiga. *Svea hovrätt* anser att paragrafens avfattning knappast ger en klar föreställning om ombudsmännens funktioner och arbetssätt.

Frågan om kvalifikationskrav för en JO tas upp av några remissinstanser. *Regeringsrättens ledamöter* förklarar att den enskildes möjligheter att utlösa samhällets kontrollmekanism är små. Anmälan till JO framstår här som det viktigaste instrumentet. Ledamöterna anser det vara en allvarlig försvagning av JO-institutionen att kravet på lagkunskap för kompetens som JO har borttagits i förslaget. Bestämmelse härom bör införas i 6 §. Också *riksdagens ombudsmän* konstaterar att förslaget inte säger något om kvalifikationskrav för en JO utöver att han skall vara svensk medborgare (10 kap. 14 § RF). Om regler skall meddelas i ämnet, synes de ha sin naturliga plats i förevarande paragraf och inte i RO eller instruktionen för JO. Ombudsmännen vill särskilt framhålla att 96 § gällande RF anger att JO skall äga lagkunskap. Ombudsmännen vill inte göra gällande, att det skulle vara uteslutet för en

icke lagfaren att utöva ett ombudsmannaämbete, men ifrågasätter ändå om det är välbetänkt att låta detta krav falla. JO:s uppgift är ju att öva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar. Denna ämbetsuppgift synes ju förutsätta både kunskap om lagarna och förmåga att rätt uttolka dem, dvs. lagkunskap. *Svenska företagares riksförbund* finner det visserligen självklart att endast en fackmässigt utbildad jurist med sakkunskap kan bedöma de mångskiftande rättsspörsmål, som framkommer under utövningen av ombudsmannaämbetet. Uppmärksammas bör emellertid att ombudsmannaämbeten – särskilt i England – har beklätts med andra än jurister. Även det höga personliga kravet på ombudsmännen bör komma till uttryck i grundlagtexten. Enligt förbundets uppfattning bör sålunda liksom hittills i grundlagen föreskrivas att riksdagens ombudsmän skall vara "för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare".

Frågan om antalet JO berörs av *riksdagens ombudsmän*. I överensstämmelse med vad som för närvarande stadgas i 96 § RF anger förslaget ombudsmännens antal till minst två. I gällande instruktion för JO har antalet bestämts till tre. Härjämte finns två ställföreträdare. Riksdagen har nyligen tillsatt en utredning som skall överväga frågor om JO:s uppgifter och arbetsformer m. m. Det är möjligt att utredningen kommer in också på frågorna om JO:s antal och ställföreträdarnas ställning. Till vilka resultat utredningen därvid kan tänkas komma är inte möjligt att nu överblicka. I detta läge bör enligt ombudsmännens mening den nya grundlagen inte uppta några regler i ämnet som kan medföra hinder mot genomförandet av förslag som utredningen eventuellt skulle vilja framlägga. Det är ju t. ex. inte otänkbart att utredningen kommer fram till att en organisation med *en* JO och en eller flera biträdande ombudsmän skulle vara den lämpligaste. Ombudsmännen förordar därför att i första meningen av denna paragraf utsägs att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän.

Frågan om ombudsmännens tillsynsområde har föranlett några yttranden. *Riksdagens ombudsmän* finner det iögonfallande att det i lagrummet inte anges över vilken personkrets JO har att utöva tillsyn. I 96 § gällande RF bestäms området för JO:s tillsyn genom en hänvisning till reglerna om ämbetsansvaret. Att upptaga häremot svarande regler i den nya grundlagen möter enligt ombudsmännen svårigheter. Ämbetsansvarskommittén har framlagt förslag (SOU 1972:1) till helt nya regler om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst. Statsmakterna har ännu inte kunnat ta ställning till förslagen, vilka – om de genomförs – måste få återverkningar för ombudsmännens del. Härtill kommer att riksdagen nyligen har beslutat tillsätta en utredning med uppgift att överväga frågor om riksdagens ombudsmäns uppgifter och arbetsformer m. m. Man får mot bakgrund av det nu anförda räkna med att JO-institutionen i en nära framtid kan komma att undergå stora ändringar. Det är därför knappast möjligt att nu inskriva några mera utförliga regler om ombudsmännen i den nya grundlagen. – JO:s uppgift anges i förslaget vara att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och

författningar, fortsätter ombudsmännen sitt yttrande. I sin knapphet är texten vilseledande. Det är uppenbarligen meningen att tillsynen skall på något sätt begränsas, t. ex. att avse den tillämpning av lagar och andra författningar som äger rum i offentlig verksamhet. Regler härom förutsätts komma att ges i en blivande ny instruktion för ombudsmännen. Sammanhanget skulle enligt ombudsmännen framträda bättre om de två meningarna i första stycket drogs ihop till en, varvid det sades att tillsynen skall utövas i enlighet med den instruktion som riksdagen utfärdar. Sistnämnda omformulering av första stycket förordas också av *JK*. JK ser emellertid helst att liksom för närvarande i grundlag ges huvudregler angående personkretsen för JO:s tillsyn. Den bestämning av personkretsen som framgår av ämbetsansvarskommitténs förslag till ändrad lydelse av 96 § nuvarande RF kan läggas till grund för utformningen. Också *ämbetsansvarskommittén* och *SACO* finner paragrafen vara alltför allmänt hållen såvitt gäller JO:s tillsynsområde. De två remissinstanserna föreslår att det får framgå av paragrafen att ombudsmännens tillsyn gäller dem som i allmän tjänst eller eljest i offentlig verksamhet har att tillämpa lagar och författningar.

Svea hovrätt anser att bestämmelsen om JO:s rätt att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar kan förtjäna att omprövas i sak. Det synes hovrätten från principiell synpunkt tvivelaktigt om JO bör äga en sådan befogenhet. *Regeringsrättens ledamöter* anser att bestämmelsen bör avfattas i nära överensstämmelse med nu gällande regel i 99 § RF.

Enligt *ombudsmännens* uppfattning bör skyldighet att tillhandagå JO med upplysningar och yttranden åvila inte bara stats- och kommunaltjänstemän utan också myndighet som sådan, t. ex. länsstyrelse och kommunal nämnd, samt enskilda förtroendemän och andra befattningshavare som inte är stats- eller kommunaltjänstemän. *Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt* anser att skyldighet att på begäran biträda JO skall föreskrivas inte bara för allmän åklagare utan också för polismyndighet.

SACO säger sig dela uppfattningen att ombudsmännens befogenhet att väcka åtal är så väsentlig att den bör föreskrivas i grundlag.

Länsstyrelsen i Malmöhus län föreslår att bestämmelse införs i grundlag om rätt till överprövning av beslut av JO om erinran. Länsstyrelsen anser det från rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande att den som har träffats av en erinran av JO inte har möjlighet att få anmärkningen domstolsprövad.

I redaktionellt hänseende har, utöver vad som tidigare har nämnts, framställts några erinringar. *Svea hovrätt* anser att första stycket bör omarbetas. Åtalsbefogenheten bör lämpligen nämnas redan där och inte först i andra stycket. Övriga meningar i andra stycket behöver enligt hovrätten knappast tagas in i RF. *JK* och *utredningen om författningspublicering* är av den meningen att lag innefattas i begreppet

författning och föreslår att det i första stycket talas om "lagar och andra författningar".

Slutligen kan nämnas att *Svea hovrätt* fäster uppmärksamheten på att förhållandet mellan JO:s och JK:s tillsynsuppgifter kan förtjäna att prövas vid tillfälle.

7 §

Bestämmelserna i förevarande lagrum har föranlett ett längre yttrande från *riksdagens revisorer*. Revisorerna återger till en början dels gällande RO:s beskrivning av riksdagsrevisorernas uppgifter, dels motsvarande beskrivning i nu aktuellt lagrum i beredningens förslag. Revisorerna uttalar att det torde bero på att begreppet "statsverket" genomgående har utmönstrats ur författningstexten att den nuvarande formuleringen av granskningsuppgifterna inte har behållits. Någon ändring i sak har, såvitt revisorerna kan bedöma, inte åsyftats. Revisorerna diskuterar härefter närmare hur deras granskningsområde lämpligen bör beskrivas i grundlagen. De anför i det avseendet följande.

Vid 1967 års riksdag gjordes vissa uttalanden om revisorernas uppgift, vilka får betraktas som en allmän programförklaring från riksdagens sida. Därvid framhölls som en huvudpunkt (KU 1967:60, s. 10), att revisorerna vid sin granskning borde lägga tyndgpunkten på frågor av principiell och generell innebörd inom ramen för en helhetssyn på statsverksamheten. Samma mening har hävdats vid andra tillfällen när inriktningen av den revisionella kontrollen har behandlats. Vid valet av granskningsobjekt under senare år har också revisorerna medvetet strävat efter att ge företräde åt spörsmål av större räckvidd. Grundlagberedningen har för egen del strukit under angelägenheten av att denna tendens förstärks (huvudbetänkandet s. 211).

Enligt en samstämmig uppfattning skall således revisorerna vid sin granskning utgå från en helhetssyn på statsverksamheten. Det synes revisorerna naturligt att denna uppfattning kommer till uttryck också i den grundläggande författningstexten, så att regeringsformens föreskrifter i ämnet på ett klart och otvetydigt sätt anger den uppgift som åligger revisorerna och därmed det område som de har att granska.

Sett mot denna bakgrund lider grundlagberedningens förslag till frågans författningsreglering av en viss oklarhet, eftersom uppgiften att granska de statliga myndigheternas förvaltning knappast kan sägas svara mot den inriktning på generella och principiella frågor som skall utmärka revisorernas verksamhet. Det bör vidare påpekas, att en granskning som syftar till ett mera horisontellt betraktelsesätt vid bedömningen av de statliga insatserna inom olika samhällsområden måste grundas på systematiska studier av den samlade statsverksamheten, på breda budgetanalyser och på undersökningar av administrativa funktioner som är gemensamma för alla statsmyndigheter eller i varje fall avser statsfinansiellt viktiga förhållanden. En sådan granskning låter sig mindre väl förenas med det föreslagna grundlagsstadgandet, vilket närmast leder tanken till en vertikalt inriktad förvaltningsrevision av varje enskild myndighet för sig.

Även vissa andra omständigheter bör beaktas i sammanhanget. Riksdagen har sålunda uttalat (se konstitutionsutskottets förut åberopade utlåtande), att revisorerna särskilt bör uppmärksamma frågor om i

vad mån samhällsutvecklingen eller andra förhållanden har gjort vissa statliga åtaganden mindre angelägna eller rent av föråldrade. Överväganden av detta slag kan inte gärna sägas vara en granskning av "de statliga myndigheternas förvaltning". Till en sådan granskning kan lika litet hänföras den redovisning av olika reformers utfall som revisorerna enligt samma utlåtande likaledes skall kunna lämna. Det föreslagna stadgandet ger ej heller utrymme för en revisionell prövning av budgetens inkomstsida och därmed av formerna för statsverksamhetens finansiering, varvid inte minst bör erinras om den mycket aktuella frågan om skäligheten av att statliga prestationer i ökad omfattning beläggs med avgift.

Stadgandet om revisionen i den nya regeringsformen bör enligt revisorernas mening ges en mera allmän utformning, vilken närmare knyter an till den nuvarande riksdagsordningens bestämmelser och därmed bättre täcker den grundläggande granskningsuppgiften.

Vid sina överväganden i frågan har revisorerna kommit till den uppfattningen, att uttrycket "den statliga verksamheten" väl fyller kravet på en klar och koncentrerad beskrivning av det principiella granskningsområdet och därför är att föredra framför uttrycket "de statliga myndigheternas förvaltning". Även det förra uttrycket är dock något för snävt i så måtto som revisorerna redan enligt gällande bestämmelser har befogenhet att granska inte bara statlig utan också statsunderstödd verksamhet. Grundlagberedningen föreslår inte någon ändring i detta avseende. Med hänsyn härtill synes det revisorerna vara mest naturligt att förhållandet kommer till positivt uttryck i själva grundlagstexten, även om frågan närmare regleras i annan ordning. Enligt revisorernas mening bör därför den grundläggande uppgift som ankommer på revisorerna definieras som en granskning av den statliga och statsunderstödda verksamheten.

Revisorerna erinrar i det följande om att de saknar generell rätt att granska statsägda bolag. Revisorerna återger beredningens uttalanden i frågan (bet. s. 210) och yttrar följande.

Revisorerna delar för sin del grundlagberedningens åsikt, att det bör ankomma på riksdagen att särskilt besluta om revisorernas rätt att granska statsägda bolag. Med sitt förslag till bestämning av revisorernas grundläggande uppgift har revisorerna ej heller åsyftat någon utvidgning av det område som revisorerna för närvarande kan granska. För undvikande av varje missförstånd synes dock, om detta förslag vinner riksdagens bifall, i en kommentar till den nya regeringsformens bestämmelser i ämnet böra slås fast, att revisorerna inte har befogenhet att granska statlig eller statsunderstödd verksamhet i bolagsform med mindre riksdagen har gett sitt medgivande härtill i varje särskilt fall. Det kan också sättas i fråga, om inte en föreskrift av angivet innehåll framdeles bör tas in i revisorernas instruktion.

Revisorerna övergår härefter till andra stycket i lagrummet om tillgång för revisorerna till underlag för granskningsverksamheten. Revisorerna saknar i uppräkningen en hänvisning till den typ av granskningsunderlag som med nu tillämpade revisionsmetoder har störst betydelse, nämligen uppgifter. Enligt gängse språkbruk är upplysning och uppgift inte identiska begrepp, förklarar revisorerna. Mellan dem föreligger en betydelseskillnad på så sätt att upplysning i ett sammanhang som det förevarande avser en underrättelse eller en förklaring, medan uppgift i motsvarande sammanhang innebär ett

huvudsakligen i kvantitativa termer redovisat material för belysning av faktiska förhållanden, såsom personalantal, intäkter/kostnader, anslagsbelastning och liknande. Eftersom granskningsverksamheten grundar sig i högre grad på uppgifter än på upplysningar från myndigheterna, torde ordet "uppgift" böra tas med i den nya RF:s uppräkning av det material som myndigheterna har att ställa till revisorernas förfogande.

Revisorerna har vidare synpunkter på frågan om revisorsinstitutionens benämning. De anför härvidlag följande.

Liksom i 72 § gällande riksdagsordning talas i 11 kap. 7 § förslaget till ny regeringsform om "revisorer". I andra sammanhang använder grundlagberedningen benämningen "riksdagens revisorer", vilket ju i dag är revisorernas officiella beteckning. Denna beteckning är emellertid oklar i så måtto som den kan föranleda missuppfattningen, att den av revisorerna bedrivna verksamheten avser en granskning enbart av riksdagens egen förvaltning. Det är vidare lätt att förväxla riksdagsrevisorerna med "riksrevisorerna", en benämning som numera allt oftare brukas om riksrevisionsverket eller dess granskningspersonal. Med hänsyn härtill synes riksdagens revisorer i fortsättningen böra kallas statsrevisorerna, en benämning som har gammal hävd och därtill ger ett bättre uttryck för verksamhetens syfte och karaktär. Genom en sådan namnändring skulle det vidare bli möjligt att tillgodose det praktiska behovet av en kort och koncentrerad beteckning på den institution som revisorerna har ledningen för. Den långa och något otympliga benämningen "riksdagens revisorer och deras kansli" skulle nämligen då kunna ersättas av det enda ordet "statsrevisionen".

Riksdagens revisorer sammanfattar sina synpunkter i följande förslag till avfattning av 11 kap. 7 § RF.

Riksdagen väljer statsrevisorer att granska den statliga och statsunderstödda verksamheten. Riksdagen fastställer instruktion för revisorerna.

Statsrevisorerna äger enligt bestämmelser i lag infordra de handlingar, uppgifter, upplysningar och yttranden som erfordras för deras granskning.

Revisorerna refererar längre fram i sitt yttrande uttalanden av beredningen angående granskningsarbetets bedrivande, särskilt frågan om revisorernas medverkan i granskningen (bet. s. 209 och 210). I likhet med beredningen är revisorerna av den uppfattningen, att några egentliga ändringar i revisorernas organisation inte är påkallade. Däremot finner revisorerna de uttalanden med vilka beredningen motiverar sin ståndpunkt något oklara och knappast ägnade att ge en rättvisande bild av det sätt på vilket granskningsverksamheten i dag är upplagd och fungerar. Revisorerna uttalar vidare följande.

