

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

SOU
1963:17 17

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:17

Justitiedepartementet

Författningsutredningen: VI

SVERIGES STATSSKICK

Del 2. MOTIV

FÖRSLAG TILL REGERINGSFORM

Stockholm 1963

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Kronologisk förteckning

1. En teknisk institution inom Stockholms universitet. Svenska Reproduktions AB. 114 s. E.
2. Kommunalförbundens lånerätt. Idun. 44 s. I.
3. Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. Idun. 90 s. U.
4. Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. Idun. 95 s. U.
5. Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. Idun. 130 s. Fö.
6. Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. Idun. 212 s. I.
7. Utlännings tillträde till offentlig tjänst. Svenska Reproduktions AB. 40 s. Ju.
8. Preliminär nationalbudget för år 1963. Marcus. IV + 97 s. Fi.
9. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. Hæggström. 509 s. E.
10. Universitetsväsendets organisation. Hæggström. 190 s. E.
11. Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. Idun. 54 s. I.
12. Översättning av fördrag angående upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. Marcus. 283 s. H.
13. Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. Idun. 269 s. E.
14. Undersökning av taxeringsutfallet. Idun. 155 s. Fi.
15. Vägen genom gymnasiet. Idun. 315 s. E.
16. Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag. Idun. 206 s. Ju.
17. Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Del 2. Motiv. Idun. 522 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:17
Justitiedepartementet

Författningsutredningen: VI

SVERIGES STATSSKICK

Del 2. MOTIV

FÖRSLAG TILL REGERINGSFORM

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1963

INNEHÅLL

Utredningsuppdraget

Direktiv m. m. 7

Förutsättningar och plan för utredningsarbetet 27

Allmän grundlagsrevision 34
Den skrivna författningens nuvarande läge. 34
Skäl för en allmän grundlagsrevision 38
Grundlagsrevisionens genomförande 42

Folkstyrelsens grundläggande teknik

Partier och organisationer 44
Partier 45
Organisationer 51

Valsystem 57
Inledande synpunkter 57
Debatten om majoritetsval och proportionella val. 60
Utredningens ställningstagande 67
Majoritetsval. 67
Den proportionella valmetoden 71
Personval inom det proportionella systemet 75
Tillvägagångssättet vid ett riksdagsval 77

Folkomröstning 81
Gällande bestämmelser och deras tillkomst 81
1954 års vilande grundlagsändringsbeslut 86
Beslutets tillkomst och fortsatta behandling 86
Synpunkter på 1954 års grundlagsändringsbeslut 93
Folkomröstningsinstitutets roll i en parlamentarisk demokrati 96
Inledande synpunkter 96
Utredningens ställningstagande 100

Kammarsystem 104
Inledande synpunkter 104
Utredningens ställningstagande 114
Enkammaralternativet 115
Kritik av tvåkammarsystemet 115
Enkammarriksdagens valperiod 119
Enkammarriksdagens sammansättning 121
Enkammarriksdagens arbetsformer 122
Tvåkammaralternativet 125

Parlamentarismen 129
Innebörd och utveckling 129
Utredningens ställningstagande 134
Statsformen 135
Statschefens allmänna ställning 137
Ministärbildningen 138
Urtima val 140
Statschefens medverkan vid beslut i regeringsärenden 142
Ministärens parlamentariska ansvar 144

Förslag till regeringsform

1 KAP. Statsskickets grunder 149

2 KAP. Grundläggande fri- och rättigheter 159
Inledning 159
1 § Opinionsfriheten 168
2 § Den personliga friheten 180
3 § Äganderätten 186
4 § Rätten till undervisning och utbildning 194
5 § Närings- och yrkesfriheten 196
6 § Rätten till arbete och till social hjälp 198
7 § Rätten och plikten att deltaga i rikets försvar 200
8 § Om rätt domstol 201
9 § Om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning 201
10 § Asylrätten 202
11 § Utlännings rättsställning 204

3 KAP. Konung och statsråd 210
1—4 §§ Utnämning och entledigande av statsråd 211
5—9 §§ Regent och riksföreståndare 215
10—11 §§ Konungens rättsliga ställning m. m.. 221

4 KAP. Rikets styrelse och förvaltning 223
1 § Statsdepartement och regeringskansli 223
2 § Regeringsärendenas beredning 228
3 § Konseljärenden 229
4 § Ministerrådsärenden och statsrådsärenden 233
5 § Föredragande och protokoll 239
6 § Rådplägning med utrikesnämnden 242
7 § Utrikesnämndens sammansättning m. m. 244
8 § Traktater 247
9 § Delegation till mellanfolklig organisation 248
10 § Förvaltningsmyndigheternas ställning m. m. 253
11 § Justitiekanslern 257
12 § Riksåklagaren 258
13 § Överbefälhavaren 259
14 § Tjänstetillsättning m. m. 259
15 § Nådeinstitutet 269

5 KAP. Domstolar och rättskipning 272
1 § Domstolarnas ställning 272
2 § Högsta domstolen 273
3 § Högsta förvaltningsdomstolen 276
4 § Riksrättens uppgifter 280
5 § Riksrättens sammansättning 283
6 § Vissa bestämmelser om domare 286

6 KAP. Riksdagen 290
1 § Ledamöter och ersättare 291
2 § Rösträtt 296
3 § Valbarhet 301
4 § Valkrets- och regionindelning 302
5 § Lagtima och urtima val 303
6 § Valperiod 305
7 § Valmetod 307
8 § Vallagen 307
9—12 §§ Riksdagsarbetet 311
13 § Riksdagsledamots ställning 312
14 § Riksdagsledamots behörighet 314
15 § Riksdagsledamots immunitet 315
16 § Ersättares ställning 324

7 KAP. Lag och lagstiftning 325
1 § Lag och lagstiftning i allmänhet 325
2 § Lagområdet 339
3 § Grundlagsstiftning 343
4 § Folkomröstning i grundlagsärende 351
5 § Riksdagsordningen 352
6 § Lagrådet 353
7 § Författning avseende rikets styrelse och förvaltning 360
8 § Utfärdande av lag och återsändande av lag 361

8 KAP. Beskattning och budgetreglering 364
1 § Skatter och avgifter 366
2—3 §§ Budgetreglering 377
4 § Riksdagens lönedelegation 402
5 § Dispositionen över statens medel 415
6 § Statens fasta egendom 416
7 § Upptagande av lån och eftergift av fordringsanspråk 418
8 § Riksbanken och riksgäldskontoret 420

9 KAP. Granskning och tillsyn 433
1—3 §§ Konstitutionsutskottets granskningsuppgifter 433
4 § Misstroendeförklaring 460
5 § Interpellation och spörsmål 461
6 § Riksdagens ombudsmän 465
7 § Riksdagens revisorer 468
8 § Allmänna handlingars offentlighet 471

10 KAP. Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden 473
1 § Beredskapsbudget 474
2 § Ramlag 475
3 § Rikets krigsmakt 476
4 § Inkallande av riksdagen vid krig eller krigsfara 479
5 § Val till riksdagen 479
6 § Riksdagens krigsdelegation 480
7 § Beslut i ministerråd 481
8 § Delegation av myndighets uppgifter 482
9 § Särskilda befogenheter för regeringen 482