Den av riksdagens revisorer utövade kontrollen var ursprungligen baserad på en ren räkenskapsgranskning, i vilken revisorerna personligen tog del. Sedan länge är emellertid denna kontrollmedtod övergiven, vilket i huvudsak sammanhänger med de ändrade förhållanden som inträtt genom statsverksamhetens oavbrutna tillväxt och alltmer komplicerade natur. Granskningen har numera karaktären av stickprovsvis insatta undersökningar från allmänt ekonomiska utgångspunkter, varvid frågor av principiell och generell innebörd i ökad utsträckning ställts i

förgrunden för intresset. Denna utveckling har i sin tur föranlett en omläggning av revisionsarbetets former, varigenom även revisorernas ställning påverkats. Det system enligt vilket granskningsverksamheten bedrivs i dag kännetecknas framför allt av ett nära och fortlöpande samspel mellan revisorerna och det kansli som står till deras förfogande. Huvudpunkterna i detta system är följande.

1. Kansliet bevakar kontinuerligt den statliga verksamheten och lägger på grundval härav fram förslag till årlig granskningsplan för revisorerna.
2. Revisorerna gör en bedömning av detta förslag och fastställer därefter, eventuellt med önskade jämkningar och tillägg, granskningsplan för det aktuella året. De olika ärenden som är upptagna på planen kan sägas innefatta lika många utredningsuppdrag åt kansliet.
3. Kansliet utreder ärendena enligt en av revisorerna bestämd turordning och redovisar i varje särskilt fall resultatet därav i en s. k. granskningspromemoria. Denna promemoria föredras först på vederbörande avdelning och sedan i plenum.
4. Revisorerna gör, utan att binda sig för promemorians synpunkter och slutsatser, en bedömning av dess innehåll och sänder den därefter på remiss till de myndigheter och organisationer som har berörts av utredningen.
5. Sedan remissyttrandena kommit in, gör kansliet upp ett förslag till slutlig åtgärd från revisorernas sida. Även detta förslag föredras både på avdelning och i plenum.
6. Revisorerna gör en bedömning av förslaget och beslutar antingen att ärendet i fråga skall läggas till handlingarna eller att det skall föras vidare genom en skrivelse till Kungl. Maj:t eller till riksdagen.
7. Vid sidan av den i arbetsordningen sålunda bestämda gången för ärendenas handläggning förekommer under granskningsverksamhetens hela förlopp ett nära samarbete mellan revisorernas ordförande och kansliets chef.

Den arbetsfördelning mellan revisorer och kansli som på angivet sätt präglar den i dag bedrivna verksamheten innebär att kansliet har en förvaltningsbevakande, förslagsställande och utredande uppgift, medan revisorerna gör bedömningar av granskningsärendena i deras olika faser och har alla beslutsfunktioner samlade hos sig. Inte minst sistnämnda förhållande är värt att notera, då det utgör en garanti för att revisorerna trots de ändrade arbetsmetoderna har full insyn i och full kontroll av varje granskningsärende. Revisorerna har således en principiellt annan ställning inom organisationen än exempelvis riksrevisionsverkets styrelse.

Det kan tilläggas att 1970 års revisionsutredning, som hade att närmare pröva revisorernas verksamhetsformer, fann den ovan beskrivna arbetsfördelningen ändamålsenlig och att 1971 års riksdag inte hade något att invända mot utredningens uttalande på denna punkt (KU 1971:37, s.4). Det var också 1971 års riksdag som slutligt fastställde revisorernas nuvarande personalorganisation, vilken är utformad med hänsyn till nu tillämpade granskningsmetoder.

Den därefter vunna erfarenheten har visat att det system för granskningsverksamheten som tecknats till sina konturer i det föregående är väl lämpat för sitt syfte. Anledning saknas därför att nu vidta någon åtgärd som kunde rubba dess bärande principer. Revisorerna förutsätter också att grundlagberedningens nyss återgivna uttalande inte skall tolkas som någon rekommendation i denna riktning.

Revisorerna berör slutligen frågan om principerna för urvalet av granskningsprojekt och återger därvidlag till en början ett avsnitt ur sitt yttrande i den skrivelse till talmanskonferensen i

vilken revisorerna hemställde om en utredning rörande frågan om riksdagens revisorers uppgift i konstitutionellt och principiellt hänseende. Det sägs i skrivelsen följande.

Allmän enighet torde råda om att revisorernas förvaltningskontroll, hur den sedan än bestäms till sina utgångspunkter, skall ha formen av stickprovsvis insatta undersökningar. På grund av statsverksamhetens allt snabbare expansion har emellertid frågan om de principer som skall läggas till grund för urvalet av granskningsprojekt alltmer kommit att aktualiseras under senare tid. I samband med de speciella beslut om riksdagens revisorer som fattats av både 1967 och 1969 års riksdagar har starkt understrukits angelägenheten av att revisorerna i ökad omfattning tar upp större frågor av principiell och generell karaktär. En närmare precisering och konkretisering av vad som rätteligen bör förstås därmed torde vara nödvändig för att den av riksdagen önskade inriktningen av revisionsverksamheten skall kunna komma till stånd i full omfattning och för att den mera långsiktiga planläggning av verksamheten för vilken förutsättningar har skapats genom 1969 års riksdagsbeslut skall kunna få erforderlig stadga.

Revisorerna fortsätter härefter i sitt remissyttrande över grundlagberedningens förslag.

Den utredning som sedermera tillsattes av talmanskonferensen, 1970 års revisionsutredning, ägnade detta spörsmål stor uppmärksamhet och gjorde, i anslutning till en allmän bedömning av de riktlinjer som borde följas vid granskningsverksamhetens uppläggning, ett försök att närmare klarlägga innebörden av uttrycket "frågor av principiell och generell karaktär". Vid riksdagsbehandlingen av utredningens betänkande hänsköts hela detta problemkomplex till grundlagberedningen "för vidare prövning" (KU 1971:37, s. 5). Grundlagberedningen har dock inte gått in på detta spörsmål i annan mån än att beredningen, som redan berörts, strukit under angelägenheten av att granskningsverksamheten i ökad utsträckning tar sikte på frågor av nu nämnt slag.

Revisionsutredningens begreppsbestämning innehåller i och för sig inte något nytt utan kan betecknas närmast som en utveckling och konkretisering av de grundläggande tankegångar i ämnet åt vilka redan 1969 års riksdag gav uttryck. Genom det inträngande och systematiska sätt på vilket den angripit problemet har emellertid utredningen lämnat ett värdefullt bidrag till förståelsen för de principer efter vilka granskningsverksamheten skall bedrivas. Revisorerna utgår också ifrån att revisionsutredningens uttalande i berörda delar (betänkandet, s. 13 – 20) får betraktas som en allmän vägledning för revisionsarbetets planläggning och utförande.

Revisorerna yttrar sammanfattningsvis bl. a. att de förutsätter *dels* att det system för granskningsarbetets bedrivande som har stadfästs genom 1971 års riksdags beslut om revisorernas personalorganisation inte nu ändras till sina grundläggande principer, *dels* att 1970 års revisionsutredningens uttalanden om granskningsverksamhetens uppläggning (utredningens betänkande s. 13 – 20) får tjäna som allmän vägledning för revisionsarbetets planering och utförande.

Av de remissinstanser som i övrigt har uttalat sig om 7 § finner *JK*, *riksåklagaren* och *SACO* att uttrycket "annan verksamhet" i första stycket är alltför vidsträckt. Enligt motiven avses härmed, förklarar *RÅ*,

närmast den statsunderstödda verksamheten och statliga bolag. Paragrafens lydelse tillåter emellertid enligt RÅ formellt granskning av vilken verksamhet som helst, t. ex. av en privat förening som inte alls uppbär statligt understöd, något som knappast kan vara meningen. För undvikande av missförstånd torde ett klargörande uttalande böra göras vid den fortsatta behandlingen av förslaget, eventuellt en omformulering av stadgandet ske. *JK* för fram liknande synpunkter och hävdar att det i vart fall bör framgå att inte rent kommunal eller privat verksamhet avses. *SACO* finner det i och för sig riktigt att revisorernas granskningsrätt skrivs in i RF. *JK* betonar vidare att det bör framgå av grundlagsbestämmelsen att regeringens administrativa praxis inte innesluts i revisorernas uppgift att granska de statliga myndigheternas förvaltning.

Avfattningen av 7 § innebär enligt *Svea hovrätt* en nyhet i förhållande till gällande stadganden i RO och i instruktionen. Den ger enligt hovrätten ett klart intryck av att åsyfta en begränsning av revisorernas kompetensområde. Detta synes dock inte vara avsett. Hovrätten föreslår att stadgandet får en ändrad avfattning, varigenom detta fastställs. Allmänt framhåller hovrätten att den förvaltningsrevisionella granskning som revisorerna utför måste få en ständigt ökad betydelse med den offentliga förvaltningens tillväxt och statsutgifternas ökning.

8 §

Bestämmelserna i denna paragraf om justitieråd ens, regeringsrådens, justitiekanslerns och riksdagens ombudsmän juridiska ansvar m. m. har i fråga om huvudpunkterna godtagits eller lämnats utan erinran av remissinstanserna.

JK uttalar sig samtidigt över såväl ämbetsansvarskommitténs som grundlagberedningens förslag till reglering i förevarande del. Han anser att det kan förväntas att reformeringen av ämbetsansvaret, som i vissa hänseenden förutsätter grundlagsändringar, sätts i kraft samtidigt med en ny RF.

Beskrivningen av de brott som skall handläggas av riksrätten är i lagrummet gemensam för de där berörda ämbetsmännen. Beskrivningen har föranlett kommentarer från *högsta domstolens ledamöter* och från *riksåklagaren*. *Högsta domstolens ledamöter* fäster uppmärksamheten på att definitionen inte alltid täcker underlåtenhetsbrott och inte alls täcker sådant som tagande av muta eller brott mot tystnadsplikt. Detta bör närmare övervägas. Särskilt när föremål för åtal är en kombination av åtgärder eller försummelser både inom och utom det sålunda angivna området för riksrättens kompetens, kan uppstå inte önskvärda komplikationer. *Riksåklagaren* menar – i enlighet med vad han framhåller angående motsvarande gränsdragning i 3 § beträffande ministrarna – att i varje fall tagande av muta bör falla inom riksrättens kompetensområde.

Regleringen i fråga om högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter.

Beredningens förslag om opinionsnämndens avskaffande och om regleringen i övrigt av justitieråds och regeringsråds ansvar för brott får instämmanden eller lämnas uttryckligen utan erinran av *regeringsrättens ledamöter* samt *överåklagarna i Stockholms* och *Malmö åklagardistrikt*. *JK* uttalar att han i likhet med ämbetsansvarskommittén och beredningen anser att justitie- och regeringsråd bör vara underkastade straffrättsligt ansvar i samma utsträckning som andra domare och offentliga funktionärer i allmänhet. JK har då såvitt gäller brott enligt 20 kap. brottsbalken utgått från den begränsade omfattning av kriminaliseringen som kommittén har föreslagit i sitt slutbetänkande.

Riksåklagaren efterlyser en bestämmelse om forum för justitie- och regeringsråd vid åtal för ämbetsbrott som har förövats utan omedelbart samband med domarfunktionen. Rättegångsbalken innehåller inga regler om sådant forum. RÅ sätter vidare ifråga om inte också RÅ borde få befogenhet att väcka åtal mot justitieråd och regeringsråd vid riksrätten. Genom ändring i 3 § i åklagarinstruktionen äger RÅ numera, heter det, tala å alla brott som hör under allmänt åtal med undantag för att han inte äger föra talan mot den som utövar RÅ:s tjänst. Anledningen till denna ändring gentemot vad som tidigare gällde var att med hänsyn till den nya skadeståndslagen JK:s funktion som åklagare kunde tänkas komma i konflikt med hans funktion som statens ombudsman i skadeståndstalan mot staten i anledning av ämbetsbrott. RÅ:s befogenhet innefattar f. n. inte rätt att åtala justitieråd eller regeringsråd för ämbetsbrott. Det är dock tänkbart att en konfliktsituation av nyss angivet slag skulle kunna uppkomma för JK om skadeståndstalan förs mot staten i anledning av ämbetsbrott av justitieråd eller regeringsråd.

Enligt förslaget skall, när fråga uppkommer om tvångsvis förtidspensionering eller läkarundersökning av justitie- eller regeringsråd, ärendet väckas av JK eller JO och prövas av riksrätten. *Regeringsrättens ledamöter* finner det inte tilltalande att tillgripa en sådan procedur i ärenden av detta slag. Den nuvarande ordningen enligt vilken prövningen ankommer på regeringen och sker i samråd med vederbörande domstol (prop. 1970:72 s. 50) är enligt ledamöterna att föredraga.

JK erinrar om att ämbetsansvarskommittén enligt motiven i sitt slutbetänkande avser att yrkande om avsked alltid skall framställas av JO eller JK, medan beredningen förmenar att riksrätten skall pröva avskedsfrågan ex officio då riksrätten dömer i brottmål. Denna beredningens ståndpunkt framgår inte av dess förslag till lagtext. Kommitténs förslag synes enligt JK vara att föredraga, eftersom vederbörande skulle få tillfälle att yttra sig rörande denna form av rättsverkan, som inte längre skall vara brottspåföljd.

Regleringen ifråga om JK och JO m. m.

Riksdagens ombudsmän finner inte anledning till erinran mot förslaget att JO skall av konstitutionsutskottet ställas under åtal inför riksrätten för brott vid handläggningen eller avgörandet av ärende. Ombudsmännen finner det fastmer tillfredsställande att den oklarhet som har rått på denna punkt skingras. *JK* yttrar att JO och JK såsom har föreslagits bör vara underkastade samma straffrättsliga ansvar som andra offentliga funktionärer. Också *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt* uttalar sin tillfredsställelse med regleringen av JO:s och JK:s juridiska ansvar.

Riksdagens ombudsmän vänder sig emellertid mot ett motivuttalande i beredningens betänkande. Ombudsmännen åsyftar en passus där beredningen hänvisar till JO:s praxis att göra uttalanden med betydelse för myndigheternas rättstillämpning och säger, att det med tanke bl. a. härpå vore naturligt om rättsordningen ställde till förfogande ett medel att vinna en domstolsprövning av JO:s ämbetsutövning. Uttalandet är enligt ombudsmännen något missledande. Åtal kan ju inte komma ifråga annat än när anledning förekommer att brott har förövats. Det torde endast i sällsynta undantagsfall kunna göras gällande att JO:s uttalanden i något ärende är av beskaffenhet att böra läggas honom till last såsom brott. Åtalsbefogenheten torde väsentligen vara avsedd för andra fall. Riksdagens ombudsmän tar också upp spörsmålet om s. k. rekonventionstalan mot JO och hänvisar till den nuvarande bestämmelsen härom i 96 § RF. Det framgår inte klart av beredningens förslag, uttalar ombudsmännen, vad som i fortsättningen skall gälla i detta hänseende.

Ämbetsansvarskommittén aktualiserar frågan om förordnande av åklagare vid åtal mot JO. Beredningen har, nämner kommittén, med stöd av ett motivuttalande till förevarande lagrum i 6 § första stycket andra meningen förslaget till lag om riksrätt upptagit en bestämmelse av innehåll att, om åtal skall väckas mot någon av riksdagens ombudsmän, konstitutionsutskottet eller, efter utskottets hemställan, regeringen skall förordna särskild åklagare att utföra åtalet. Kommittén har däremot, omtalar den, i sitt utkast till ändrad lydelse av 102 § i regeringsformen förordat att sådant åtal utföres av åklagare, som förordnas av regeringen efter framställning av konstitutionsutskottet. Den av beredningen förordade möjligheten för konstitutionsutskottet att direkt förordna åklagare har inte närmare motiverats, förklarar kommittén. Enligt kommitténs mening kan en dylik möjlighet inte anses påkallad. Av samma mening är *Svea hovrätt.*

Ett par remissinstanser behandlar spörsmål om i vilken ordning frågor om avsked av JK och JO bör prövas. *JK* nämner att ämbetsansvarskommittén föreslår att den av kommittén föreslagna disciplinlagens regler om avsked på grund av brott skall tillämpas också på JK. Härvid åberopar kommittén JK:s särskilda förtroendeställning och den för JK framdeles gällande anställningsformen förordnande tills vidare, varav följer att 30 § statstjänstemannalagen blir tillämplig. Anledning skulle därför inte föreligga att såsom för de högsta domarna befästa ett särskilt anställnings-

skydd genom att låta avskedsfrågan m. m. handläggas av riksrätten. Beredningen ansluter sig till kommitténs förslag. Med hänsyn till JK:s ställning och arbetsuppgifter kan JK inte finna vad kommittén har anfört utgöra tillräckliga skäl till att JK:s avskedande på grund av brott skall försiggå i mindre kvalificerad eller betryggande ordning än vad som skulle gälla de högsta domarna. Detsamma gäller JO. Även frågor om avstängning och om läkarundersökning av JO och JK bör enligt JK:s uppfattning prövas av riksrätten. Också *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* anser att frågan om avsked av JK på grund av brott bör bedömas av riksrätten, eftersom det i detta hänseende inte finns någon anledning till annan behandling av JK än av justitie- och regeringsråd.

Riksåklagaren anser att – för den händelse RÅ får befogenhet att väcka åtal vid riksrätten mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten – åtal mot RÅ för ämbetsbrott bör väckas vid riksrätten i fall motsvarande dem som gäller för JK och JO. RÅ hänför sig i sammanhanget till ett uttalande av beredningen att det, med tanke på att JK och JO är behöriga att väcka åtal vid riksrätten mot högsta domstolens ledamöter, inte skulle vara fullt tillfredsställande om de själva hade att svara inför högsta domstolen för ämbetsbrott.

Synpunkter på paragrafens avfattning

I fråga om riksrättens domsbehörighet beträffande justitie- och regeringsråd synes ämbetsansvarskommittén och beredningen vara ense i sak, förklarar *JK*. Förslagen till lagtext (101 § första stycket gällande RF respektive 11 kap. 8 § första stycket förslaget till RF) divergerar emellertid. För sin del förordar JK den av kommittén föreslagna formuleringen eftersom den, i motsats till beredningens förslag, inte torde kunna leda till missförstånd eller tolkningssvårigheter. Även ifråga om redigeringen av ifrågavarande lagrum är kommitténs förslag att föredraga framför beredningens, som gör åtalsrätten till huvudsak. – JK finner vidare att kommitténs lagtextförslag angående avsked, avstängning och läkarundersökning har erhållit en lämpligare utformning än beredningens motsvarande förslag (andra styckena i nämnda paragrafer). – JK finner vidare att gränsen för riksrättens domsbehörighet också i fråga om JK och JO bestäms åtminstone formellt olika av beredningen och ämbetsansvarskommittén. Också här förordar JK i sak kommitténs förslag av de skäl som anförs beträffande justitie- och regeringsråd. Beredningen har vidare, anmärker JK, sammanfört regler om lagföring av justitie- och regeringsråd samt JO och JK i en paragraf. Andra stycket i paragrafen gäller emellertid endast justitie- och regeringsråd. Redaktionellt synes enligt JK de högsta domarna böra behandlas i en paragraf samt JO och JK i en annan paragraf.

Hovrätten över Skåne och Blekinge finner det inte vara adekvat att säga att regeringen och riksdagen väcker åtal. De kan besluta om att åtal skall väckas. Justitiekanslern och riksdagens ombudsman kan däremot väcka åtal. Hovrätten anser vidare att man inte behöver använda

uttrycket riksdagens ombudsmän (pluralformen), utan att formen riksdagens ombudsman bör användas som kollektiv ämbetsbeteckning. Angående stadgandet om läkarundersökning hänvisar hovrätten till vad den har anfört under 10 kap. 15 §.

Hovrätten förordar att förevarande paragraf erhåller följande lydelse.

Åtal för brott vid handläggning av mål eller ärende får väckas, mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten av justitiekanslern eller riksdagens ombudsman, mot justitiekanslern enligt beslut av regeringen och mot riksdagens ombudsman enligt beslut av konstitutionsutskottet. Åtal skall i alla dessa fall väckas hos riksrätten.

Riksrätten prövar också, på talan av justitiekanslern eller riksdagens ombudsman, om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten enligt bestämmelse i lag skall avsättas eller avstängas från sin tjänst.

12 kap. Krig och krigsfara

Av de remissinstanser, som på grund av utformningen av remissen har haft särskild anledning att uppmärksamma detta kapitel, har bl. a. *högsta domstolens ledamöter, RÅ* och *kammarrätten i Göteborg* lämnat förslaget i denna del utan kommentar. Inte heller *regeringsrättens ledamöter* har – med undantag av en fråga rörande regleringens omfattning i visst hänseende – anfört något med anledning av kapitlet.

Svea hovrätt utvecklar vissa allmänna synpunkter på en reglering av förevarande slag. Hovrätten uttalar följande.

Det är givetvis önskvärt att statsmakternas handlande under krig eller vid krigsfara inte kan ifrågasättas från konstitutionella synpunkter. Detta behöver inte utvecklas närmare. Av detta skäl infördes vissa speciella regler för krigssituationer i grundlagarna 1964 – 1965. De reviderades i ett par viktiga hänseenden 1968 – 1969. Frågan är vilket behov av ytterligare regler som föreligger i dag och hur långt man bör gå i strävandena att nå en säker reglering.

GLB har utarbetat ett 12 kap. som hör till de längsta i förslaget till RF. Endast 10 kap. om rättskipning och förvaltning – som hovrätten vill dela på två – är klart längre. En huvudfråga, som statsmakterna måste besvara vid ställningstagandet till 12 kap., är om man verkligen bör ha en så utförlig reglering. Hovrätten vill för egen del anmäla stor tvekan i detta avseende.

Det ligger i sakens natur att det är svårt att förutse alla situationer som kan uppkomma i så extraordinära lägen som det här gäller. Lika svårt är det att åstadkomma en alldeles "vattentät" reglering. Frågan blir då om man skall försöka få en så utförlig och väl täckande reglering som möjligt eller om man skall stanna vid en kortare och mera generell reglering av generalklausulkaraktär. Det senare alternativet är vad som närmast representeras av FU:s förslag och som avsågs med de redan genomförda grundlagsändringarna. Hovrätten är benägen att förorda att man följer denna linje.

Huvudskälen för en kortare reglering kan enkelt sammanfattas så, att en större detaljrikedom ändå inte utesluter risker för konstitutionella tvister och att sådana tvister blir väsentligt allvarligare om de skall föras mot bakgrunden av mera utförlig grundlagsreglering. Man kan tillägga, att detaljregler naturligtvis i sig själva medför nya risker för konstitutionella

tvister om grundlagens tolkning och tillämpning.

Hovrätten har redan i det föregående framhållit, att extraordinära situationer kan inträda även i fredstid men att GLB knappast beaktat sådana möjligheter. Hovrätten har bl. a. pekat på den nyligen inträffade flygkapningsincidenten. Det syns vara av vikt att hålla sådana aspekter för ögonen då man spekulerar över behovet av regler för krig och krigsfara.

Allmänna uttalanden om beredningens förslag i denna del förekommer i några yttranden.

Förslaget tillstyrks utan närmare kommentar av *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt*. *Civilförsvarsstyrelsen* förklarar att den inte har funnit anledning till erinran mot förslaget såvitt gäller bl. a. 12 kap. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *överstyrelsen för ekonomiskt försvar* uttalar att de, utöver vissa i det följande redovisade påpekanden, inte har något att erinra mot bestämmelserna i kapitlet.

JK framhåller att förutsättningarna för de i kapitlet givna föreskrifternas tillämpning är ytterst skiftande. Sålunda anges krig, krig eller krigsfara, krig eller omedelbar krigsfara, utomordentliga förhållanden föranledda av krig eller krigsfara vari riket befunnit sig etc. Man kan fråga sig om tillräckliga överväganden föregått de olika uttryckssätten och i vad mån dessa i sak skiljer sig från varandra. Grundlag kräver enligt JK särskild pregnans och klarhet för att kunna tolkas efter bokstaven. Att närmare tränga in i de tänkta olika situationerna och de därtill knutna uttryckssätten samt därmed också de föreslagna materiella reglernas lämplighet i de skilda lägena är inte möjligt under en begränsad remisstid. – JK uttalar emellertid tveksamhet huruvida mängden av variationer i förutsättningarna för reglernas tillämpning verkligen är nödvändig. Därtill kommer att det skall ankomma på olika myndigheter eller personer att verkställa den stundom vanskliga prövningen om förutsättningarna är uppfyllda. Prövningen kan åvila riksdagen, talmannen, utrikesnämnden eller regeringen. Stundom kan avgörandet träffas av mer än en av dessa myndigheter eller personer var för sig, vilket förefaller kunna åstadkomma förvirring. – JK ifrågasätter slutligen om inte en föreskrift behövs om begränsad giltighetstid eller senare omprövning i normal ordning av beslut som fattats i extraordinär ordning. Detta skulle främst avse beslut som tagit sig uttryck i form av författning eller eljest har lång giltighetstid.

Chefen för armén understryker betydelsen av särskilda, i förväg fastställda regler gällande krig och krigsfara. Det är enligt chefen för armén av stort värde, att det i möjligaste mån skapas rättsliga grundvalar för vad som måste göras under svåraste förhållanden. Chefen för armén anser att den allmänna omfattningen av kapitlet är lämplig. Han erinrar om att författningsutredningens förslag innehöll ett kapitel med särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. Dessa motsvarade på två punkter (63 § RF och 60 § RO) vad som hade grundlagfästs redan under krigsåren. Till en del har vad författningsutredningen åsyftade förverkligats genom tillägg till 50 § RF och till 50 §

RO, införda 1964–65. Vid den partiella författningsreformen 1968–69 bortföll i övrigt utan närmare övervägande de föreslagna bestämmelserna beträffande krig och krigsfara och krigsmaktens insättande eljest för strid eller i annat land. Det är enligt chefen för armén betydelsefullt och därför att hälsa med tillfredsställelse att grundlagberedningen nu föreslår att denna lucka skall täckas. I vissa fall synes emellertid förslagen böra kompletteras i enlighet med motiv och förslag, som anfördes av författningsutredningen 1963 vid en tid då minnet av andravärldskrigsårens problem och erfarenheter ännu var mycket levande. – Chefen för armén påpekar vidare att det i kapitlet genomgående inte är fråga om exakt återgivande av gällande rätt eller av författningsutredningens förslag utan om nya, mer eller mindre avvikande formuleringar. Det synes i flera fall tveksamt om omformulering erfordrats. Även om det principiellt synes fördelaktigt att bibehålla tidigare, kända formuleringar, anser chefen för armén emellertid inte skillnaderna vara större än att de kan godtas.

Chefen för försvarshögskolan ser kapitlet som ett uttryck för statsmakternas strävan att i det längsta uppehålla kravet på legalitet och samtidigt förebygga att oansvariga grupper uppträder med formellt grundade anspråk på att vara behöriga bärare av den offentliga makten. Chefen för försvarshögskolan hälsar med tillfredsställelse att de konstitutionella bestämmelserna om krig och andra utomordentliga förhållanden har samlats i ett kapitel av den nya grundlagen.

Såsom grundprincip under de förhållanden som avses i kapitlet bör enligt *riksrevisionsverket* gälla – i likhet med vad som förutsätts för funktioner inom SEA-systemet – att samhällsfunktionerna så långt detta är möjligt skall upprätthållas på samma sätt som tillämpas i fred. Långtgående förenklingar kan dock i många fall bli aktuella. Omfattningen och beskaffenheten av erforderliga åtgärder kan bedömas först då den konkreta situationen föreligger men situationer som i dag kan förutses bör även enligt verkets mening lagstiftningstekniskt vara så väl förberedda att statsmakterna i minst möjliga mån behöver falla tillbaka på den s. k. konstitutionella nödrätten. Mot angivna utgångspunkter anser verket att bestämmelserna i förevarande kapitel tillgodoser behovet av grundlagsreglering för ifrågavarande förhållanden. Verket understryker vikten av att gällande fullmaktslagar kontinuerligt ses över.

I ett av *landshövdingen i Jönköpings län* utformat yttrande som till sitt huvudsakliga innehåll har biträtts av länsstyrelsen uttalas följande.

Länsstyrelsen finner det vara av stort värde att genom detta kapitel redan i fredstid skapats rättsliga grundvalar för vad som måste göras i krissituationer, så att lagen kan följas även i dessa situationer och att alltså i ett sådant läge konstitutionell nödrätt inte behöver tillgripas.

I huvudsak synes regleringen anknyta till vad som redan nu stadgats eller ansetts gälla och till vad författningsutredningen föreslagit. Av särskilt intresse är beredningens bedömning och förslag till reglering av förutsättningarna för att riket skall anses vara i krig (9:9 stycke 2 och olika stadganden i 12 kap. samt kommentarerna härtill, särskilt s. 189 och

216). Vid väpnat angrepp mot riket förutsättes liksom för närvarande regeringen i första hand komma att konstatera att riket befinner sig i krig – regeln i beredskapskungörelsen (1960:515) att Kungl. Maj:t, om riket kommit i krig, skall kungöra att krigstillstånd inträtt kan alltså alltjämt tillämpas. Men bestämmelserna hindrar inte att underordnade myndigheter genom en generell föreskrift i förväg ges möjlighet att vid angrepp mot riket själva meddela beslut som sätter krigsbestämmelserna i kraft. Även den nuvarande regeln i 3 § lagen (1960:513) om beredskapstillstånd som ger civilbefälhavare och länsstyrelse sådana befogenheter synes alltså liksom lagen överhuvud kunna bestå.

Av särskilt värde finner länsstyrelsen även vara förbudet i 10 § mot vissa beslut på ockuperat område. I en grundlagsbestämmelse torde man inte böra gå längre. Länsstyrelsen vill erinra om att Kungl. Maj:t redan i det s. k. marsbrevet (1943:335) givit ganska vittgående föreskrifter i denna del, som åtminstone formellt inte torde ha upphävts (jmf. kungörelsen 1951:644). Det synes angeläget att, när de nya grundlagsbestämmelserna stadfästes, beredskapslagstiftningen i allmänhet granskas mot den nya bakgrunden och även med hänsyn tagen till ändrad bedömning av förhållandena överhuvud vid krig och ockupation.

ÖB har tagit fasta på en särskild aspekt på regleringen i kapitlet. Han påpekar att beredningen liksom författningsutredningen utgår från den fundamentala principen att riksdagen eller dess krigsdelegation i mesta möjliga mån skall verka även under krig. ÖB förklarar sig dela denna uppfattning.

Regeringsrättens ledamöter påpekar att kapitlet i sin nuvarande form inte innehåller några regler om domstolarna i krig utöver stadgandet i 5 § andra stycket om domstols sammansättning. Ledamöterna anser att grundlagen bör utökas med regler om domstolarnas verksamhet under krig.

Hovrätten över Skåne och Blekinge förordar redaktionella ändringar bestående i att 1 § andra stycket utgår och stadgandet i 6 § upptas som 2 §. Krigsdelegationen omnämnes, framhåller hovrätten, på ett flertal ställen i kapitlet och bör därför presenteras omedelbart i början av detta.

1 §

Chefen för försvarshögskolan understryker vikten av den i paragrafen fastställda skyldigheten för regeringen och talmannen att kalla till riksmöte, när riket kommer i krig eller krigsfara och riksmöte inte pågår. Speciellt viktigt förefaller de alternativa kallelsemöjligheterna paragrafen erbjuder att vara med hänsyn till de situationer som kan tänkas uppstå till följd av krigshändelser.

2 §

Bestämmelserna i paragrafen har inte föranlett någon kommentar.

3 §

Stadgandet tillstyrks av *chefen för armén* och av *chefen för försvarshögskolan*.

Kritiska synpunkter framförs i två yttranden. Mot bakgrunden av den starka begränsning som avses ske av statschefens befogenheter synes det enligt *försvarets materielverk* märkligt, att man är så angelägen att minska "möjligheterna för en fiende, som har bemäktigat sig statschefens person, att utnyttja denne för sina syften". Är det inte i så fall lika angeläget att uttala motsvarande om statsministern och i motsvarande läge göra 6 kap. 8 § tillämplig? Även talmannen i egenskap av ordförande i riksdagens krigsdelegation synes ha en för rikets säkerhet och fortsatta funktion i krig mera betydelsefull funktion enligt 8 kap. 13 § förslaget till riksdagsordning och en bestämmelse om att hans funktioner som ordförande upphör, om han kommer på annan ort än krigsdelegationen, synes lika berättigad.

Det torde enligt *riksmarskalksämbetet* inte vara möjligt att utforma en författning så att den i förväg kan rättsligt reglera alla de olika situationer, som kommer att inträffa under så utomordentliga förhållanden som då ett land befinner sig i krig. Det kan exempelvis hända, att regeringens medlemmar befinner sig på olika orter i riket eller att endast en del av dem överlever ett angrepp. Det kan inträffa att det är regeringen som genom stridshandlingar blir urståndsatt att utöva riksstyrelsen under det att konungen befinner sig på icke ockuperat område. Konungen som i detta fall "befinner sig på en annan ort än regeringen" kan då vara den, vilken som företrädare för riket kan verka för att samla folket mot ockupationsmakten. Riksmarskalksämbetet anser att andra meningen i paragrafen bör utgå.