Övergångsbestämmelser 483
1 § Ändring eller upphävande av äldre författning som tillkommit med riksdagens medverkan 484
2 § Svenska kyrkan 485
3 § Ståndsprivilegierna 489
4 § Statstjänstemännens rättsställning 493

Tvåkammaralternativet 494
Paragrafer i 1809 års regeringsform vilka helt saknar motsvarighet i utredningens förslag 502

Reservationer och särskilda yttranden 520

FÖRKORTNINGAR

ABU	Allmänna beredningsutskottet
BevU	Bevillningsutskottet
BU	Bankoutskottet
FRF	Förslag till regeringsform
FRO	Förslag till riksdagsordning
JU	Jordbruksutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
L^1U	Första lagutskottet
L^2U	Andra lagutskottet
RF	1809 års regeringsform
RO	1866 års riksdagsordning
SFS	Svensk författningssamling
SOS	Sveriges officiella statistik
SOU	Sveriges offentliga utredningar
StU	Statsutskottet
SvJT	Svensk Juristtidning
SärU	Särskilda utskottet
T	Tilläggsbestämmelser, förslag till riksdagsordning
TF	1949 års tryckfrihetsförordning
Ögb	Övergångsbestämmelser, förslag till regeringsform

UTREDNINGSUPPDRAGET

Direktiv m. m.

I anförande till statsrådsprotokollet den 16 augusti 1954 hemställde dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, om bemyndigande att tillkalla utredningen. Han tecknade därvid följande allmänna bakgrund för utredningens arbete:

Den politiska demokratien i vårt land kan uppvisa en hög grad av stabilitet och arbetsduglighet. Dess grundläggande värderingar är numera praktiskt taget oomstridda. I viss utsträckning har detta förhållande medfört, att demokratiens principiella frågeställningar kommit att tilldraga sig mindre intresse i vårt land än i stater, där demokratien varit utsatt för ett omedelbart hot från antidemokratiska krafter. Vår samhällsordning har det oaktat befunnit sig under fortlöpande utveckling. Samhällsorganens ökade inflytande och organisationsväsendets snabba tillväxt har sålunda medfört en förändring av demokratiens innehåll, främst genom att det ekonomiska livets autonomi genombrutits. Efter den politiska demokratiens genombrott har statens resurser i större utsträckning än tidigare använts för att åstadkomma en jämnare fördelning av inkomster och ekonomisk makt i de breda folklagrens intressen. Det finns all anledning antaga att denna utveckling kommer att fortsätta. Ofrivillig arbetslöshet och social otrygghet är i våra dagar något så stötande för de flesta människors rättskänsla, att samhället måste påtaga sig uppgiften att i dessa hänseenden ge medborgarna skydd.

En ytterligare ökning av samhällets ekonomiska inflytande kan i viktiga hänseenden öka människornas trygghet och självständighet men skapar även vissa nya problem för demokratien. Det demokratiska systemet måste äga arbetsduglighet för att kunna lösa de nya problem, som samhällsomdaningen för med sig. Samtidigt utgör en aktiv folklig kontroll över regeringsmakten en förutsättning för att demokratiens jämlikhets- och rättfärdighetsideal skall kunna förverkligas. Detta innebär icke endast att det måste finnas organisatoriska former, som ger människorna möjlighet att göra sitt inflytande gällande. Det fordras också, att de beslutande organen står i en så intensiv och allsidig kontakt med folkopinionen, att medborgarna känner sig delaktiga i de beslut som fattas. Försummas denna sida av samhällsomdaningen, blir följden att människorna känner sig maktlösa inför den samhällsorganisation, som de själva skall styra.

En ständigt förd, allsidig debatt om demokratiens problem utgör den kanske bästa garantien för att statsmakten bevarar kontakten med folkopinionen. En sådan debatt får naturligtvis icke begränsas till enbart de statsrättsliga frågorna. Det är människornas idéer och värderingar snarare än en tekniskt fulländad författning, som bär upp demokratien. Diskussionen måste därför gälla även vad som i vidaste mening kan kallas för demokratiens social-psykologiska förutsättningar. Det gäller att skapa sociala förhållanden, som ger människorna ett intresse i demokratiens bestånd. Det gäller vidare att utvidga den ekonomiska och sociala jämlikhet, som utgör en förutsättning för en stabil politisk demokrati.

Även den närmare utformningen av de institutioner, genom vilka demokra-

tien utövas, har dock stor betydelse. Det är icke tillräckligt att dessa institutioner står i överensstämmelse med demokratiens formella principer — att fria val hålles, att fri debatt får förekomma, att regeringen ansvarar inför väljarna o. s. v. De demokratiska institutionerna måste också ges former, som underlättar och stimulerar den enskilde medborgarens aktiva medverkan i samhällsarbetet.

Det är därför en angelägen uppgift att undersöka i vilken mån institutionella förändringar i vårt styrelsesätt kan underlätta demokratiens anpassning till de krav, som samhällsomdaningen ställer. De frågor, som därvid framkommer, är närmast av statsrättslig karaktär. Bakom dem döljer sig de viktiga problemen, hur man skall kunna skapa en samhällsordning, där medborgarna betraktar samhällets verksamhet som ett uttryck för sina egna strävanden, och hur man skall kunna ge individen största möjliga inflytande inom en samhällsorganisation, som fyller kravet att effektivt kunna förverkliga de målsättningar som folkflertalet uppställt.

En blick på författningsutvecklingen i vårt land visar att denna präglats av stor kontinuitet. Bortsett från de nybildningar, som följde av 1866 års representationsform, har utvecklingen hän emot den nuvarande parlamentariska demokratien fortgått utan genomgripande förändringar i författningens uppbyggnad. Delvis har detta förhållande sin förklaring däri, att utvecklingen på många punkter brutit sig nya vägar vid sidan av den skrivna författningen. På dessa områden har utbildat sig en sedvanerätt, som icke allenast utgör ett komplement till den skrivna författningen; den har också medfört, att åtskilliga formellt orubbade bestämmelser i denna förlorat sitt reella innehåll.

Att utvecklingen kunnat fortgå utan hinder av den skrivna författningen beror också på att denna visat sig besitta en betydande elasticitet. I och för sig framstår det som något värdefullt att kontinuiteten kunnat bevaras och utvecklingen fått bygga vidare på äldre författningstradition. Man får emellertid icke vara blind för det förhållandet, att vår författning — och det även i delar, där den otvivelaktigt alltjämt är normerande enligt sin ordalydelse — i mångt och mycket bygger på föreställningar och tankar, som var aktuella vid tiden för författningens tillkomst för snart ett och ett halvt sekel sedan, men som i våra dagar förlorat det mesta av sin betydelse. Ett genomgående drag är exempelvis uppfattningen om en dualism, ett motsatsförhållande mellan regering och folkrepresentation, en uppfattning som har sin bakgrund i förhållandena vid tiden för författningens tillkomst men som med vår nuvarande parlamentariska demokrati förlorat sitt verklighetsunderlag. Vår författnings ålder röjer sig också däri, att den endast mycket ofullständigt avspeglar våra dagars värderingar och strävanden.