4 §

Chefen för armén tillstyrker förslaget i denna del, vilket han finner konsekvent och välunderbyggt.

Frågan om s t a d g a n d e t s r ä c k v i d d diskuteras i flera yttranden. *Chefen för armén* framhåller att stadgandets tillämpningsområde har gjorts snävare än vad som var fallet i författningsutredningens förslag (SOU 1963:17 s. 475–476) genom att det utöver krig och krigsfara endast avser sådana utomordentliga förhållanden, som är föranledda antingen av krig – varmed åsyftas även krig i vilka Sverige inte har deltagit – eller av krigsfara, vari Sverige har befunnit sig. Beredningen anger, fortsätter chefen för armén, att därmed samt med 7 kap. 5 § och 8 kap. 14 § RF tillgodoses alla de bemyndigandebehov för regeringen, som nuvarande fullmaktslagstiftning inrymmer. En översiktlig granskning synes bestyrka detta. *1967 års rekvisitions- och förfogandeutredning* uttalar sig utförligt i frågan och framhåller följande.

Författningsutredningen hade i sitt förslag till 10 kap. 2 § regeringsformen räknat med visst bemyndigande för regeringen med tanke på fall då riket är i krig eller krigsfara eller då andra utomordentliga förhållan-

den råder. Författningsutredningens förslag torde täcka även sådana fall som omfattande epidemier, naturkatastrofer, allmänna ekonomiska kriser och avbrott i väsentlig varutillförsel som plötsligt inträffar på annan grund än krig eller krigsfara, exempelvis i en blockadsituation eller i ett läge sådant som vid Suezkanalens plötsliga stängning för några år sedan. Förslaget innebar således, att bestämmelsen skulle omfatta även fredliga kriser av stor omfattning eller medförande betydande ingrepp i det normala samhällslivet. Vilken räckvidd bestämmelsen skulle få är dock ej klart. Det kan erinras om att det redan vid 1915 års riksdagsbehandling av frågan om fortsatt förfogandelagstiftning motionsvis föreslogs, att denna skulle utsträckas att gälla även "då nöd i större utsträckning kan befaras". Vid 1948 års riksdag åberopades vidare som stöd för en förlängning av 1939 års allmänna förfogandelag torkan under närmast föregående år, det allmänna försörjningsläget i världen, vårt lands valutapolitiska läge och den därmed sammanhängande nödvändigheten att öka exporten.

Enligt nu gällande allmänna förfogandelag (1954:279) kan regeringen med riksdagens samtycke förordna om förfogandeföreskrifter bl. a. när till följd av annan utom riket inträffad utomordentlig händelse än krig uppkommit knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet, som erfordras för krigsbruk eller för ekonomisk försvarsberedskap eller som eljest är av vikt för befolkningen eller produktionen.

I *grundlagberedningens* förslag till 12 kap. 4 § regeringsformen har tillämpningsområdet för bemyndigandelagstiftningen gjorts snävare genom att det – utöver krig och krigsfara – endast avser sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda antingen av krig eller av krigsfara vari Sverige har befunnit sig. Härigenom har en gräns dragits mellan bestämmelser avsedda för kriser sammanhängande med krig eller krigsfara och bestämmelser avsedda för kriser i fredstid. I den mån situationer av sistnämnda art inte kan bemästras genom lagstiftning i vanlig ordning öppnar 7 kap. 5 § första stycket grundlagberedningens förslag möjlighet till fullmaktslagstiftning för vissa rent fredliga behov, t. ex. sjukvård. I andra stycket har också införts en regel om moratorium. Behovet av bemyndigandelagstiftning om penning- och betalningsväsendet är täckt genom 8 kap. 14 § och hänvisningen till detta lagrum i 7 kap. 5 § femte stycket.

Även rekvisitions- och förfogandeutredningen finner det angeläget ur allmänna synpunkter, att ramen för en blivande bemyndigandelagstiftning icke göres vidare än omständigheterna kräver. Vid kriser i fredstid torde i regel finnas rådrum för att medhinna riksdagsbehandling av frågan om de åtgärder som kan vara påkallade. Härtill kommer, att det ur totalförsvarssynpunkt knappast föreligger behov av en fullmaktslag även för kriser under fred. Det är icke totalförsvarets uppgift att ombesörja fredssamhällets katastrofberedskap av skilda slag. Försvarets verksamhet bör ha säkerhetspolitisk bakgrund. Av nu anförda skäl har rekvisitions- och förfogandeutredningen intet att erinra mot grundlagberedningens förslag i denna del.

Däremot kan enligt utredningens mening ifrågasättas, om inte förslaget till 12 kap. 4 § i ett annat avseende fått alltför begränsad räckvidd. Utredningen syftar här på det fall som avses i 27 § 2 mom. värnpliktslagen. Enligt detta moment kan värnpliktig, därest Konungen med hänsyn till krigsberedskapen så prövar nödvändigt, åläggas att – utöver tjänstgöring som avses i 1 mom., d. v. s. grundutbildning och repetitionsutbildning – i den ordning Konungen bestämmer fullgöra en eller flera beredskapsövningar om sammanlagt högst 180 dagar. Momentet har tillkommit bl. a. för att man inte skall behöva tillgripa den mera

uppseendeväckande åtgärden att inkalla värnpliktiga till beredskapstjänst enligt 28 § 1 mom. värnpliktslagen, nämligen "då rikets försvar eller dess säkerhet eljest det kräver". Som förutsättning för att 27 § 2 mom. skall få tillämpas uppställes varken krig eller krigsfara. Behov av förfoganderätt kan emellertid uppkomma även vid inkallelse till beredskapsövning. För att tillgodose detta behov krävs ett tillägg till 12 kap. 4 § första stycket, som förslagsvis kan få följande lydelse: "Riksdagen äger bemyndiga regeringen att då riket är i krig eller krigsfara eller det erfordras med hänsyn till försvarsberedskapen eller sådana utomordentliga – – – riksdagen".

En sådan formulering skulle ge ett otvetydigt underlag för en bemyndigandelagstiftning som omfattar fall enligt såväl 27 § 2 mom. som 28 § 1 mom. värnpliktslagen.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar påpekar att den föreslagna bestämmelsen begränsar tillämpningen av fullmaktslagarna till – förutom krig och krigsfara – sådana utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig. I vår nuvarande fullmaktslagstiftning finns emellertid, fortsätter överstyrelsen, lagar med något vidare tillämpningsområde. Så är fallet med allmänna ransoneringslagen, vars 1 § tredje stycket ger Kungl. Maj:t befogenhet att, då utom riket inträffad utomordentlig händelse som ej föranletts av krig eller krigsfara lett till knapphet eller betydande fara för knapphet på försörjningsviktiga förnödenheter, utan riksdagens föregående samtycke förordna att lagen i vissa delar skall tillämpas. Grundlagberedningen anför, säger överstyrelsen vidare, att de bemyndiganden för regeringen som finns i nu gällande fullmaktslagstiftning alla faller inom det område som 7 kap. 5 §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 4 § tillsammans utstakar. Detta torde bl. a. innebära, att nyssnämnda stadgande i ransoneringslagen får anses ingå i den beredskapslagstiftning för kriser under fred, som enligt grundlagberedningen omfattas av 7 kap. 5 §. Överstyrelsen erinrar om, att stadgandet i ransoneringslagen tillkom genom en lagändring 1957, grundad på erfarenheterna från den oljekris som blev en följd av Suezkanalens stängning året innan. – Allmänna ransoneringslagen och allmänna förfogandelagen tillhör de för totalförsvaret, främst det ekonomiska försvaret, viktigaste fullmaktslagarna, anför överstyrelsen vidare. De befogenheter dessa lagar ger regeringen bör enligt överstyrelsens mening alla ha sin grund i 12 kap. regeringsformen, sålunda även då de behöver tillämpas under förhållanden utan direkt anknytning till krig eller krigsfara. Överstyrelsen föreslår därför sådan ändring i 4 § första stycket, att bestämmelsen får gälla även förhållanden som har föranletts av utom riket inträffad utomordentlig händelse. Därmed följer att även kapitlets rubrik skulle behöva ändras.

Fortifikationsförvaltningen förklarar att de allra flesta fullmaktslagar är så utformade, att de vid andra utomordentliga förhållanden än krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, kan sättas i tillämpning av regeringen endast efter föregående samtycke av riksdagen. Bemyndigandena (fullmakterna) i sådana lagar har otvivelaktigt i sin helhet grundlagsstöd i förslagets 12 kap. 4 §. Det finns emellertid lagar där kravet på riksdagens samtycke i förväg helt eller delvis har eftergetts. Stöd i grundlagen för

sådana fullmakter måste då sökas i förslagets 7 kap. 5 § eller 8 kap. 14 § och beredningen har ansett att dessa lagrum ger en tillräcklig grund i de fall då 12 kap. 4 § inte är täckande. Det förefaller dock tveksamt om så är fallet i fråga om i varje fall allmänna ransoneringslagen och allmänna prisregleringslagen. Författningstexten synes därför böra omarbetas så att den täcker även de nu avsedda fallen.

Försvarets civilförvaltning framhåller att det föreslagna stadgandets tillämpningsområde är snävare än vad som var fallet i författningsutredningens förslag. Från beredskapssynpunkt förefaller det lämpligt att riksdagen inte i regeringsformen begränsar sina möjligheter att genom särskilda fullmaktslagar bemyndiga regeringen att i extraordinära situationer meddela erforderliga föreskrifter. Med hänsyn härtill förefaller den av författningsutredningen föreslagna formuleringen, som förutom "krig" eller "krigsfara" omfattar "andra utomordentliga förhållanden" vara att föredra (civilförvaltningen hänvisar i detta sammanhang till allmänna ransoneringslagen och allmänna prisregleringslagen samt grundlagberedningens förslag till 8 kap. 3 § sista stycket regeringsformen). Rubriken till 12 kap. RF bör i anslutning härtill lyda "Krig och krigsfara m. m.". Civilförvaltningen gör vidare följande anmärkning. De föreslagna författningsrummen 7 kap. 5 § och 8 kap. 14 § ger täckning för delegering av beslutanderätt jämväl i fråga om vissa åtgärder på grund av förhållanden som inte är föranledda av krig eller krigsfara. Formuleringen av dessa författningsrum synes emellertid inte formellt omfatta alla de åtgärder som f. n. inryms i skilda fullmaktslagar.

I anslutning till bestämmelsen att regeringen trots extraordinära förhållanden inte kan bemyndigas att ändra vallagen påpekar *riksskatteverket,* att om val skall förrättas under eller efter extraordinära förhållanden situationer kan uppkomma, som kräver snabba beslut, exempelvis hur det skall förfaras om röstlängder förstörs, länsstyrelsernas personregister bragts ur funktion m. m.

Frågan om krigsdelegationen skall nämnas i paragrafen behandlas i några yttranden. *Chefen för försvarshögskolan* finner det ytterst värdefullt att befogenhet att besluta bemyndiganden jämlikt paragrafen tillkommer också krigsdelegationen. *Överstyrelsen för ekonomiskt försvar* och *1967 års rekvisitions- och förfogandeutredning* anser att paragrafen ger ett intryck av att krigsdelegationen skulle kunna fungera vid sidan av riksdagen. Detta kan enligt de två remissinstanserna, som hänvisar till att delegationen enligt 1 och 6 §§ i vissa fall skall träda i riksdagens ställning, inte vara meningen. De ifrågasätter därför om krigsdelegationen över huvud taget behöver omnämnas i paragrafen. Utredningen tillägger att, om krigsdelegationen anses böra stå kvar, ett förtydligande av paragrafen synes vara på sin plats.

Ändringar av redaktionell karaktär föreslås i ett par yttranden. *Chefen för armén* uttalar att lagtexten närmast tycks syfta på de bemyndiganden, som ges på förhand med hänsyn till lägen som kan komma att inträda (beredskapslagstiftning). Det är emellertid enligt chefen för armén erforderligt att bemyndiganden av i paragrafen avsett

slag kan lämnas, även sedan ett sådant läge, som denna avser, har inträtt. Lagtexten kan givetvis sägas innefatta sådana möjligheter. För tydlighetens skull bör emellertid övervägas att efter första meningen i FRF 12:4 inskjuta en ny mening lydande: "Sådant bemyndigande kan ges före eller efter inträdandet av angivna lägen." *Fortifikationsförvaltningen* säger att det av motiven framgår att kriteriet "förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig" avses omfatta även krig mellan främmande makter. För undvikande av missförstånd synes det enligt förvaltningen lämpligt att välja exempelvis följande formulering: "– – – sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller krigsfara, vari riket har befunnit sig, eller av krig mellan andra stater – – –". Förvaltningen hänvisar i sammanhanget till 1 § allmänna förfogandelagen och den likartade formuleringen i allmänna ransoneringslagen.

5 §

Bestämmelserna i paragrafen tillstyrks av *chefen för armén.*

Chefen för försvarshögskolan anser att vikten av bestämmelserna i första stycket inte nog kan understrykas, särskilt som fullmakten enligt paragrafen tjänar som underlag för civilbefälhavares och länsstyrelsers befogenhet att vid förbindelseavbrott utan att konstatera krigstillstånd meddela beslut, som ger myndigheter och allmänhet erforderlig ledning för handlandet (3 § lagen om beredskapstillstånd).

Hovrätten över Skåne och Blekinge påpekar att, som en konsekvens av hovrättens förslag beträffande 10 kap. 2 §, även i förevarande paragraf bör talas endast om att vid domstol skall finnas ordinarie domare.

6 §

Paragrafen har inte föranlett några särskilda uttalanden.

7 §

Stadgandet tillstyrks av *chefen för försvarshögskolan.*

8 §

ÖB anser att bestämmelserna i paragrafen torde säkerställa erforderlig handlingsmöjlighet för regeringen för de fall att riksdagen (krigsdelegationen) är förhindrad att fullgöra vissa åligganden.

Chefen för armén uttalar att beredningen i likhet med författningsutredningen har föredragit att utforma de speciella krigs- och krigsfarebestämmelserna med utgångspunkt i, att riksdagen – i sin helhet eller genom krigsdelegationen – så långt det över huvud är möjligt bör fungera även under utomordentliga förhållanden, framför att föreslå en mera generell rätt för regeringen att i sådant fall vidtaga de åtgärder och

meddela de bestämmelser, som den finner erforderliga. Chefen för armén förklarar sig dela denna uppfattning. Bestämmelserna i paragrafen synes säkerställa erforderliga handlingsmöjligheter för regeringen, om riksdagen och dess krigsdelegation är förhindrade fullgöra sina uppgifter. – I 50 § gällande RF föreskrivs, att, om i ett krigsläge varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter, regeringen skall handha de uppgifter den övertar "till rikets skydd och krigets slutförande". Enligt beredningens förslag skall de däremot handhas " i den mån regeringen finner det behövligt" för det angivna målet. Denna uppmjukning motiveras inte (bet. s. 220) och synes onödig. Chefen för armén föreslår, att orden "i den mån de finner det behövligt" utgår. Det måste förutsättas, att regeringen inte behöver föreskrift att endast begränsa sig till behövliga åtgärder. – Beredningen föreslår, att stadgandet i första stycket – i motsats till vad som gäller för närvarande – skall innehålla särskilda regler om beslutsfattandet i de ärenden, som avses. Det gäller dels en quorumregel, dels en svårpraktikabel regel om att statsministern måste "instämma" i beslutet. Motiveringen för dessa specialregler är inte övertygande. Vad avses ske om statsministern befinner sig i minoritet eller ensam har annan mening än samtliga övriga i beslutsfattning deltagande ministrar? Chefen för armén föreslår, att dessa specialregler utgår.

Redaktionella ändringar föreslås i två yttranden. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* föreslår att stadgandets inledning får följande lydelse: "Är riket i krig och kan till följd därav *varken* riksdagen *eller* dess krigsdelegation fullgöra sina . . ." *Chefen för armén* föreslår att "riksdagen eller dess krigsdelegation" byts ut mot "riksdagen och dess krigsdelegation".

9 §

Chefen för försvarshögskolan uttalar att undantaget i paragrafen från hänskjutning av fråga om vapenvila till riksdagen eller utrikesnämnden synes väl befogat med hänsyn till de situationer som kan tänkas föreligga, då fråga kan uppstå om förhandlingar om vapenvila.

Försvarets civilförvaltning anser att vid sidan av riksdagen även krigsdelegationen bör nämnas i stadgandet.

10 §

Med anledning av denna paragraf anmäler *Svea hovrätt* viss tvekan huruvida ockupation överhuvudtaget är ett ämne som lämpar sig för grundlagsreglering. Frågan är om man verkligen kan uppställa – och tänka sig att i alla lägen iaktta – en sådan regel som har intagits i första stycket. Inför andra stycket frågar man sig enligt hovrätten om det inte finns andra folkrättsliga regler som likaväl eller hellre kunde återspeglas i en ny RF.

Chefen för armén anser att motiveringen till beredningens förslag

angående myndigheters befogenhet att besluta, om de befinner sig inom ockuperat område, kan godtas. Motiveringen till bestämmelsen angående riksdagen och krigsdelegationen är bärande och stark. Samma skäl, som anförs mot riksdagens och krigsdelegationens beslutsfattande inom ockuperat område, måste emellertid med samma rätt göras gällande mot regeringen. Chefen för armén anser, att regeringen inte skall kunna fatta några som helst beslut på ockuperat område, och föreslår därför, att andra stycket sista meningen ("På ockuperat – – – samhällsfarlig ryktesspridning.") utgår och att i stället ett nytt tredje stycke tillkommer, så lydande: "Regeringen får icke fatta beslut på ockuperat område."

Chefen för försvarshögskolan förklarar att han i princip delar beredningens uppfattning att det inte är lämpligt att förbjuda andra offentliga organ än riksdagen att arbeta på ockuperat område. Det är under sådana förhållanden nödvändigt att såsom har skett i andra stycket ålägga de offentliga organen förbud att vidtaga åtgärder, som innebär att någon rikets medborgare ålägges att lämna ockupationsmakten sådant bistånd, som denne inte äger påfordra enligt folkrättens regler.

Här kan vidare erinras om det uttalande med anledning av paragrafen som görs i det tidigare återgivna yttrandet utformat av *landshövdingen i Jönköpings län.*

Övergångsbestämmelser till RF

Övergångsbestämmelserna kommenteras av endast ett fåtal remissinstanser. *JK* förklarar uttryckligen att bestämmelserna utom på de punkter som nämns i det följande inte har föranlett något uttalande från hans sida.

Punkt 2

Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt förklarar att övergångsbestämmelserna innebär ett rimligt hänsynstagende till vår nuvarande monark vid ändring av statschefens ställning.

Punkt 7

Utredningen om författningspublicering föreslår att uttrycket "lag eller författning" i första och andra styckena byts ut mot uttrycket "lag eller annan författning".

Punkt 8

Det är enligt *JK* tänkbart att en hänvisning av det slag som avses i punkt 8 kan åsyfta en bestämmelse i nuvarande RF som alltjämt skall gälla under viss tid, t. ex. en bestämmelse upptagen i punkt 4. Med anledning därav bör enligt JK i punkt 8 göras ett tillägg av innehåll att hänvisningen under samma tid skall gälla bestämmelsen i den äldre RF.

Punkt 9

1968 års beredning om stat och kyrka förklarar i sitt remissyttrande med anledning av bestämmelserna i punkt 9 att det av uttalande i slutbetänkandet (SOU 1972:36) från beredningen om stat och kyrka (s. 31–32) framgår att beredningen anser remissen besvarad i och med att slutbetänkandet har överlämnats. Övervägandena från beredningen om stat och kyrka i hithörande frågor återfinns i huvudsak i slutbetänkandets avsnitt 6.2.2 och 6.3.2. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att innan den närmare utformningen av övergångsbestämmelserna till RF om kyrka och stat bestäms bör remissbehandlingen av huvudbetänkandet från beredningen om stat och kyrka avvaktas. Länsstyrelsen säger sig i remissyttrande över detta betänkande komma att behandla konsekvenser för personregistrering m. m. *JK* påpekar att det i punkten, andra stycket, förekommande begreppet ämbetsansvar försvinner om ämbetsansvarskommitténs förslag genomförs.

4.2 Riksdagsordningen

Remissyttranden som gäller författningsstoffets fördelning mellan RF och RO och metoden med tilläggsbestämmelser i RO redovisas i avsnittet med allmänna synpunkter på beredningens förslag i dess helhet. I övrigt har RO under remissbehandlingen tilldragit sig endast ringa intresse. De paragrafer som berörs av remissyttrandena framgår av följande redogörelse.

1 kap. Riksmöten

1 §

Under 2 kap. RF har nämnts att *Svea hovrätt* anser det otillfredsställande att tidpunkten för ordinarie riksdagsval inte anges i RF.

2 §

Yttranden som gäller valgenomslaget redovisas i det allmänna avsnittet om valgenomslaget, budgetåret och riksdagsarbetet. Se också under 2 kap. 5 § RF.

6 §

Regeringsrättens ledamöter har uppfattat beredningens förslag så att det vid förfall för konungen i första hand ankommer på talmannen och inte på tjänstgörande riksföreståndare att förklara riksmöte öppnat.

Riksmarskalksämbetet lämnar sin anslutning till huvudpunkterna i stadgandet om riksmötes öppnande. Ämbetet hänvisar emellertid till ett

motivuttalande av beredningen enligt vilket sambandet mellan de främsta statsorganen bör komma till uttryck vid sammankomsten för riksmötes öppnande. Härav följer att formerna för ordningen vid detta sammanträde bör fastställas av talmannen efter samråd inte endast med vice talmännen utan även med statsministern och med riksmarskalken, vilken på konungens vägnar har att handlägga ärenden tillhörande ceremonielet och bland dem ceremonien vid riksdagens högtidliga öppnande. Ämbetet anser därför att i RO bör införas en bestämmelse, enligt vilken samråd rörande formerna för riksmötets öppnande skall äga rum även med företrädare för konungens hov. Vidare föreslår riksmarskalkämbetet att den sedan flera sekler traditionella gudstjänsten i samband med riksdagens högtidliga öppnande bibehålls också i fortsättningen.

8 §

Erinringar av *Svea hovrätt,* vilka gäller också denna paragraf, återfinns under 3 kap. 8 § RF.

2 kap. Kammarsammanträden

4 §

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén uttalar att stadgandet om tystnadsplikt beträffande kammarens sammanträden inom stängda dörrar med nuvarande regler har särskild betydelse genom att stadgande i lag gör det möjligt att hävda tystnadsplikten även i den del tryckfrihetsförordningens anonymitetsskydd eljest skulle lägga hinder i vägen. Grundlagberedningen – som hänvisar till kommitténs och massmediautredningens uppdrag att utreda frågan om den framtida avvägningen mellan behovet av sekretess i det offentliga livet och intresset av skydd för massmediernas informationskällor – anser för sin del att tystnadsplikten bör gälla också meddelanden till nyhetsorganen och påpekar, att endast sådant som av viktiga utrikes- och försvarspolitiska skäl bör hållas hemligt kan antas komma att inrymmas. Kommittén delar beredningens uppfattning i dessa avseenden.

3 kap. Ärendenas väckande

2 §

Uttalanden angående budgetårets förläggning refereras i avsnittet om valgenomslaget, budgetåret och riksdagsarbetet.

Budgetutredningen har tagit fasta på bestämmelsen i lagrummets sista mening. Utredningen förklarar att den överväger formerna för den statliga planeringen, inklusive riksdagens medverkan i planeringsprocessen. Den finner den av grundlagberedningen föreslagna utformningen av

paragrafen ändamålsenlig. Utredningen tillstyrker sålunda att paragrafen utformas som en fakultativ föreskrift att redovisa sådana planer som nämns i sista meningen.

Ett yttrande med anknytning till denna paragrafs sista stycke från *utredningen om kommunernas ekonomi* återges i avsnittet om finansmakten på tal om budgetregleringen.

11 §

Kronobergs läns landstings förvaltningsutskott (majoriteten) tillstyrker förslag från reservanterna i beredningen att möjlighet bör öppnas till förlängning av tiden för väckande av motion med anledning sådan proposition om anslag, som grundar sig på långtisplan. Utskottet anser det vara av väsentlig vikt att ärenden av ifrågavarande slag får tillbörlig granskning och att tillräcklig tid ges för att väcka och utforma följdmotion. *En minoritet* om fem ledamöter ansluter sig till beredningens förslag i denna del.

13 §

Riksdagens ombudsmän har uppmärksammat att enligt tilläggsbestämmelse 3.13.1 motion får väckas bl. a. med anledning av JO:s ämbetsberättelse inom femton dagar från det att berättelsen anmäldes i kammaren. En motsvarande regel, yttrar ombudsmännen, återfinns i 32 § gällande riksdagsstadga (motionstiden är dock normalt kortare). Det är emellertid att märka att JO instruktionsenligt (2 § fjärde stycket nu gällande instruktion för JO) avger sin ämbetsberättelse vid riksdagens början. Den motionstid som följer av 32 § riksdagsstadgan kommer därför, praktiskt sett, att sammanfalla med den allmänna motionstiden enligt 55 § gällande RO. Enligt grundlagberedningens förslag skall den allmänna motionstiden inte vara förlagd till riksmötets början på hösten utan till tiden närmast efter det budgetpropositionen har framlagts, vilket normalt skall ske senast den 10 januari. Vid vilken tidpunkt JO:s ämbetsberättelse skall framläggas torde komma att övervägas av utredningen om JO:s uppgifter och arbetsformer m. m. Skäl kan anföras för att berättelsen alltjämt skall redovisa verksamheten under ett kalenderår. Med hänsyn till de stora svårigheter som möter att få fram berättelsen redan till den 10 januari synes det ombudsmännen önskvärt att den nu iakttagna tidpunkten för avlämnandet framflyttas. Man bör inte utesluta möjligheten av att ämbetsberättelsen kan komma att framläggas vid annan tidpunkt än budgetpropositionen. I sådant fall skulle bestämmelsen om en särskild motionsrätt i anledning av JO:s ämbetsberättelse få sin betydelse. Grundlagberedningen framhåller i motiven till förevarande paragraf – med anledning därav att redogörelserna från vissa andra organ inte skall utlösa motionsrätt – att en motionstid i anledning av redogörelse som berör sakfrågor inom ett ganska brett fält kan utvecklas till en ny allmän motionstid. Det förefaller ombudsmännen som om

denna synpunkt även kunde anläggas på frågan om motionstid i anledning av JO:s ämbetsberättelse och ombudsmännen har därför velat fästa uppmärksamheten på här berörda förhållanden.

14 §

Länsstyrelsen i Hallands län och *två ledamöter av kommunstyrelsen i Göteborg* biträder förslaget från reservanterna inom beredningen om att rätt bör finnas att väcka motion vid sidan av den allmänna motionstiden med anledning av inträffad händelse. *De två ledamöterna i kommunstyrelsen i Göteborg* hänvisar till de motioner som väcktes vid höstriksdagen 1971 på grund av konjunkturförsvagningen och tillägger att kommunerna ofta möter ändrade förhållanden mera påtagligt och snabbt än statsförvaltningen.

4 kap. Ärendenas beredning

2 §

Svea hovrätt anmärker på tal om beredningens förslag att talman och vice talmän skall utses för hel valperiod att författningsutredningen hade föreslagit motsvarande ordning även för utskotten. Detta förslag har inte alls berörts i motiven. Det framstår enligt hovrätten som en brist att man inte får veta varför beredningen i samma principfråga följer författningsutredningen i ett tillämpningsfall men inte i ett annat.

6 §

Riksdagens revisorer uttalar i fråga om tilläggsbestämmelse 4.6.2 att denna innebär att handläggningen av riksdagsärenden som rör revisorerna flyttas över från konstitutionsutskottet till finansutskottet. Då revisorernas granskningsområde i väsentliga avseenden sammanfaller med finansutskottets kompetensområde, synes den av grundlagberedningen förutsatta omläggningen vara lämplig och tillstyrks av revisorerna. – Revisorerna föreslår att uttrycket riksdagens revisorer byts ut mot "statsrevisorerna".

12 §

Frågan om offentlighet i riksdagsutskotten berörs endast av en remissinstans, *Kronobergs läns landstings förvaltningsutskott.* Utskottets majoritet stöder tanken på att möjlighet införs till offentliga utskottsutfrågningar i enlighet med förslag från reservanterna i beredningen. Sådana utfrågningar skulle enligt utskottet stimulera den offentliga informationen om riksdagen. En minoritet av fem ledamöter tillstyrker beredningens förslag.

5 kap. Ärendenas avgörande

3 §

Svea hovrätt anser att den nya ersättarinstitutionen bör aktualisera överväganden om en quorumregel i riksdagen. Hovrätten erinrar om att kommunallagen innehåller en sådan regel och att denna skärptes i samband med att möjlighet öppnades att utse suppleanter för fullmäktige.

6 kap. Interpellationer och frågor till minister

Inga remissuttalanden har gjorts om detta kapitel.

7 kap. Gemensamma bestämmelser om val inom riksdagen

11 §

Det har hittills ansetts, förklarar *riksdagens ombudsmän,* att en justitieombudsman utan vidare äger avsäga sig uppdraget (jfr 98 § regeringsformen). Enligt ombudsmännens mening bör en JO alltjämt äga denna rätt och således inte vara beroende av riksdagens medgivande. Anledning till avgång kan t. ex. uppkomma under tid då riksdagen inte är samlad. Ombudsmännen vill också framhålla, att det bör stå den fritt som har valts till JO att inte acceptera valet. Visserligen får det förutsättas att vederbörande har blivit tillfrågad före valet och att riksdagen inte väljer någon mot hans vilja. Vid själva valet kan det emellertid framkomma att vederbörande inte har det stöd bland riksdagens ledamöter som han har väntat och han kan då finna det svårt eller omöjligt att utöva ämbetet.

8 kap. Vissa befattningshavare och organ

6 §

Bankofullmäktige konstaterar att till följd av bestämmelsen i lagrummet samtliga fullmäktige i riksbanken samtidigt kommer att stå under omval, vilket innebär att lagregeln inte vidare garanterar kontinuitet i riksbanksledningen. Det får emellertid tagas för givet att rimliga anspråk härpå kommer att tillgodoses, såsom t. ex. har varit förhållandet vid utskottsval inom riksdagen. I vart fall är tydligen den samtidiga och fullständiga förnyelsen av riksdagens organ efter nyval en hörnsten i den tänkta författningsreformen, yttrar fullmäktige. Förslaget torde därför få accepteras för riksbankens del.

8 §

Riksmarskalksämbetet anmärker att det synes lämpligt att statsministern före sammanträde med utrikesnämnden till statschefen anmäler medgivande att låta utomstående närvara vid sammanträdet.

11 §

Enligt *riksdagens ombudsmän* bör frågan om ställföreträdares tjänstgöring när ombudsman har avgått i förtid kunna regleras i instruktionen för ombudsmännen. RO ger inte i övrigt några regler om när ställföreträdare skall inträda, och det synes inte nödvändigt att här särskilt nämna det fallet att ämbete har blivit vakant. Ombudsmännen berör vidare tilläggsbestämmelse 8.11.3. Ombudsmännen yttrar att stadgandet är hämtat från 98 § i gällande RF där det emellertid, väl att märka, endast avser det fall att JO-ämbetet blivit ledigt, en begränsning som inte framgår av förslaget. I övrigt saknas för närvarande regler om den ordning vari ställföreträdarna skall inträda. Ombudsmännens strävan har varit att, såvitt möjligt, bereda ställföreträdarna lika tillfällen att tjänstgöra. Skäl att bryta denna praxis synes inte förekomma.

12 §

Lagrummet har kommenterats av *riksdagens revisorer.* Eftersom revisorernas granskning av den statliga och statsunderstödda verksamheten är ett led i den konstitutionella kontrollen, synes det revisorerna vara både formellt och sakligt mest korrekt att revisorsuppdraget förbehålls riksdagens ledamöter. Med hänsyn härtill tillstyrker revisorerna förslaget i denna del. – Däremot är revisorerna inte övertygade om lämpligheten av att nuvarande regler för val av vice ordförande frångås. Utöver sin funktion att utgöra presidium för revisorsinstitutionen i dess helhet har ordföranden och dennes båda ställföreträdare den speciella och för ärendenas behandling viktiga uppgiften att vara ordförande på envar av de tre avdelningar på vilka revisorerna arbetar. Någon ändring i avdelningsorganisationen har inte förutsatts av grundlagberedningen. Då revisorerna således även i fortsättningen skall vara organiserade på tre avdelningar och då det kanppast finns anledning att göra någon skillnad mellan avdelningarnas ordförande i fråga om sättet för deras val, torde det vara mest ändamålsenligt att nuvarande regler härutinnan kvarstår oförändrade. Även rent praktiska skäl talar enligt revisorerna för lämpligheten av att antalet ordförande hos revisorerna inte varierar med mandatperioderna utan förblir fast så länge nu tillämpad organisation består. Det framhålls vidare att revisorerna bör ges den officiella beteckningen statsrevisorerna. – Under hänvisning till nu anförda synpunkter föreslår revisorerna följande lydelse av 12 §.