Det finns i detta läge anledning att överväga, om författningen längre fullt ut motsvarar de krav, som man i våra dagar bör ställa på en demokratisk konstitution. I den offentliga debatten har också under senare år en rad olika författningsproblem uppmärksammats, och riksdagen har vid skilda tillfällen gjort framställningar om reformer. Sålunda hemställde riksdagen år 1952 (skrivelse nr 266) om en förutsättningslös utredning av frågan om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet. År 1953 hemställde riksdagen (skrivelse nr 326) om förslag under innevarande mandatperiod för andra kammaren till definitiv reglering av valsystemet för val till nämnda kammare samt om utredning av frågan om partiella reformer inom tvåkammarsystemets ram berörande första kammarens sammansättning, ställning och funktioner. Med allt erkännande av att de problem, som sålunda och i övrigt dragits upp, är mycket betydelsefulla och representerar områden, där behovet av reformer är aktuellt, måste man

dock sätta i fråga om det kan vara lämpligt att stanna blott vid dessa spörsmål. De olika frågor, som uppmärksammats, hänger samman icke blott med varandra utan även med vissa andra betydelsefulla problem, och alla dessa spörsmål synes böra granskas i ett sammanhang. Upprepade delreformer leder till ett konstitutionellt lappverk, som varken tillfredsställer kravet på effektivitet eller lämnar mycket av den gamla författningen orubbat. Tiden synes därför nu vara inne att företaga *en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning.* För detta ändamål torde en utredning böra tillkallas.

I anförandet pekade departementschefen härefter på vissa frågor som i första hand borde bli föremål för övervägande. Han anförde:

Vid en översyn av vår författning från de nu angivna utgångspunkterna måste frågan om *valsättet* intaga en central plats. Detta spörsmål har för närvarande också särskilt stor aktualitet, enär det valsystem, som kom till användning vid det senaste andrakammarvalet, endast var provisoriskt. Samma valsystem har, likaledes såsom ett provisorium, i år antagits för val av landstingsmän och kommunala fullmäktige för perioden 1955—58. Det är angeläget, att det nuvarande provisoriet snarast möjligt ersättes med en definitiv ordning.

Frågan om utformningen av valsystemet måste ses som ett led i strävandena att vidmakthålla och förbättra kontakten mellan den enskilde och samhällsorganen. Det demokratiska samhällsskicket fordrar för sin livskraft att medborgarna hyser ett aktivt intresse för samhällets angelägenheter. En vidgad användning av folkomröstningsinstitutet kan härvidlag få betydelse. Förslag till grundlagsändringar, som avser att möjliggöra en ökad användning av rådgivande folkomröstning har också antagits såsom vilande vid innevarande riksdag. Men det ligger i öppen dag, att folkviljan i det övervägande antalet ärenden icke kan komma till uttryck annat än genom folkets valda representanter. Medborgarnas deltagande i statslivet måste alltid huvudsakligen ske genom riksdagen. För att den enskilde icke skall känna sig stå utanför avgörandena är det därför av vikt att en nära kontakt upprätthålles mellan väljare och valda. Till kontaktproblemen hör även att skapa garantier för en allsidig information av väljarkåren. De moderna propagandamedlens utveckling gör det till en angelägen uppgift att trygga alla gruppers möjlighet att förmedla sina uppfattningar till medborgarna. Önskemålet att främja en närmare kontakt mellan väljare och valda kan måhända främjas även genom andra åtgärder än sådana som ligger på det valrättsliga planet. För detta syfte kan sålunda folkrepresentationen behöva större administrativa och ekonomiska resurser än de nuvarande.

Den proportionella mandatfördelningsmetoden, i de former den hittills tillämpats i vårt land, går icke fri från kritik ur de synpunkter, som nu utvecklats. Metoden förutsätter stora valkretsar och röstning på partier snarare än på personer. Riksdagsmannen löper vid sådana förhållanden risk att bli mer eller mindre anonym för sina väljare. Man bör vidare taga hänsyn till att den enskilde väljaren har svårt att få en fullständig överblick av alla de spörsmål som behandlas under en valrörelse. Den uppfattningen, att diskussionen gäller frågor, som den enskilde icke har möjlighet att sätta sig in i, ligger därför nära till hands. Den misstro mot den politiska demokratien som kan uppstå på grund härav torde visserligen motverkas av att den röstande dock i regel hyser ett allmänt förtroende för det parti han understöder. Det vore dock ännu bättre, om den enskilde i högre grad än som nu är fallet kunde bygga på ett personligt förtroende för den representant han önskar vald.

Då frågan om valsättet nu skall omprövas, är det med hänsyn till det anförda av vikt att man söker stärka det personliga momentet i valet av riksdagsmän.

Bäst skulle önskemålet om en nära kontakt mellan väljare och valda utan tvivel bli tillgodosett, därest man överginge till ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar. Det är emellertid tydligt, att detta system i renodlad form kan vara förenat med nackdelar i andra hänseenden. Någon närmare undersökning av hur metoden skulle utfalla i vårt land, har visserligen icke gjorts. Men man har anledning befara, att dess införande lätt skulle kunna uppfattas som en kränkning av rättvisesynpunkter vid mandatfördelningen. Erfarenheter från andra länder utvisar dock, att nackdelarna härav icke bör överdrivas. Systemet skapar vanligen arbetsdugliga majoriteter. Och vidare måste dessa majoriteter på grund av risken för snabba omsvängningar i folkrepresentationens sammansättning i hög grad taga hänsyn till minoritetens önskningar.

Systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar kan emellertid på ett eller annat sätt kombineras med en proportionell valmetod. Man kan tänka sig olika möjligheter att mildra vissa av de olägenheter, som majoritetsvalmetoden medför. Utredningen bör förutsättningslöst undersöka frågan om införande av majoritetsval med och utan modifikationer av detta system.

Därest utredningen emellertid skulle stanna för att i princip bibehålla den proportionella valmetoden, har utredningen i första hand att bygga vidare på de erfarenheter, som vunnits och kan komma att vinnas av det nu tillämpade provisoriska valsystemet. Enligt direktiven för den år 1950 tillsatta, tidigare utredningen i valfrågan skulle utredningsarbetet syfta till en bättre proportionell rättvisa mellan partierna än vad det tidigare tillämpade systemet givit, samtidigt som karteller skulle göras onödiga. Om det nu blir fråga om att definitivt bestämma sig för en proportionell valmetod, kvarstår givetvis dessa utgångspunkter. Samtidigt måste emellertid även andra synpunkter beaktas. Den proportionella exaktheten bör icke drivas så långt, att den kan skada andra värden inom det politiska livet. Valsättet får sålunda icke gynna uppkomsten av småpartier eller hindra uppbyggandet av en parlamentariskt stark regeringsmakt. Det är vidare synnerligen angeläget att undersöka, i vad mån åtgärder kan vidtagas inom det proportionella valsystemets ram för att ge valen en mera markerad karaktär av personval. En nedskärning av valkretsarnas storlek, eventuellt kompletterad med införande av riksmandat, skulle även kunna övervägas. Utomlands förekommer på flera håll andra metoder i detta syfte, som kan vara förtjänta av närmare granskning.

Frågan om valsättet hänger nära samman med spörsmålet om *folkrepresentationens uppbyggnad och funktionssätt.* En övergång till ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar — i renodlad form eller i kombination med en proportionell valmetod — aktualiserar med nödvändighet frågan, om det nuvarande tvåkammarsystemet bör bibehållas. Men även om man stannar för en ordning med proportionella val, finns det i nuvarande läge anledning att överväga, om systemet med två kamrar, i varje fall i dess nuvarande utformning, längre fyller någon uppgift.