Statsrevisorerna skall vara tolv. De väljes inom riksdagen för riksdagens valperiod.

Riksdagen väljer bland statsrevisorerna en ordförande, en förste vice

ordförande och en andre vice ordförande. Ordföranden och varje vice ordförande väljes för sig.

Revisorerna har vidare uppmärksammat de gemensamma bestämmelserna om val inom riksdagen i 7 kap. RO och konstaterar att dessa innebär att det personliga bandet mellan ledamot och suppleant upphör (9 §), att ledamot och suppleant som har lämnat riksdagen eller som har utsetts till riksdagens talman eller till minister måste avgå från sitt uppdrag (10 §), att ledamot och suppleant inte får dra sig undan sitt uppdrag utan riksdagens medgivande (11 §) och att efterträdare till ledamot och suppleant som har lämnat sitt uppdrag alltid utses (12 §). Revisorerna har för sin del inte något att erinra mot de sålunda föreslagna bestämmelserna.

9 kap. Bestämmelser om personal och förvaltning

Riksdagens förvaltningsstyrelse har förklarat sig inte ha något att erinra mot bestämmelserna i kapitlet.

3 §

TCO framhåller att organisationen vid förvaltningsstyrelsens tillkomst rekommenderade riksdagen att ge personalföreträdare plats i styrelsen. Så har dock inte skett. Sedermera har förvaltningsstyrelsen godkänt en rapport från en arbetsgrupp för förvaltningsdemokrati inom den inre riksdagsförvaltningen. Bland de åtgärder som därigenom kommer att företas är försöksverksamhet med adjunktion av personalrepresentanter till förvaltningsstyrelsen. Enligt arbetsgruppens förslag förutses att personalrepresentanterna inte medverkar i styrelsen vid frågor som rör avtal m. m. samt vid frågor som rör utgivning av författningar – förvaltningsstyrelsens funktion motsvarande Kungl. Maj:ts i den övriga statsförvaltningen. Personalmedverkan begränsas till frågor där förvaltningsstyrelsen uppträder som verksstyrelse. Arbetsgruppens avsikt med förslaget är att personalrepresentanterna i dessa frågor skall äga närvarorätt, rätt att delta i debatterna, rätt att inge förslag samt rätt att reservera sig till protokollet. Någon rösträtt förutses inte. I arbetsgruppens överläggningar ingick som självklart, att personalrepresentanterna i egenskap av styrelseledamöter skall äga full rätt till information i alla förekommande ärenden. TCO anser att denna rapport väl kan läggas till grund för den önskade personalmedverkan i förvaltningsstyrelsen. Denna medverkan bör dock enligt TCO vara förenad med rösträtt. Den tanken har framförts, sägs det, att personalrepresentanterna skulle avhålla sig från att rösta i partiskiljande ärenden. TCO kan inte biträda denna uppfattning. Förvaltningsstyrelsen har inte till syfte att fatta politiska beslut. Dess uppgift är att vara administrativ myndighet. Rösträtten bör därför enligt TCO vara odelad för personalrepresentanterna.

4 §

Riksdagens förvaltningsstyrelse konstaterar att beredningens förslag öppnar möjlighet för riksdagen att inom den i RO angivna ramen själv bestämma vilka uppgifter förvaltningskontoret skall ha.

Att ett riksdagens förvaltningskontor har inrättats såsom i viss mån överinstans också till riksbanken har, uttalar *bankofullmäktige*, varit värdefullt för banken genom att speciell expertis där står till förfogande när det gäller behandlingen och avgörandet av löne- och förhandlingsfrågor liksom genom att sådana frågor där kan övervägas inte för varje verk isolerat utan under tillbörligt hänsynstagande till motsvarande avgöranden på andra håll inom förvaltningen. Å andra sidan är det för riksbanken såsom det största av riksdagens verk och med dess centrala ekonomisk/politiska uppgifter i hög grad betydelsefullt att behålla en långtgående självständig ställning i fråga om egen personaladministration. Att denna i vart fall bör vara mer långtgående än när det gäller de mindre riksdagsverken är sålunda enligt fullmäktiges mening helt klart. I avsaknad av närmare förslag till gränsdragning i grundlagberedningens betänkande saknas anledning att i detta sammanhang ingå närmare i ämnet. Allmänt vill emellertid fullmäktige ge uttryck åt uppfattningen att riksbanken bör behållas vid nuvarande självständighet i fråga om rätt att besluta om tjänster och löner. Till följd av lönenivåns förskjutning kan det även finnas skäl för att något vidga ramen för riksbankens beslutanderätt. – Att riksbanken uttryckligen har undantagits från förvaltningskontorets överinsyn då det gäller "frågor om förvaltning av ekonomisk natur" ligger enligt fullmäktige i linje med vad fullmäktige har sagt om lönefrågor och får enligt fullmäktige betraktas som självfallet.

Med hänsyftning på bestämmelsen i paragrafens första stycke, punkten 3, uttalar *riksgäldsfullmäktige* att enligt gällande ordning förslag till anslag på statsbudgeten görs upp av förvaltningskontoret beträffande riksdagen och dess verk utom riksbanken och riksgäldskontoret. Grundlagberedningen framför i detta sammanhang inte något konkret förslag till ändring av rådande ordning men framhåller att man genom stadgandet i punkten 3 ger riksdagen möjlighet att låta förvaltningskontoret i fortsättningen sakgranska riksgäldskontorets anslagsäskanden under huvudtiteln "Riksdagen och dess verk". Riksgäldskontorets anslagsäskanden under denna huvudtitel avser kontorets förvaltningskostnader samt kostnader för emission av statslån m. m. Fullmäktige finner inte skäl till att låta en utomstående myndighet sakgranska äskanden av angivet slag på sätt beredningen torde ha åsyftat. Det är enligt fullmäktige betydelsefullt att riksgäldskontoret får tillfälle att direkt underställa riksdagen sina behov av anslagsmedel, som i allt väsentligt sammanhänger med kontorets uppgifter i samband med statsupplåning och statsskuldförvaltning. Fullmäktige har inte något att erinra mot att riksgäldskontorets anslagsäskanden underställes förvaltningskontoret för yttrande eller för en redaktionell och formell granskning.

5 §

Bankofullmäktige påpekar med anledning av paragrafen en anomali i nu gällande regler. Frågor om utlämnande av allmän handling i valutaärende prövas enligt 2 kap. 9 § TF av den myndighet där handlingen finnes, d. v. s. av valutastyrelsen, och besvär över valutastyrelsens beslut i sådant ärende prövas enligt 2 kap. 11 § TF jämförd med 6 a § valutalagen av bankofullmäktige. Enligt besvärsstadgan för riksdagen och dess verk skall besvär över beslut, som har fattats av fullmäktige i riksbanken och gäller beslut som innefattar vägran att utlämna handling, prövas av regeringsrätten. I 6 a § fjärde stycket valutalagen uttalas emellertid kategoriskt att "mot fullmäktiges beslut må talan ej föras". Det sistnämnda stadgandet, som har tillkommit för att utsäga att bankofullmäktige är sista instans i materiella valutaärenden, förbjuder sålunda enligt ordalagen den överprövning av frågor om utlämnande av allmän handling som riksdagens besvärsstadga förutsätter. Den citerade bestämmelsen i valutalagen bör enligt fullmäktige begränsas för att tydliggöra att sådan överprövning kan ske.

8 §

Åtalsbestämmelserna i denna paragraf och beredningens motivuttalanden om hur ansvarsreglerna i övrigt bör utformas för vissa funktionärsgrupper i riksdagen med utgångspunkt i ämbetsansvarskommitténs förslag har gett upphov till flera uttalanden under remissbehandlingen. En positiv hållning till de av beredningen föreslagna åtalsreglerna intar överåklagarna i *Stockholms* och *Malmö åklagardistrikt, riksdagens ombudsmän* och, såvitt gäller fullmäktige i riksbanken, *bankofullmäktige.* Förslaget har lämnats utan invändning från bl. a. *riksåklagaren, hovrätten över Skåne och Blekinge* och *riksdagens förvaltningsstyrelse.* Kritiska är *JK, ämbetsansvarskommittén* och *SACO.*

Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt finner en ordning med åtalsprövning väl befogad med hänsyn till riksdagens stärkta position som det främsta statsorganet. Överåklagaren framhåller att inom den privata sektorn åtskillig brottslighet undandras åtal genom "åtalsprövning" från företagsledningars sida. Prövningens uppdelning på konstitutionsutskottet och finansutskottet finner överåklagaren praktisk.

Bankofullmäktige hänvisar till remissyttrande över ämbetsansvarskommitténs förslag. I detta utgår fullmäktige från att ämbetsansvarskommitténs huvudprinciper kommer att utgöra grund för framtida lagstiftning. Efter en genomgång av gällande rätt samt ämbetsansvarskommitténs och beredningens förslag såvitt gäller åtal mot i riksbanken verksamma funktionärer förklarar fullmäktige att de för egen del ansluter sig till den av grundlagberedningen antagna ståndpunkten. Som beredningen påpekar, kan någon skarp gräns knappast dras mellan arten av riksdagsledamöternas verksamhet i utskott, delegationer etc., där en mycket långtgående immunitet åtnjutes, och i t. ex. bankofullmäktige.

Detta talar enligt fullmäktige onekligen för att fullmäktigeuppdraget också i åtalshänseende ges en med riksdagsmannauppdraget likartad behandling. Även andra skäl kan åberopas för beredningens ståndpunkt. Såsom också ämbetsansvarskommittén har funnit är t. ex. jämkningar i åtalsreglerna motiverade när det gäller statsrådens juridiska ansvar på grund av "de intressekollisioner som kan föranledas bl. a. av att statsrådens ämbetsutövning i hög grad måste styras av politiska motiv och värderingar". Samma argument talar emellertid för motsvarande reglering av också bankofullmäktiges verksamhet. Förvisso måste t. ex. finanspolitiken "styras av politiska motiv och värderingar". Men innebär ämbetsansvarskommitténs omvända ställningstagande beträffande bankofullmäktige, att man tror att så ej är förhållandet med penningpolitiken, är detta ett uppenbart misstag. Från den av kommittén accepterade utgångspunkten i fråga om statsrådens juridiska ansvar är det enligt fullmäktige i stället rimligt att, i likhet med grundlagberedningen, förbehålla ett riksdagsorgan rätten att fatta beslut om åtal mot bankofullmäktige och det naturliga är att denna befogenhet tillkommer finansutskottet. Härigenom vinns även att frågor rörande fullmäktiges politiska och juridiska ansvar kommer att beredas av samma instans, något som är angeläget också för att undvika kompetenskonflikter. Antag t. ex. att starkt kontroversiella penningpolitiska ingripanden har föranlett yrkanden om vägrad ansvarsfrihet i finansutskottet samtidigt som samma åtgärder angrips genom åtalsanmälningar. Att i sådana fall den politiska och den juridiska bedömningen av vad som passerat bör vara sammanförda till en och samma instans, finansutskottet, förefaller fullmäktige klart.

JK yttrar följande:

Sedan gammalt har riksdagsmännen åtnjutit en viss immunitet i sin verksamhet. Denna immunitet har tagit sig uttryck i begränsning av det straffrättsliga ansvaret och särskilda regler om åtal. Man vill härigenom slå vakt om riksdagsledamöternas yttrandefrihet och självständighet i utövningen av det egentliga riksdagsarbetet, särskilt i deras egenskap av ledamöter i landets lagstiftande församling. Den verksamhet som utövas av de under förevarande paragraf behandlade organen ingår emellertid inte i det egentliga riksdagsarbetet. Tvärtom är den, i varje fall i stort sett, mest att likna vid den verksamhet som bedrivs vid statliga förvaltningsmyndigheter i allmänhet. Organen torde stundom ha att utöva myndighet, innebärande rättsverkningar för enskilda personer. Något motiv för immunitet i denna verksamhet kan därför inte anses föreligga. Det torde vara möjligt att draga en klar gräns mellan den verksamhet som ifrågavarande organ bedriver och det egentliga riksdagsarbetet, varför någon tvekan inte synes behöva uppstå till vilket verksamhetsområde en viss åtgärd hänför sig. Med den starka begränsning av det straffbara området som ämbetsansvarskommittén föreslagit bör man inte utan särskilda skäl inskränka ansvaret ytterligare för vissa bestämda personalgrupper. Enligt min mening bör därför riksdagsman, som har uppdrag i något här förevarande organ, i denna egenskap vara underkastad ansvar för missbruk av myndighet och vårdslöshet i myndighetsutövning. Inte heller synes särskilda åtalsregler böra gälla för riksdagsman såsom

innehavare av uppdrag i något sådant organ.

Det nu sagda innebär, att riksdagsmän såsom innehavare av uppdrag i organ, varom nu är fråga, kommer att straffrättsligt behandlas på samma sätt som statstjänstemän i allmänhet.

JK tillägger att han inte finner några skäl för att kammarsekreteraren skall åtnjuta någon form av immunitet.

Ämbetsansvarskommittén finner att den huvudfråga, som berörs i förevarande paragraf, kan sägas vara i vilken mån den i 3 kap. 7 § RF föreslagna åtalsprövningsregeln för riksdagsman skall återspeglas i den verksamhet, som utövas av sådana till riksdagen knutna funktionärsgrupper, som antingen skall bestå av eller rent faktiskt till större eller mindre del bestå av riksdagsledamöter. Uppenbart är att en åtalsprövning av så kvalificerat slag inte bör utsträckas att avse även funktionärer, som inte är riksdagsledamöter, och att därför under alla omständigheter uppkommer en gränsdragningsfråga. Kommittén har för att uppnå en enhetlig linje förordat att åtalsprövningsregeln i 110 § nuvarande RF (förslagets 3 kap. 7 §) skall gälla för riksdagsledamot i alla organ, i vilka verksamheten så att säga utövas inom riksdagshusets murar, men inte eljest. Till sådan verksamhet hänför kommittén sålunda riksdagsledamots utövning av uppdrag som ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse, valprövningsnämnden, besvärsnämnden och styrelsen för riksdagsbiblioteket. Annan än riksdagsledamot, som utövar dylikt uppdrag, skall däremot överhuvud taget inte omfattas av särskilda åtalsprövningsregler. Detsamma gäller den som utövar uppdrag som riksdagsrevisor eller som fullmäktig i riksbanken eller riksgäldskontoret, oavsett om han är ledamot av riksdagen eller inte. Grundlagberedningen har för sin del i förevarande paragraf föreslagit särskilda åtalsprövningsregler för samtliga utövare av de tidigare nämnda uppdragen, alltså oavsett om de är riksdagsledmöter eller inte. Förslaget synes inte invändningsfritt. Att en särskild åtalsprövningsregel gäller för riksdagsledamots egentliga verksamhet kan enligt kommitténs mening vara ett skäl att låta den omfatta även hans utövning av närbesläktade uppdrag men knappast ett skäl att låta också andra än riksdagsledamöter komma i åtnjutande av åtalsimmunitet av vad slag vara må. Vidare kan anmärkas att utövandet av uppdrag som fullmäktig i riksbanken eller riksgäldskontoret inte fyller någon egentlig riksdagsfunktion och därför inte kan anses påkalla särskilda åtalsprövningsregler för uppdragstagarna ens om de är riksdagsledamöter. Vad särskilt gäller den åtalsprövning, som beredningen önskar bibehålla för fullmäktig i riksbanken, vill kommittén nu – liksom i sitt slutbetänkande – framhålla att den inte längre ter sig befogad sedan banken har tillagts sådana myndighetsfunktioner som handhavandet av valutaregleringen innebär. Inte heller finner kommittén påkallat att – såsom beredningen har föreslagit – särskilda åtalsprövningsregler skall gälla för kammarsekreterare.

SACO ansluter sig till ämbetsansvarskommitténs förslag i nu aktuell del och hänvisar till sitt yttrande över kommitténs förslag.