De motiv — jämvikts- och maktdelningssträvandena — som på sin tid var avgörande för uppdelningen av folkrepresentationen i vårt land på två kamrar, gör sig i våra dagar knappast gällande. Den ursprungliga starka karaktärsskillnaden kamrarna emellan har genom utvecklingens gång blivit alltmer försvagad. I sin nuvarande utformning medför tvåkammarsystemet vidare påtagliga olägenheter för riksdagsarbetets rationella bedrivande. Den successiva förnyelsen av första kammaren i förening med de indirekta valen medför att första kammaren representerar en äldre folkopinion än andra kammaren. Vid mera omfattande förskjut-

ningar inom valmanskåren kan därför uppkomma ett motsatsförhållande mellan kamrarna, som kan bli ett hinder för tillämpningen av det parlamentariska systemet.

Man får emellertid icke förbise, att det också finns skäl, som talar till förmån för en uppdelning av folkrepresentationen i två kamrar. De särdrag som alltjämt finns i första kammarens sammansättning — indirekta val, frånvaro av bostadsband, längre mandatperiod och successiv förnyelse — ger riksdagen som helhet en mera nyanserad karaktär. Av särskild betydelse är att metoden för val av ledamöter i första kammaren gör det möjligt att tillföra riksdagen krafter, som kan vara av synnerligen stort värde för dess arbete men som måhända icke skulle kunna eller vilja hävda sig i en valstrid till andra kammaren. Dock har på senare tid val av ledamöter, bosatta utanför vederbörande valkrets, allt mer försvårats genom benägenheten hos väljarna att upprätthålla ett faktiskt bostadsband. Att märka är också att de olägenheter av arbetsteknisk art, som vidlåder vårt nuvarande tvåkammarsystem, ingalunda är omöjliga att undanröja.

Utredningen bör upptaga dessa problem till förutsättningslös granskning. Skulle utredningen föreslå övergång till enkammarsystem, är det naturligt att tänka sig en folkrepresentation framsprungen ur allmänna direkta val, som förrättas samtidigt över hela landet. Stannar utredningen åter för att man bör bibehålla tvåkammarsystemet, har den att ingå i prövning av olika åtgärder som erfordras för att rationalisera och effektivisera den nuvarande ordningen. Principen att kamrarna i alla frågor skall ha lika behörighet och myndighet, får härvid icke anses höjd över diskussion. Särskilt bör man inrikta sig på att ersätta den samtidiga behandlingen av ärendena i kamrarna med ett system med successiv behandling. Frågan om antalet ledamöter i de båda kamrarna kan möjligen vara förtjänt av uppmärksamhet. Man bör vidare undersöka, vad som kan göras för att bereda de olika kamrarna en utskottsrepresentation som tar hänsyn till kamrarnas ledamotsantal. Frågor av mera teknisk beskaffenhet synes däremot lämpligen kunna upptagas till utredning i annat sammanhang.

Därest utredningen stannar vid att förorda att tvåkammarsystemet bibehålles, bör utredningen också ingå i prövning av den i konstitutionsutskottets utlåtande nr 17 i fjol berörda frågan om breddning av valmansunderlaget för första kammaren.

Ett karakteristiskt drag i de senaste decenniernas samhällsutveckling i vårt land har varit *organisationsväsendets* starka tillväxt och den maktställning, som organisationerna på många områden förvärvat. Stundom har organisationerna kommit att framträda som bärare av direkta samhällsfunktioner i det att de påtagit sig uppgifter av principiellt statlig natur. Denna utveckling ger upphov till vissa konstitutionella problem. Det har anmärkts, att riksdagen — genom att ge organisationerna en stor del av makten vid genomförandet av vissa moment i en såsom samhällsnyttig ansedd politik — skjutit ifrån sig det direkta ansvaret för en rad viktiga åtgärder. Det har också framhållits, att riksdagsbehandlingen kan nedsjunka till en tom formalitet i sådana fall, då ett framlagt förslag utgör resultatet av förda förhandlingar mellan regeringen eller dess företrädare samt en eller flera organisationer. Förslag har därför vid olika tillfällen framförts om att man borde skapa riksdagsdelegationer för samverkan med regeringen i sådana ärenden. Dessa och liknande spörsmål kan icke förbigås vid en allmän översyn av vår författning. Till stor del rör man sig emellertid här med nya företeelser, som troligen ännu ej fått sin karaktär slutgiltigt utformad, och med nya problem, som ännu ej blivit tillräckligt genomdiskuterade. Det är därför möjligt, att tiden icke är mogen för konkreta åtgärder på detta område. Problemen bör emellertid undersökas och de uppslag, som kan framkomma, prövas.

Några av de punkter, på vilka vår författning framstår som mest föråldrad, är de som rör *regeringens ställning* och *dess arbetsformer*. Grundlagens bestämmelser rörande första statsmakten bygger i mångt och mycket på föreställningar och värderingar, som för länge sedan förlorat sitt rotfäste. Till stor del har bestämmelserna genom utvecklingens gång kommit att förlora sitt reella innehåll och ersatts av konstitutionell sedvanerätt. Det är sålunda påfallande, att icke ens de av alla demokratiska partier accepterade grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket finns upptagna i den skrivna författningen. Tiden får anses vara inne att utreda, hur dessa brister skall kunna avhjälpas. I stort sett torde man härvid kunna inskränka sig till att bringa regeringsformens föreskrifter till överensstämmelse med det faktiska rättsläge, som råder sedan länge.

I vissa hänseenden torde dock även materiella reformer vara påkallade. Utredningen bör göra en noggrann översyn av arbetsfördelningen mellan regering och riksdag. Även regeringens arbetsformer är i stort behov av modernisering. Den utökning av statsverksamheten, som ägt rum under de senaste decennierna, har medfört att antalet regeringsärenden stigit på ett sätt, som vållat stora svårigheter vid ärendenas behandling. En icke obetydlig avlastning har dock vunnits genom att på senare år stora grupper av ärenden överflyttats till ämbetsverk och andra myndigheter.

Enbart genom att överlämna ärenden till ämbetsverk eller andra myndigheter torde det emellertid icke vara möjligt att lösa regeringens arbetsproblem. Antalet regeringsärenden kommer under alla förhållanden att förbli stort. Vad som för närvarande gör det särskilt svårt att rationalisera regeringens arbetsformer är att författningen betraktar statsråden allenast som monarkens rådgivare och som medlemmar i ett kollegium. I enlighet härmed har de i regel icke någon självständig beslutanderätt; ärendena måste formellt sett avgöras i konseljen. Antalet konseljärenden är emellertid så stort, att statsråden i regel icke har möjlighet att sätta sig in i och taga ståndpunkt till andra ärenden än dem som de själva tar omedelbar befattning med. Det stora flertalet ärenden avgöres alltså i realiteten av departementschefen eller annan föredragande ensam, eventuellt efter samråd med en eller flera andra ledamöter av statsrådet. Beredning och föredragning av ärendena åvilar regelmässigt departementstjänstemän. Det finns anledning att överväga, i vad mån konseljbehandlingen i sin nuvarande form bör bibehållas. Om utredningen härvid kommer till den uppfattningen att — såsom i regel sker utomlands — även den formella beslutanderätten i åtskilliga ärenden skall ankomma på vederbörande statsråd, måste naturligtvis denna beslutanderätt utövas under konstitutionellt ansvar och i former, som gör det möjligt att utkräva ett sådant ansvar. Ärenden av utpräglat politisk innebörd eller eljest av stor vikt bör däremot liksom hittills behandlas i kollegial ordning. Då ett ärende berör flera departements verksamhetsområden, bör vidare samråd äga rum mellan departementscheferna.