Riksdagens ombudsmän behandlar med tanke på riksbanksfullmäktige förhållandet mellan regler om åtalsprövning och JO:s tillsynskompetens.

Inskränkningar i JO:s rätt att väcka åtal för brott eller förseelser får, förklarar ombudsmännen, – med nu gällande regler – återverkningar på JO:s tillsynskompetens. Såsom JO Lundvik har utvecklat bl. a. i ett ärende, återgivet i JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 323, kan JO, då han inte är behörig att på eget initiativ väcka åtal mot fullmäktig i riksbanken, inte heller ingripa mot fullmäktig på annat sätt än genom åtal utan har att avvisa klagomål som hos JO anförs mot fullmäktig. Frågan hur JO:s tillsynskompetens skall avgränsas torde komma att upptagas av den utredning som riksdagen har tillsatt för att överväga frågor om JO:s uppgifter och arbetsformer m. m. Det är enligt ombudsmännen måhända inte ofrånkomligt att en begränsning i åtalsbefogenheten måste få till konsekvens en motsvarande begränsning i tillsynskompetensen. Goda skäl kan dock anföras för att de båda befogenheterna bör följas åt. Med hänsyn till att klagomål under senare år vid några tillfällen har anförts hos JO mot fullmäktige i riksbanken har ombudsmännen velat framhålla dessa omständigheter i anledning av grundlagberedningens förslag.

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt förordar att en bestämmelse ges också om de i paragrafen berörda funktionärernas straffansvar för gärningar begångna vid sidan om uppdraget eller tjänsten.

Frågan om åtalsprövning rörande verksamhet i riksbanken vid sidan om fullmäktigesammanträdena har särskilt uppmärksammats i flera yttranden. *JK* anser att behovet av regler är särskilt trängande såvitt gäller ledamöterna i valutastyrelsen, som i hög grad utövar myndighet. Frågan om dessa ledamöters lagföring vid brott synes vara olöst. Med den av JK ovan föreslagna ordningen skulle även detta spörsmål kunna regleras på ett enkelt sätt.

Riksdagens ombudsmän uttalar i denna fråga följande.

Fullmäktige i riksbanken är inte blott verksamma vid fullmäktiges sammanträden utan har även självständiga uppgifter inom riksbanken. Detta gäller först och främst riksbankschefen, som fullmäktige utser inom sig. Riksbankschefen är ordförande i riksbankens direktion. Denna består i övrigt av vice riksbankschefen, som *kan* men icke behöver vara fullmäktig, två fullmäktige samt den bankdirektör till vars verksamhetsområde föreliggande ärende hör. Vidare kan här nämnas valutastyrelsen, som utövar riksbankens beslutanderätt i ärenden rörande in- och utförsel av svenska och utländska betalningsmedel m. m. Valutastyrelsen har sju ledamöter. Tre av dessa utses av fullmäktige i riksbanken. Enligt bankoreglementet har fullmäktige att till ledamöter i valutastyrelsen utse vice riksbankschefen, som är styrelsens ordförande, samt vidare en fullmäktig eller suppleant för fullmäktig och en bankdirektör. I det nyss omförmälda, i JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 323 o f återgivna ärendet fann JO Lundvik övervägande skäl tala för att den särskilda ansvarighetslagen för fullmäktige i riksbanken m. fl. gällde för enskild fullmäktig vid all dennes verksamhet inom riksbanken, alltså även när han tjänstgjorde som ledamot i valutastyrelsen.

Grundlagberedningen har inte angett hur motsvarande problem skall lösas enligt dess förslag. I motiven förordas att vissa speciella frågor, berörande bl. a. ledamöter i riksbankens direktion och dess valutastyrelse, skall behandlas som ett led i beredningen av ämbetsansvarskommitténs förslag. Vi understryker angelägenheten av att problemen

regleras. Vi vill också betona att i direktionen och valutastyrelsen ingår såväl ledamöter som är fullmäktige i riksbanken som ledamöter, valda utom fullmäktiges krets. Det är otillfredsställande om olika regler i åtalshänseende får gälla för skilda ledamöter i ett och samma organ. En sådan olikhet kan också befaras medföra svårigheter när det gäller att avgränsa JO:s tillsynsbefogenhet på ett lämpligt sätt.

Bankofullmäktige yttrar att om i enlighet med grundlagberedningens av fullmäktige förordade förslag finansutskottet skall besluta om åtal mot bankofullmäktig för brott i befattningen, uppkommer fråga, huruvida dessa regler bör, såsom bestämmelserna i nuvarande ansvarighetslag, gälla funktionärer i riksbanken även utanför fullmäktiges krets. Fullmäktige finner för sin del rimligt, att de särskilda åtalsreglerna får avse också vice riksbankschefen, även om denne inte är fullmäktig. En sådan regel synes naturlig inte bara med hänsyn till vice riksbankschefsbefattningens grundlagsfästa ställning och befattningshavarens skyldighet att inträda för riksbankschefen "med fullmäktigs rätt och ansvar" utan även med hänsyn till de uppgifter och inflytande som i riksbankens verksamhet tillkommer vice riksbankschefen. Fullmäktige finner däremot inte anledning att de särskilda åtalsreglerna utsträckes att såsom i nuvarande ansvarighetslag gälla även övriga direktionsledamöter. – Ämbetsansvarskommittén har uppmärksammat valutastyrelsens speciella ställning inom riksbanken och de problem i åtalsavseende som följer härav. Kommittén erinrar om att JO i ett par ärenden har funnit, att ansvarighetslagens immunitetsregler äger tillämpning då direktionsledamot i riksbanken – vice riksbankschefen och en bankdirektör – deltar i valutastyrelsens beslut och att på grund härav inte heller styrelsens övriga ledamöter borde kunna åtalas av JO. Angelägenheten av att bringa valutastyrelsens ledamöter under JO:s tillsyn och lösa frågan om åtal mot dess ledamöter synes f. ö. vara huvudskälet för att kommittén föreslår att de särskilda immunitetsreglerna för riksbankens funktionärer skall upphävas. Fullmäktige kan för sin del instämma i kommitténs uppfattning att några särregler i åtalsavseende inte bör gälla för valutastyrelsens ledamöter. Skälet härför är att valutastyrelsen väsentligen har till uppgift att utöva offentlig myndighet genom att pröva enskildas valutaärenden. Visserligen beslutar styrelsen även om generella regler inom valutaregleringen genom utfärdande av generella dispenser för allmänheten och av anvisningar för valutabankernas handläggning av valutaärenden. Det är emellertid att märka att de egentliga policy-besluten inom valutaregleringen, vilka kan vara politiskt kontroversiella, ankommer på bankofullmäktige. Även då valutastyrelsen fattar normativa beslut, har alltså dessa karaktären av verkställighetsbeslut i den meningen att de är avsedda att möta de av bankofullmäktige fastlagda kraven på valutapolitiken. De särskilda skäl som har befunnits tala för att fullmäktige tillerkänns viss immunitet i åtalsavseende har alltså inte motsvarande giltighet för valutastyrelsens ledamöter. Om emellertid såsom fullmäktige har förordat den för fullmäktige gällande immuniteten utsträcks även till vice riksbankschefen, uppkommer fråga om dennes ställning i åtalsavseende då han, som

enligt 13 § 2 mom. andra stycket bankoreglementet skall vara valutastyrelsens ordförande, verkar inom denna styrelse. Det synes emellertid fullmäktige fullt möjligt att härvidlag fastlägga en rimlig gränsdragning. I den mån vice riksbankschefen deltar i beslut i valutastyrelsen antingen in pleno eller, i enlighet med styrelsens instruktion, i delegation, bör han liksom styrelsens övriga ledamöter ha att svara härför enligt allmänna åtalsregler. Men i all vice riksbankschefens verksamhet i övrigt inom riksbanken bör för honom gälla de immunitetsregler som har förordats för fullmäktige.

Vad *ämbetsansvarskommittén* har uttalat med anknytning till valutastyrelsen framgår av den tidigare redogörelsen.

Från flera håll föreligger yttranden om behandlingen av avskedsfrågor rörande funktionärer med anknytning till riksdagen och dess organ.

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt instämmer i vad beredningen har uttalat om ordningen för prövning av frågan om avsked med anledning av brott av uppdragstagare i riksdagsorgan och av anställda i riksdagsförvaltningen.

Bankofullmäktige konstaterar att ämbetsansvarskommittén och beredningen har lagt fram olika förslag också såvitt rör frågan om entledigande från fullmäktigeuppdraget på grund av brott. Fullmäktige vill också i detta avseende ansluta sig till grundlagberedningens förslag med hänsyn till det av beredningen framförda argumentet, att det synes mest konsekvent att frågan om avsked på grund av brott från uppdrag som fullmäktig skall prövas i samma ordning som frågan om avsked från riksdagsmannauppdrag.

Likaväl som riksdagsledamöter enligt *JK* straffrättsligt bör behandlas på samma sätt som statstjänstemän i allmänhet bör de enligt denne inte heller vara underkastade andra regler om avsked från uppdrag på grund av brott eller icke kriminaliserad tjänsteförseelse. Om det av ämbetsansvarskommittén föreslagna avskedssystemet genomföres, bör det därför gälla även riksdagsmän såsom innehavare av uppdrag i något av ifrågavarande organ.

Ämbetsansvarskommittén yttrar i frågan följande.

Som en följd av att vanliga tjänsteförseelser enligt kommitténs förslag inte längre skall kunna beivras med stöd av strafflag uppkommer frågan om det är påkallat att införa en ordning som gör det möjligt att på grund av dylik förseelse avskeda sådana uppdragstagare varom nu är fråga. Beredningen har i motiven till förevarande paragraf uttalat att praktiskt behov av en sådan ordning knappast föreligger och i stället hänvisat till möjligheten att beträffande fullmäktig i riksbanken eller riksgäldskontoret vägra ansvarsfrihet och beträffande övriga nu berörda uppdragstagare underlåta omval. De av beredningen anvisade utvägarna öppnar dock möjligheten att uppdragstagare trots att han gjort sig skyldig till grovt eller upprepat åsidosättande av vad som åligger honom likväl för avsevärd tid kan fortsätta att utöva sitt uppdrag utan att laglig möjlighet finns att entlediga honom. Även om här är fråga om rena undantagsfall måste det därför anses principiellt mer tillfredsställande, om en prövning av

avskedsfrågor kan ske i enlighet med samma materiella och processuella regler, som upptagits i den av kommittén föreslagna disciplinlagen. Denna prövning bör beträffande riksdagsrevisor och fullmäktige i riksbanken eller riksgäldskontoret ankomma på finansutskottet och beträffande sådan ledamot i besvärsnämnden, valprövningsnämnden och riksdagsbibliotekets styrelse, som inte tillika är riksdagsledamot, på konstitutionsutskottet. Enligt kommitténs mening bör denna ordning tillämpas även på det fall att uppdragstagaren gjort sig skyldig till brottslig gärning. Härigenom kan undvikas att frågan om entledigande från berörda uppdrag såsom beredningen föreslagit upptas i brottmål. Vad angår riksdagsmän kommer dock saken i ett annat läge och kommittén vill i denna del hänvisa till vad den i sitt slutbetänkande anfört rörande prövning av domstol i brottmål om skiljande av riksdagsman från hans uppdrag.

Övergångsbestämmelser

Dessa har inte berörts i något remissyttrande.

4.3 Successionsordningen

I fråga om den föreslagna ändringen i successionsordningen hänvisas till remissammanställningen i det allmänna avsnittet om statschefens ställning.

4.4 Tryckfrihetsförordningen

Överåklagarna i Göteborgs och Malmö åklagardistrikt förklarar att de inte har någon erinran mot förslaget i denna del.

1 kap 1 §

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt uttalar att det måste ses som en lagtekniskt riktig åtgärd vid genomförandet av en så total författningsreform som beredningens förslag innebär, att tryckfrihetsbegreppet förs över från 86 § nuvarande RF till 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Också *offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén* förklarar att det synes riktigt att principstadgandet om tryckfrihetens innebörd överflyttas till tryckfrihetsförordningens inledande paragraf.

Länsåklagaren i Hallands län har en invändning av formell karaktär mot förslaget i denna del. Viss text i den föreslagna paragrafen synes länsåklagaren onödig och i viss del dessutom ur språklig synpunkt föga acceptabel. Enligt länsåklagaren skulle ur första stycket kunna utgå ordet "tydlig" samt orden "given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning".

Övergångsbestämmelserna

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén anmärker att beredningen i övergångsbestämmelserna föreslår att det nya lagbegreppet inte skall gälla vid tillämpning av 7 kap. 3 § andra stycket och 13 kap. 5 § första stycket tryckfrihetsförordningen i fråga om författningar som har utfärdats innan den nya RF börjar tillämpas. Detta motiveras av att man inte har velat åstadkomma förskjutningar i fråga om ansvarsfriheten för meddelare, en fråga som för närvarande utreds av massmediautredningen och av kommittén. Kommittén förklarar att den även i denna del tillstyrker beredningens förslag.

Övrigt

Statens invandrarverk nämner att enligt gällande bestämmelser endast svensk juridisk eller fysisk person får stå som ägare till periodisk skrift och endast svensk medborgare bosatt i Sverige får vara utgivare. Bestämmelserna innebär, att invandrare, som inte är svenska medborgare, inte kan äga och utge t. ex. ett eget debattorgan i invandrarfrågor. Detta rimmar enligt verket illa med den princip om yttrandefrihet som anses gälla i Sverige. Att bestämmelserna kan kringgås på skilda sätt gör inte saken bättre. I exempelvis en krissituation skulle nuvarande bestämmelser dock kunna vara befogade. En medelväg kan därför enligt verket vara att i tryckfrihetsförordningen införa en bestämmelse av innebörd att utlänning tillförsäkras samma rättigheter som svensk medborgare i den mån inte annat stadgas i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Översikter över motsvarigheter mellan gällande rätt och författningsförslagen

1. Nuvarande RF:s motsvarigheter i grundlagberedningens förslag till RF[1] samt i departementsförslaget till RF och RO

1809 års RF	Grundlagberedningens förslag till RF	Departementsförslaget till	
		RF	RO
1	1:3, 4	1:3, 4	
2	Övg RF 9	Övg RF 9	
3		5:7	
4	5:1, 11	6:1, 9	
5	6:1, 3	7:1, 5	
6	5:1, 6:1	6:1	
7	6:1	7:3	
8	6:1, 4	7:4	
9	6:5	7:6	
10	6:2	7:2	
11	9:8	10:8	
12	9:1–3	10:1–4	
13[2]			
14	10:4		
15	6:1	7:3	
16	1:8, 7:2	1:1, 7; 2:4	
17	10:1, 2	11:1	
18	10:1, 2	11:1	
19	10:12	11:11	
20			
21[3]	7:14	8:18	
22[3]			
23			
24[2]			
25[2]			
26	10:11	11:13	
27	10:4	11:6	
28	10:14; Övg RF 9	11:9; Övg RF 9	
29	Övg RF 9	Övg RF 9	
30	Övg RF 9	Övg RF 9	
31[2]			
32[2]			
33	10:8	8:2	
34[3]	5:11	6:9	
35	5:6–10	6:5–8	
36	10:15, 16	11:5, 10	
37			
38	6:6, 7	7:7	
39	4:2, 3, 6	5:2, 3, 6	
40	4:3, 6	5:3, 6	
41	4:4, 6	5:4, 6	
42	4:4, 6; 6:6	5:4, 6; 7:7	
43	4:3; 6:1; 12:3	5:3; 6:3; 13:10	
44			
45			
46			
47	10:5	1:1; 11:2, 7	
48			

[1] Paragrafindelningen i grundlagberedningens förslag till RO överensstämmer så gott som helt med motsvarande indelning i departementsförslaget.

[2] Tidigare upphävd.

[3] Frågan bör enligt beredningen helt eller delvis regleras i följdförfattning.