En reform i denna riktning kan vara påkallad av de faktiska förhållandena, men det torde icke i och för sig medföra en minskning av statsrådens arbetsbörda. Andra åtgärder måste tillgripas i detta syfte. På sina håll utomlands förekommer det, att departementschefen i rutinärenden av mindre vikt delegerar sin beslutanderätt till underordnade befattningshavare i ministerierna. För vårt lands del synes emellertid ett sådant system knappast innefatta någon tillfredsställande lösning. Önskemålen om decentralisering bör i stället tillgodoses genom att rutinärenden i största möjliga utsträckning överlämnas till ämbetsverken. Därutöver bör övervägas bl. a. det system som tillämpas bl. a. i Storbritannien. Vid sidan av departementschefen förekommer där en eller flera biträdande ministrar.

Dessa beslutar självständigt i de grupper av ärenden, som departementschefen överlämnar till dem, och står själva i ansvar för besluten inför parlamentet. En utvidgning av ministären kan leda till att inom denna bildas en inre krets, ett kabinett, som utövar den politiska ledningen av regeringens verksamhet.

I nära samband med de nu berörda frågorna står spörsmålet om *statsrådens ansvarighet*. De nuvarande bestämmelserna härom är starkt föråldrade och ur olika synpunkter mindre tillfredsställande.

Vad till en början angår statsrådens juridiska ansvarighet må framhållas, att den domstol, riksrätten, som har att upptaga mål om ämbetsbrott av statsråd, icke har sammanträtt sedan år 1854 och att det numera, på grund av organisatoriska förändringar inom statsförvaltningen, råder tvekan om hur domstolen rätteligen skall vara sammansatt. Reglerna om domstolens sammansättning och verksamhet bör därför överses.

De materiella bestämmelserna om statsrådens juridiska ansvar finns upptagna i en särskild lag av år 1810. Denna är starkt föråldrad; dess bestämmelser kan i många delar icke längre tillämpas, då de hänvisar till stadganden i regeringsformen eller allmän lag, som numera är upphävda eller ändrade. En reform är därför erforderlig.

Bestämmelserna om statsrådens politiska ansvar finns upptagna i regeringsformens 107 §. Det i detta lagrum reglerade dechargeinstitutet har aldrig blivit tillämpat fullt ut. Riksdagen har sålunda aldrig framställt begäran om statsråds entledigande. Däremot har konstitutionsutskottet ofta framställt anmärkningar jämlikt 107 §. Under de senaste decennierna har det också förekommit att utskottet gjort erinringar i vissa av grundlagen icke förutsedda, mildare former (s. k. omförmälan, ingresserinran o. dyl.). Ett påtagligt drag i konstitutionsutskottets praxis har vidare varit, att utskottet i sina dechargememorial upptagit ärenden av mycket varierande art och betydelse. Det är sålunda icke endast regeringens beslut i politiska frågor och andra avgöranden av större räckvidd, som upptagits till granskning. Även beslut i rena detaljfrågor utan politisk anstrykning har ej sällan berörts. Dechargeförfarandet har på detta sätt kommit att få en dubbel inriktning. Det avser dels ett politiskt ansvarsutkrävande och dels en i princip opolitisk granskning av regeringens administrativa praxis. Dessa två sidor hos institutet har emellertid icke hållits tydligt isär.

I den offentliga debatten har dechargeinstitutet sedan länge varit föremål för kritik. På sina håll har man gjort gällande, att institutet i sin nuvarande utformning icke längre fyller någon uppgift. Man har dock i allmänhet icke velat förorda dess avskaffande. Då riksdagen saknar möjlighet att genom ett dagordningsinstitut eller eljest avge formliga misstroendevota mot statsrådet i dess helhet eller dess enskilda ledamöter, har nämligen regeringsformens 107 § delvis kommit att uppfattas som ett reservstadgande för detta ändamål. Man har också framhållit, att dechargeinstitutet har ett värde genom den granskning av administrativ praxis som därigenom kommer till stånd.

Om det parlamentariska styrelseskickets grundprinciper, såsom jag tidigare förordat, blir inskrivna i författningen, kan man icke underlåta att samtidigt upptaga frågan om statsrådens politiska ansvarighet till förutsättningslös omprövning. I flertalet andra parlamentariskt styrda stater saknas motsvarighet till vårt dechargeinstitut. I stället tillämpas andra former för utkrävande av politiskt ansvar, främst dagordningsinstitutet. Tanken på att införa ett sådant institut i den svenska riksdagen har tidigare diskuterats men fått förfalla. Det är också tydligt att institutet passar mindre väl samman med vårt tvåkammarsystem i dess nuvarande utformning. Då nu frågan om folkrepresentationens uppbyggnad och

funktionssätt skall upptagas till omprövning, är det naturligt att också undersöka, om ett dagordningsinstitut lämpligen kan införas i vår riksdag. Utredningen bör även pröva, om någon annan form av politiskt ansvarsutkrävande kan vara lämplig.

Om ett dagordningsinstitut eller någon liknande anordning skulle införas, är det tydligt att det nuvarande dechargeförfarandet kommer att förlora mycket av sin politiska betydelse. Det är emellertid icke givet, att dechargeinstitutet för den skull bör avskaffas. Tvärtom kan man sätta ifråga, om icke institutet skulle kunna få ökat värde och bli mera effektivt i vad det avser kontroll av regeringens administrativa praxis, därest det frikopplas från sitt nuvarande politiska inslag. Förfarandet måste emellertid överses och moderniseras.

Skulle åter utredningen stanna för att vilja behålla dechargeinstitutet även såsom ett instrument för utkrävande av politiskt ansvar, bör utredningen söka klyva dechargeförfarandet så att det politiska momentet klart särhålles från momentet av administrativ kontroll. Institutets nuvarande brister synes till icke ringa del bero på att dessa två moment icke hålles tillräckligt isär. Självfallet erfordras därjämte en översyn av förfarandet i dess helhet.

Det bör stå utredningen fritt att upptaga även andra närliggande konstitutionella problem till granskning än dem som här förut berörts, i den mån sådana kan anses ha aktuell betydelse. Därvid bör utredningen dock söka undvika att alltför mycket ingå på detaljfrågor. Sådana kan vid behov överlämnas till utredning i annan ordning. I den mån så prövas lämpligt må utredningen framlägga sina förslag etappvis.

I anförande till statsrådsprotokollet den 29 mars 1957 hemställde dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, att åt utredningen skulle uppdragas att, i samband med det tidigare erhållna uppdraget jämväl överväga frågan om användningen av *folkomröstningsinstitutet* och pröva på vad sätt detta borde ingå i författningen som ett komplement till det parlamentariska statsskicket. Han anförde därvid följande:

Den svenska författningen upptar alltsedan år 1922 bestämmelser om folkomröstning. Dessa innebär att Kungl. Maj:t och riksdagen genom samfällt stiftad lag äger förordna att folkets mening skall inhämtas i ärende av särskilt stor vikt. Folkomröstningen skall hållas innan ärendet avgöres, och efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning. Folkomröstning enligt dessa bestämmelser är alltså endast rådgivande. För att den skall komma till stånd krävs att Kungl. Maj:t och riksdagen är överens därom. Sådan folkomröstning har förekommit vid två tillfällen, nämligen förbudsomröstningen år 1922 och omröstningen rörande högertrafik år 1955.

I en riksdagsskrivelse år 1948 begärdes utredning i frågan om införande av beslutande folkomröstning. På grund härav tillkallades 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning som i mars 1952 avlämnade förslag rörande allmän folkomröstning (SOU 1952:7). Majoriteten inom utredningen ansåg sig icke kunna förorda att beslutande folkomröstning infördes annat än i vissa undantagsfall vid behandling av grundlagsfrågor. Däremot föreslogs ändrade regler för rådgivande folkomröstning, enligt vilka det icke för beslut härom skulle fordras enighet mellan Kungl. Maj:t och riksdagsmajoriteten; en minoritet inom riksdagen skulle ha rätt att påkalla folkomröstning.

Utredningsförslaget föranledde proposition till 1954 års riksdag. I propositionen behandlades utförligt skälen för och emot beslutande folkomröstning.

Kungl. Maj:t kom därvid, liksom utredningsmajoriteten, till den slutsatsen att folkomröstning med sådan innebörd icke borde införas. Däremot upptog propositionen förslag till sådan grundlagsändring att rådgivande folkomröstning skulle kunna beslutas av en minoritet inom riksdagen, bestående av minst 50 ledamöter i första kammaren och 77 ledamöter i andra kammaren. Folkomröstning skulle kunna förekomma i ärenden av större vikt, som riksdagen hade att pröva, dock icke rörande frågor om riksstatens reglerande eller överenskommelse med främmande makt eller på riksdagen ankommande val, och icke heller då båda kamrarna fann ärendet vara så brådskande att avgörandet icke kunde uppskjutas utan avsevärt men. Förslag till grundlagsändring, i huvudsaklig överensstämmelse med propositionen, antogs vid 1954 års riksdag såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling.

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 16 augusti 1954 har därefter tillkallats sakkunniga för att, utifrån en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem, företaga en modernisering av vår författning. I direktiven för dessa sakkunniga, vilka antagit namnet *författningsutredningen*, anförde jag, bland annat, att i vårt land den politiska demokratiens grundläggande värderingar numera är praktiskt taget oomstridda. Jag framhöll emellertid att vår samhällsordning har fortlöpande utvecklats och att det demokratiska systemet måste äga arbetsduglighet för att kunna lösa de nya problem som samhällsomdaningen för med sig. Samtidigt utgör en aktiv folklig kontroll över regeringsmakten en förutsättning för att demokratiens jämlikhets- och rättfärdighetsideal skall kunna förverkligas. Vid översynen av författningen måste frågan om valsättet intaga en central plats. Utformningen av valsystemet måste ses som ett led i strävandena att vidmakthålla och förbättra kontakten mellan den enskilde och samhällsorganen. Jag framhöll vidare att det demokratiska samhällsskicket för sin livskraft fordrar att medborgarna hyser ett aktivt intresse för samhällets angelägenheter sam att en vidgad användning av folkomröstningsinstitutet härvidlag kan få betydelse. Jag hänvisade emellertid till den vilande grundlagsändringen och gav alltså på denna punkt icke något direkt utredningsuppdrag åt författningsutredningen. Jag betonade endast att folkviljan i det övervägande antalet ärenden icke kan komma till uttryck annat än genom folkets valda representanter. Medborgarnas deltagande i statslivet måste alltid huvudsakligen ske genom riksdagen.

Folkomröstningsinstitutet har i sig själv ett nära samband med formerna för folkrepresentationen. Vid en allmän översyn av författningen, och särskilt då det gäller att överväga valsystemet och riksdagens ställning, måste man därför även beakta den roll folkomröstningen är avsedd att spela. Att det likväl icke uppdrogs åt författningsutredningen att närmare överväga användningen av folkomröstning berodde givetvis därpå att, då utredningen tillsattes, det förelåg ett nyss antaget, vilande grundlagsförslag härom.

De erfarenheter som därefter vunnits, både av folkomröstningen rörande högertrafiken och under det fortsatta arbetet med en tillämpningslag till grundlagsbestämmelserna i ämnet, har emellertid visat, att det icke kan vara lämpligt att ta slutlig ställning till folkomröstningsinstitutet, innan författningsutredningen utfört den del av sitt uppdrag som avser det representativa systemet. Författningsutredningen bör nämligen i samband därmed överväga också folkomröstningsinstitutet och bör äga frihet att framlägga de förslag rörande detta institut, vartill ett sådant övervägande kan leda. Det synes därför vara lämpligast att det vilande grundlagsförslaget icke upptages till slutlig prövning redan vid denna riksdag, utan på sätt riksdagsordningen medger uppskjutes till en följande riks-

dag. Förslag om proposition till riksdagen rörande sådant uppskov torde få anmälas senare denna dag.

Det bör alltså ankomma på författningsutredningen att överväga användningen av folkomröstningsinstitutet och pröva på vad sätt detta bör ingå i den tillämnade nya författningen. Det synes icke nödvändigt att härtill foga ytterligare direktiv. Eftersom denna omprövning föranletts av de uppkomna betänkligheterna gentemot detta institut, vill jag emellertid framföra vissa erinringar. Till att börja med vill jag påminna om de tidigare uttalanden som gjorts rörande institutet. Redan vid tillkallandet av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning anförde jag, samtidigt som jag redovisade de skäl som åberopats för folkomröstning, att man å andra sidan icke kunde bortse från att flera invändningar kunde riktas mot detta institut. Vad frågan då gällde var den beslutande folkomröstningen, och de skäl som talar mot denna form av folkomröstning har ansetts överväga både enligt utredningsmajoriteten och enligt vad jag framhöll vid min anmälan av 1954 års proposition. Självfallet är skälen emot folkomröstning icke lika starka, då det gäller en rådgivande folkomröstning. Även sådan folkomröstning har dock sin givna begränsning, sammanhängande med hela institutets karaktär.

Det demokratiska styrelseskicket innebär, att den yttersta ansvarigheten och makten i samhället skall ligga hos folket. Men detta behöver icke nödvändigt ske i den formen, att medborgarna direkt och omedelbart skall tillkännage sin mening i olika frågor. Ett dylikt system är historiskt sett ofta förbundet med mera primitiva och okomplicerade samhällsförhållanden. Sålunda har tidigare i vårt land den kommunala självbestämmanderätten utövats genom direkta beslut av medborgarna på kommunalstämma och allmän rådstuga. Liksom man funnit dessa institutioner föga lämpade för det moderna, komplicerade samhällsarbetet, och därför övergått till ett representativt system, så är det direkta ställningstagandet till bestämda frågor genom folkomröstning i flera hänseenden ett opraktiskt och föga ändamålsenligt sätt att utöva den folkliga bestämmanderätten. De folkomröstningsinstitut, som för närvarande finns i vissa främmande länder, är föremål för växlande omdömen, och utländska erfarenheter kan icke utan vidare tillämpas på svenska förhållanden.