1809 års RF	Grundlagberedningens förslag till RF	Departementsförslaget till	
		RF	RO
49 1 mom	1:2; 2:1, 3–5; 3:1	1:2; 3:1, 3–5; 4:1	1:2, 3
49 2 mom	7:3	8:4	
50	3:1; 12:1, 6–8	4:1; 13:1–5	
51			1:3
52	3:2	4:2	
53	3:3	4:3	
54	9:6, 7	10:6, 7	
55			
56	3:3, 9	4:3, 10	
57	1:2; 7:4; 8:1	1:2, 5; 8:3, 5, 6	
58	8:4	9:6	
59	8:4	9:6	
60		9:9	
61			
62	8:3, 12	9:3, 11	
63	8:3	9:3	
64	8:9	9:8	
65	8:9	9:2	
66	8:15	9:10	
67			
68			
69[2]			
70[2]			
71[2]			
72	8:13, 14	9:12, 13	8:6
73	1:2; 7:2; 8:1, 2	1:2; 8:3	
74	12:4	13:6	
75			
76	8:11	9:10	
77	8:10	9:9	
78			
79 1 mom			
79 2 mom	8:14	9:13	
80			
81	7:9, 10; 9:5	8:15, 16; 10:5	
82	7:15	8:19	
83			
84			
85	1:6	1:1	
86[4]	7:2	2:4	
87	1:2; 7:1, 2, 8, 12; Övg RF 9	1:2; 8:2, 3, 17 Övg RF 9	
88			
89	7:5–8	8:7–14	
90	10:5, 13	11:2, 7, 8	2:10, 12
91	4:5	5:5	
92	4:5	5:5	
93	4:2, 4	5:2, 4	
94	4:4	5:4	
95			
96	11:6, 8	12:6	8:10
97			8:10
98		12:6	8:10
99	11:6		
100			3:8

[2] Tidigare upphävd.

[4] Förslag till ändring i kap. 1 TF.

1809 års RF	Grundlagberedningens förslag till RF	Departementsförslaget till	
		RF	RO
101	11:8	12:8	
102	10:3		
103			
104	10:13	11:8	
105	11:1, 2	12:1, 2	
106	11:3	12:3	
107	11:4	12:4	
108	2:4	3:4	1:4
109	8:5	9:4	
110	3:7	4:8	
111	3:7	4:8	9:8
112			
113			
114	Övg RF 9	Övg RF 9	

2. Nuvarande RO:s motsvarigheter i grundlagberedningens förslag till RF[1] samt i departementsförslaget till RF och RO. (Tilläggsbestämmelse till RO markeras på samma sätt som i lagtexten, alltså med tre siffror, åtskilda av punkttecken. Tilläggsbestämmelse anmärks emellertid särskilt endast om hänvisning inte görs till den huvudbestämmelse till vilken tilläggsbestämmelsen är knuten. – Hänvisning från särskilda regler i gällande rätt om val inom riksdagen till allmänna valregler i 7 kap. i den nya RO har i allmänhet underlåtits.)

1866 års RO	Grundlagsberedningens förslag till RF	Departementsförslaget till	
		RF	RO
1	1:2; 2:1; 3:6; 7:3	1:2; 3:1; 8:4	
2	3:1	4:1	1:2–4
3	2:3–5	3:3–5	
4	3:6	4:6	
5	2:4, 5	3:4, 5	1:2, 4
6–12[2]			
13	2:4	3:4	1:1
14	1:1; 2:1, 2	1:1; 3:1, 2	
15	2:6	3:6	
16	2:7–10	3:6–9	
17[3]	2:9	3:8	
18[3]			
19[3]			
20[3]			
21	2:11	4:7	
22	2:12	3:11	
23			9:6
24			
25			
26	2:11	3:10	
27[2]			
28[3]			
29	2:11	4:7	

[1] Paragrafindelningen i grundlagberedningens förslag till RO överensstämmer så gott som helt med motsvarande indelning i departementsförslaget.

[2] Tidigare upphävd.

[3] Frågan bör enligt beredningen helt eller delvis regleras i följdförfattning.

1866 års RO	Grundlagsberedningens förslag till RF	Departementsförslaget till	
		RF	RO
30	12:2	13:11	
31	3:1; 12:1	4:1; 13:1	
32 1 mom[3]			
32 2 mom	2:12	4:7	
33			1:5; 2:2; 7:12; 8:1
34			1:6; 3:2; 3.6.2
35			1:4
36			4:2
37			4:3
38			4:4
39			4:5
40			4:6
41			4:7
42			4:8
43			3:7
44	3:8		4:13; 7:10; 4:9
45			7:13
46			4:14
47			4:10
48			4:15
49	9:7	10:7	8:7–9
50			1:7
51			2:1, 2, 6, 8, 9
52	3:4; 11:5	4:4; 12:5	2:10, 12, 14–16; 3:18; 6:1, 2
53	3:4	4:4	2:10, 11
54		4:3	3:1–6
55	3:3	4:3	3:8–15; 4:1
56			2:4; 3:6
57	11:4	12:4	3:17; 5:2, 8
58			3:19; 4:1; 5:10–12
59			5:1
60	3:5	4:5	5:3–6, 9
61			2:9
62			5.13.1
63			4:9
64	7:9	8:15	5:12
65–67[2]			
68			8:10
69			
70[3]	8:15	9:12	8:6
71			8:4, 5
72	11:7	12:7	3:8; 8:11
73			8:12
74			
75			7:2–4, 14
76			2:16
77			
78			8:13
79			5:13
80			5.13.1
81	7:15	8:19	
82			2:16

[2] Tidigare upphävd.

[3] Frågan bör enligt beredningen helt eller delvis regleras i följdförfattning.

3. Motsvarigheter i grundlagberedningens förslag till RF samt i gällande rätt till departementsförslaget till RF.

Departements-förslaget till RF	grundlagbered-ningens förslag till RF	1809 års RF	1866 års RO
1 kap			
1 §	1:1, 6; 10:5 st 1		14
2 §	1:2	49 1 mom, 57, 87	1 1 mom
3 §	1:3	1	
4 §	1:4	1, 7	
5 §	1:5; 7:4	57	
6 §	1:7		
7 §	1:8; 10:5 st 2		
2 kap			
1 §			
2 §			
3 §	10:9		
4 §	7:2 st 2 och 3	16, 86	
3 kap			
1 §	2:1	49 1 mom	1 1 mom, 14
2 §	2:2		14
3 §	2:3	49 1 mom	3
4 §	2:4	49 1 mom, 108	3, 5, 13
5 §	2:5	49 1 mom	3, 5
6 §	2:6 och 7 st 2; 6:8		15, 16 2 mom
7 §	2:7 st 1 och 3		16 1 och 3 mom
8 §	2:9		16 2 mom, 17
9 §	2:10		16 2 mom
10 §	2:11 st 1		26
11 §	2:12 st 1 och 3		22
12 §	2:13	49 1 mom	15, 16, 22 m fl
4 kap			
1 §	3:1	49 1 mom, 50	2, 31
2 §	3:2	52	
3 §	3:3, 7:13	53	55
4 §	3:4		52, 53
5 §	3:5		4
6 §	3:6 st 1		
7 §	2:11 st 2, 2:12 st 2, 3:6 st 2		21, 29, 32 2 mom
8 §	3:7	110, 111	
9 §	3:8		44
10 §	3:9	56 m fl	
5 kap			
1 §	4:1		
2 §	4:2	39, 93	
3 §	4:3	39, 40, 43	
4 §	4:4	41, 42, 93, 94	
5 §	4:5	91, 92	
6 §	4:6	39–42	
7 §		3	
6 kap			
1 §	5:1	4, 6	
2 §	5:2		
3 §	5:3		
4 §	5:4, 5		
5 §	5:6, 7 st 2; 5:8	35	
6 §	5:6 och 7 st 1	35	
7 §	5:9	35	
8 §	5:10	35	

Departementsförslaget till RF	grundlagberedningens förslag till RF	1809 års RF	1866 års RO
9 §	5:11	4, 34	
10 §	5:12		
7 kap			
1 §	6:1 st 2; 6:3 p 1	5	
2 §	6:2	10	
3 §	6:1 st 1 och 2	7, 15, 43	
4 §	6:1 st 1	8	
5 §	6:3	5	
6 §	6:5	9	
7 §	6:6, 7	38, 42	81
8 §	5:1 st 2; 6:8		
8 kap			
1 §	10:7, 8		
2 §	7:1; 10:8	33, 87	
3 §	7:2 st 1; 8:1 st 1; 8:2	57, 60, 73, 87	
4 §	7:3	49 2 mom	
5 §	1:5 st 1; 7:4	57, 73	
6 §	8:1 st 2 och 3		
7 §	7:5 st 1 och 3; 7:8	(89)	
8 §	7:5 st 2		
9 §	8:1 st 2 och 3; 8:2	60	
10 §	7:5 st 3		
11 §	7:5 st 4 p 2; 12:4 st 2 p 2		
12 §	7:5 st 4 p 1; 12:4 st 2 p 2		
13 §	7:6	(89)	
14 §	7:7	89	
15 §	7:9	81	64
16 §	7:10	81	64
17 §	7:12		
18 §	7:14	21	
19 §	7:15	81, 82	81
9 kap			
1 §	8:1, 2		
2 §	8:9 p 1; 8:8	65, 68	
3 §	8:3	61–63	
4 §	8:5	109	
5 §	8:7		
6 §	8:4	58, 59	
7 §	8:6		
8 §	8:9 p 2	64	
9 §	8:10	77	
10 §	8:11, 15	76, 66	
11 §	8:12	62	
12 §	8:13	72	
13 §	8:14	72	
10 kap			
1 §	9:1	12	
2 §	9:2	12	
3 §	9:4		
4 §	9:1–4		
5 §	9:5	81	
6 §	9:6	54	
7 §	9:7	54	49
8 §	9:8	11	
9 §	9:9		

Departements-förslaget till RF	grundlagbered-ningens förslag till RF	1809 års RF	1866 års RO
11 kap			
1 §	10:1; 10:2 st 1 p 2, 3 och st 2	17, 18	
2 §	10:5 st 1 p 2	47, 90	
3 §	10:6		
4 §	10:2 st 1 p 1	17, 18, 87	
5 §	10:15	36	
6 §	10:4	27, 47	
7 §	10:5 st 1 p 2	47, 90	
8 §	10:13	90, 104	
9 §	10:14	28	
10 §	10:16	36	
11 §	10:12	19	
12 §			
13 §	10:11	26	
12 kap			
1 §	11:1	105	
2 §	11:2	105	
3 §	11:3	106	
4 §	11:4	107	57
5 §	11:5		52
6 §	11:6	96, 99	
7 §	11:7		72
8 §	11:8	101	
13 kap			
1 §	12:1	50	31
2 §	12:6	50	
3 §	12:6, 10 st 1	50	
4 §	12:7	50	
5 §	12:8 st 1 p 1 och st 2 p 1	50	
6 §	12:4	74	
7 §	12:5		
8 §	12:9		
9 §	12:8 st 2 p 2, 12:10		
10 §	12:3	43	
11 §	12:2	30	

4. Motsvarigheter i departementsförslaget till grundlagberedningens förslag till RF

Grundlagberedningens förslag till RF	Departementsförslaget till RF
1 kap	
1 §	1:1 st 1 och 2
2 §	1:2
3 §	1:3
4 §	1:4
5 §	1:5; 8:5 p 1
6 §	1:1 st 3 p 2
7 §	1:6
8 §	1:1 st 3 p 1, 1:7
2 kap	
1 §	3:1
2 §	3:2
3 §	3:3

Grundlagberedningens förslag till RF	Departementsförslaget till RF
4 §	3:4
5 §	3:5
6 §	3:6 st 1
7 §	3:6 st 2, 3:7
8 §	3:6 st 3
9 §	3:8
10 §	3:9
11 §	3:10
12 §	3:11; 4:7 st 2
13 §	3:12
3 kap	
1 §	4:1
2 §	4:2
3 §	4:3
4 §	4:4
5 §	4:5
6 §	4:6, 7 st 2
7 §	4:8
8 §	4:9
9 §	4:10
4 kap	
1 §	5:1
2 §	5:2
3 §	5:3
4 §	5:4
5 §	5:5
6 §	5:6
5 kap	
1 §	6:1; 7:8 p 1
2 §	6:2
3 §	6:3
4 §	6:4 st 1
5 §	6:4 st 2
6 §	6:5 p 1; 6:6 p 2
7 §	6:5 p 1; 6:6
8 §	6:5 p 2
9 §	6:7
10 §	6:8
11 §	6:9
12 §	6:10
6 kap	
1 §	7:1 p 1–3; 7:3, 4
2 §	7:2
3 §	7:1 p 4; 7:5
4 §	
5 §	7:6
6 §	7:7
7 §	7:7
8 §	7:8
7 kap	
1 §	8:2
2 §	8:3; 2:4
3 §	8:4
4 §	8:5
5 §	8:7, 8, 10–12
6 §	8:13
7 §	8:14
8 §	8:7 st 3 p 1
9 §	8:15

Grundlagberedningens förslag till RF	Departementsförslaget till RF
10 §	8:16
11 §	
12 §	8:17
13 §	4:13
14 §	8:18
15 §	8:19 st 1
8 kap	
1 §	8:3, 6, 9
2 §	8:3, 9
3 §	9:3
4 §	9:6
5 §	9:4
6 §	9:7
7 §	9:5
8 §	9:2 st 2 p 2
9 §	9:2 st 1; 9:8
10 §	9:9
11 §	9:10 st 1
12 §	9:11
13 §	9:12
14 §	9:13
15 §	9:10 st 2
9 kap	
1 §	10:1, 4
2 §	10:2, 4
3 §	10:4
4 §	10:3, 4
5 §	10:5
6 §	10:6
7 §	10:7
8 §	10:8
9 §	10:9
10 kap	
1 §	11:1 st p 1, st 2
2 §	11:1 st p 2, st 3; 11:4
3 §	
4 §	11:6
5 §	1:1 st 3 p 1; 1:7 p 2; 11:2; 11:7
6 §	11:3
7 §	8:1 st 2
8 §	8:1 st 1, 8:2
9 §	2:3
10 §	
11 §	11:13
12 §	11:11
13 §	11:8
14 §	11:9
15 §	11:5
16 §	11:10
11 kap	
1 §	12:1
2 §	12:2
3 §	12:3
4 §	12:4
5 §	12:5
6 §	12:6
7 §	12:7
8 §	12:8

Grundlagberedningens förslag till RF	Departementsförslaget till RF
12 kap	
1 §	13:1
2 §	13:11
3 §	13:10
4 §	13:6
5 §	13:7
6 §	13:2, 3 p 1 och 3
7 §	13:4
8 §	13:5, 9 st 1
9 §	13:8
10 §	13:3 p 2; 13:9 st 2

Innehållsförteckning

Bilaga 2 till prop. 1973:90

Grundlagberedningens författningsförslag ... 1
Förslag till regeringsform ... 1
Förslag till riksdagsordning ... 28
Förslag till upphävande av 9 § successionsordningen ... 68
Förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen ... 68

Bilaga 3 till prop. 1973:90

Remissammanställning ... 73
1 Remissinstanser och remissuppdrag m. m. ... 73
2 Allmänna synpunkter ... 75
3 Vissa huvudfrågor ... 91
3.1 Riksdagens bildande och sammansättning ... 91
3.2 Valgenomslaget, budgetåret m. m. ... 94
3.3 Statschefens ställning ... 97
3.4 Regeringsbildningen ... 105
3.5 Regeringsarbetet ... 107
3.6 Folkomröstning ... 112
3.7 Kommunernas ställning ... 113
3.8 Medborgerliga fri- och rättigheter ... 122
3.9 Normgivningsmakten ... 133
3.10 Finansmakten ... 148
4 Yttranden redovisade i anslutning till lagförslagen m. m. ... 160
4.1 Regeringsformen ... 160
1 kap. Statsskickets grunder ... 160
2 kap. Riksdagen ... 171
3 kap. Riksdagsarbetet ... 181
4 kap. Statschefen ... 187
5 kap. Regeringen ... 190
6 kap. Regeringsarbetet ... 192
7 kap. Lagar och lagstiftning ... 199
8 kap. Finansmakten ... 218
9 kap. Förhållandet till andra stater ... 223
10 kap. Rättskipning och förvaltning ... 234
11 kap. Kontrollmakten ... 268
12 kap. Krig och krigsfara ... 285
Övergångsbestämmelser till RF ... 295
4.2 Riksdagsordningen ... 296
1 kap. Riksmöten ... 296
2 kap. Kammarsammanträden ... 297
3 kap. Ärendenas väckande ... 297

4 kap. Ärendenas beredning 299
5 kap. Ärendenas avgörande 300
6 kap. Interpellationer och frågor till minister 300
7 kap. Gemensamma bestämmelser om val inom riksdagen 300
8 kap. Vissa befattningshavare och organ 300
9 kap. Bestämmelser om personal och förvaltning 302
4.3 Successionsordningen 310
4.4 Tryckfrihetsförordningen 310

Bilaga 4 till prop. 1973:90

Översikter över motsvarigheter mellan gällande rätt och författningsförslagen 313

Göteborgs Offsettryckeri AB, Sthlm 73.2 513 S