En folkomröstning kräver en stark förenkling och tillspetsning av frågeställningarna. Den möjliggör icke ett mera nyanserat ställningstagande till förutsättningarna för reformer och de ekonomiska konsekvenserna därav. Även den hos oss nyligen genomförda folkomröstningen om en så förhållandevis enkel och för alla människor påtaglig reform som den föreslagna övergången till högertrafik har kritiserats från sådana utgångspunkter. Det är då givet att samma kritik i än högre grad kan riktas mot folkomröstning i komplicerade sociala eller ekonomiska frågor. En viss ytterligare erfarenhet härom torde vara att vinna därest, såsom nu ifrågasatts, folkomröstning kommer till stånd rörande frågan om förbättrad allmän pensionering, och det bör ankomma på utredningen att beakta den ytterligare erfarenhet som sålunda kan vinnas.

Frågan om kommunal folkomröstning behandlades även av 1950 års folkomröstnings- och valsättutredning, som avlämnade ett betänkande därom i december 1952 (SOU 1952: 47). Det torde icke vara anledning att nu även upptaga denna fråga till ytterligare utredning; den torde böra vila i avvaktan på utredning och slutligt ställningstagande till det allmänna folkomröstningsinstitutet.

Det kan finnas skäl att i detta sammanhang också erinra om vissa av riksdagen gjorda uttalanden i konstitutionella frågor, varvid hänvisning skett till författningsutredningens arbete.

Sådana hänvisningar förekommer i följande av riksdagen under åren 1955—1962 godkända utskottsutlåtanden:

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 3, 1955 års riksdag) i anledning av motioner om utarbetande genom 1954 års författningsutredning av *förslag till en tidsenlig och demokratisk författning m. m.* Motionerna avstyrktes under hänvisning till att centrala delar av författningen var under översyn och att några bärande skäl för komplettering av författningsutredningens direktiv icke anförts.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 7, 1955 års riksdag) i anledning av motioner angående viss *ändring av bestämmelserna om partibeteckning å valsedlar vid allmänna val.* Motionerna avstyrktes under hänvisning bl. a. till att kartellsystemet och andra spörsmål rörande väljarbeteckningar hade så nära samband med valmetoden, att dessa frågor enligt utskottets uppfattning måste prövas av författningsutredningen vid övervägande av ny vallagstiftning.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 22, 1955 års riksdag) i anledning av motioner om *ändamålsenlig reglering av tiderna för allmänna val.* Utskottet hemställde att frågan om lämpligare tidpunkt för kyrkofullmäktigevalen skulle överlämnas till 1953 års församlingsstyrelses kommitté, men att motionerna i övrigt icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd, då författningsutredningens direktiv var tillräckligt allmänt hållna för att medgiva en prövning av frågan om ändrad tidpunkt för landstingsmannavalen utan att riksdagen i skrivelse skulle behöva hemställa om deras komplettering i nämnda avseende.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 3, 1956 års riksdag) i anledning av motioner om *revision av § 90 regeringsformen.* Utskottet, som fann en revision av paragrafen påkallad, avstyrkte motionerna under hänvisning till att stadgandet hade så nära samband med de ämnen som skulle behandlas av författningsutredningen att utredningen knappast kunde undgå att till behandling upptaga frågan om en revision av § 90.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 4, 1956 års riksdag) i anledning av proposition till riksdagen med förslag till *lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1957—1960* ävensom i ämnet väckta motioner. Utskottet tillstyrkte propositionens förslag om en förlängning av den provisoriska valmetoden och förklarade samtidigt att, i avvaktan på att författningsutredningens arbete rörande valsystemet slutfördes, kunde utskottet icke tillstyrka något förslag, som syftade till sådana grundlags- och valsättsändringar, vilka kunde framstå som ett föregripande av utredningens resultat i förevarande fråga.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 6, 1956 års riksdag) i anledning av motioner angående *utredning av frågan om omläggning av riksdagens budgetarbete.* Utskottet erinrade bl. a. om budgetdeputerades förutnämnda skrivelse den 24 maj 1955 och om att författningsutredningens direktiv icke omnämnde frågan om omläggning av riksdagens budgetarbete, ehuru det stod utredningen fritt att upptaga även andra närliggande, aktuella konstitutionella problem än sådana som särskilt angivits i direktiven. Utskottet, som inhämtat att författningsutredningen dittills icke sysslat med förevarande spörsmål, föreslog att den föreliggande frågan skulle hänskjutas till särskild utredning.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 3, 1957 års riksdag) i anledning av motioner om *ändrade grunder för fastställande av landstingsvalkretsarnas storlek.* Motionerna avstyrktes med hänvisning till att, då det var önskvärt med likformighet i fråga om valmetoden mellan andrakammarvalen och landstingsvalen, borde slutlig ställning till valmetod vid sistnämnda slag av val ej tagas, förrän författningsutredningen slutfört sitt arbete.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 7, 1957 års riksdag) i anledning av propo-

sition angående *uppskov med beslut över vilande förslag till ändrad lydelse av vissa paragrafer i regeringsform och riksdagsordning (angående rådgivande folkomröstning)* ävensom i ämnet väckt motion. Utskottet tillstyrkte propositionen och avstyrkte motionen under hänvisning till att det åt författningsutredningen uppdragits att under sitt fortsatta arbete jämväl överväga frågan om användningen av folkomröstningsinstitutet och pröva på vad sätt detsamma borde ingå som ett komplement till det parlamentariska statsskicket.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 2, 1958 års A-riksdag) i anledning av motioner om *avskaffande av statsrådseden.* Utskottet förklarade sig dela den uppfattning som justitieministern kort tid dessförinnan givit tillkänna i ett interpellationssvar, nämligen att statsrådseden, i avbidan på resultatet av författningsutredningens arbete, borde ersättas med en högtidlig ämbetsförsäkran med en mera tidsenlig och enklare form än det gällande edsformuläret.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 3, 1958 års A-riksdag) i anledning av motioner om utredning angående *ändrad ordning för val av statsrevisorer.* Utskottet förklarade sig ha inhämtat att författningsutredningen i samband med spörsmål angående riksdagens kontrollmakt skulle till behandling upptaga de frågor, som berördes i motionen; vid sådant förhållande saknade utskottet anledning att tillstyrka en utredning i motionens syfte.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 5, 1958 års A-riksdag) i anledning av motion om *ändrad ordning för kamrarnas val av talman, sekreterare och ledamöter i talmanskonferensen.* Utskottet avstyrkte motionen under hänvisning till att enligt vad utskottet inhämtat författningsutredningen till behandling upptagit vissa spörsmål rörande riksdagens arbetsformer, vilka kunde bliva av betydelse för den i motionen väckta frågan.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 11, 1958 års A-riksdag) i anledning av proposition med förslag till *lag med vissa bestämmelser om kommunalval för perioden 1959—1962 m. m.* ävensom i ämnet väckta motioner. Propositionens förslag om förlängning av den provisoriska valmetoden tillstyrktes och motionerna avstyrktes under hänvisning bl. a. till författningsutredningens arbete och utskottets tidigare uttalanden rörande samma sak.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 14, 1958 års A-riksdag) i anledning av motioner om en *förutsättningslös utredning angående statschefens ställning i en modern svensk parlamentarisk demokrati.* Enligt utskottets bedömning föll under författningsutredningens redan givna uppdrag att i viktiga delar ompröva jämväl statschefens ställning i en modern parlamentarisk demokrati. Med hänsyn härtill avstyrkte utskottet skrivelse med begäran om utredning i motionens syfte.

Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande (nr 1, 1958 års A-riksdag) i anledning av motioner angående utredning av fråga om *möjlighet till domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.* Motionerna avstyrktes av utskottet under hänvisning till behovet av att avvakta pågående utredningar. Bl. a. fanns det all anledning att, innan ytterligare och mera vittomfattande utredningsåtgärder över huvud övervägdes, avvakta resultatet av den av författningsutredningen bedrivna utredningen om statsrådens juridiska och politiska ansvarighet.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 2, 1958 års B-riksdag) i anledning av motioner om utredning och förslag rörande *införande i grundlag av vissa för svensk rättsuppfattning grundläggande principer.* Utskottet underströk angelägenheten av att de för den svenska rättsordningen fundamentala principerna gavs det skydd ett grundlagsfästande skulle innebära. Emellertid hade författningsutredningen under arbete just de frågor, som berördes i motionerna. En skrivelse i motionernas syfte var därför enligt utskottets mening nu icke behövlig.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 3, 1958 års B-riksdag) i anledning av motioner om *sänkning av rösträtts- och valbarhetsåldern.* Under erinran om att författningsutredningen var sysselsatt med en modernisering av författningen, avstyrkte utskottet motionerna i vad de avsåg grundlagsändringar.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 4, 1958 års B-riksdag) i anledning av motioner angående *ändrad lydelse av 38 § lagen om val till riksdagen.* I sitt avstyrkande utlåtande hänvisade utskottet förutom till 1955 års valutredning även till att författningsutredningen i sitt arbete å modernisering av författningen var sysselsatt med utformning av grundlagsbestämmelser och att detta arbete åsyftade bl. a. uteslutning ur grundlag av bestämmelser som förutsattes överförda till vallag.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 8, 1958 års B-riksdag) i anledning av motioner om *ändring i ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter.* Motionerna avstyrktes bl. a. under hänvisning till att författningsutredningen enligt sina direktiv hade att utreda frågan om statsrådens ansvarighet.

Konstitutionsutskottets betänkande (nr 3, 1959 års riksdag) med *förslag till utredning av frågan om ändrad lydelse av §§ 35 och 36 regeringsformen, m. m.* Utskottet, som hemställde att riksdagen i skrivelse ville anhålla om skyndsam utredning av frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning, framhöll bl. a., att författningsutredningens verksamhet genom dess grundläggande direktiv icke var inriktad på närmare utredning av frågan om statstjänstemännens ställning samt att den av utskottet begärda utredningen borde kunna föreläggas riksdagen samtidigt med det förslag till en moderniserad författning, vartill författningsutredningens arbete kunde leda.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 4, 1959 års riksdag) i anledning av motion angående *remitteringen till utskott av lagstiftningsfrågor, som upptages av riksdagens revisorer.* Utskottet erinrade om det arbete, som bedrevs av författningsutredningen. Enligt ett meddelande från denna utredning den 9 februari 1959 hade utredningen genomgått förslag till författningstexter. Utredningen hade även upplyst, att den beträffande riksdagens arbete förutsatt, att den nuvarande uppdelningen i en höst- och vårsession skulle försvinna och att riksdagen i stället skulle sammankomma till en enda ordinarie session, som började i mitten av oktober. Även vad angår budgetbehandlingen hade utredningen sagt sig ha under prövning olika möjligheter för att åstadkomma en mera rationell ordning än den nuvarande. Författningsförslag, innebärande bl. a. en väsentlig omläggning av riksdagens arbetsformer, skulle sålunda framläggas inom en nära framtid. Dessa kunde påverka såväl organisationen av revisorernas arbete som sättet för behandlingen av deras berättelse i riksdagen. På grund av vad sålunda anförts ansåg sig utskottet, som fann motionärens synpunkter beaktansvärda, icke nu böra framlägga förslag i anledning av motionen utan hemställde att den icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 5, 1959 års riksdag) i anledning av motioner angående *ändrad sista dag för val av justitie- och militieombudsmän.* Utskottet, som delvis återgav samma uppgifter angående författningsutredningens arbete som i föregående utlåtande, sade sig förutsätta, att författningsutredningen under arbetet med författningsrevisionen icke kunde undgå att jämväl komma in på reglerna om förfarandet vid val av riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare. På grund av vad som sålunda anförts fann utskottet — med erkännande av motionernas beaktansvärda syfte och under erinran om utskottets initiativrätt i hithörande frågor — sig icke nu böra framlägga något grundlagsändringsförslag

i anledning av motionerna utan hemställde, att motionerna icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 6, 1959 års riksdag) i anledning av motion om *nya former för riksdagens högtidliga öppnande.* Utskottet framhöll, utöver vad som anförts i de båda tidigare utlåtandena, att enligt författningsutredningens meddelande den 9 februari den ordinarie riksdagssessionen skulle börja i mitten av oktober — varvid en allmän regeringsförklaring skulle avgivas — och att den kunde beräknas bli avslutad omkring mitten av maj; statsverkspropositionen skulle då avlämnas vid mitten av december. Författningsutredningens förslag i sistnämnda avseenden ävensom utredningens slutliga ställningstagande till frågan om bibehållet tvåkammarsystem eller enkammarsystem kunde enligt utskottet antagas komma att inverka på formerna för riksdagens öppnande. Vid sådant förhållande saknade utskottet anledning att tillstyrka en skrivelse i motionens syfte.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 7, 1959 års riksdag) i anledning av motion om *sådan ändring i riksdagsordningen att lottning undvikes.* Med hänsyn till vad utskottet meddelat i sina utlåtanden nr 4—6 samma år angående författningsutredningens arbete kunde utredningen ej undgå att ingå på bedömande av det i motionen upptagna spörsmålet om förfarandet vid lika röstetal vid omröstning. Utskottet hemställde därför att motionen icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 8, 1959 års riksdag) i anledning av motioner angående *anskaffande av sakmaterial i utskotten.* I utskottets avstyrkande utlåtande förekom även en hänvisning till vad utskottet i utlåtande nr 4 samma år meddelat beträffande författningsutredningens arbete.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 9, 1959 års riksdag) i anledning av motioner angående *tidsbegränsning av anförandena i riksdagens kamrar.* I sitt avstyrkande utlåtande hänvisade utskottet till att tidigare förslag om sådan begränsning icke vunnit kamrarnas bifall och att skäl för ändrat ställningstagande i frågan icke förelåg; till det sagda kom, att författningsutredningen, såsom framhållits i utskottets utlåtande nr 4, inom en nära framtid avsåg att framlägga förslag innebärande väsentliga ändringar beträffande riksdagens arbetsformer.

Bankoutskottets utlåtande (nr 32, 1959 års riksdag) i anledning av motion om *en översyn av de administrativa reglerna för riksdagens verk.* Beträffande de i motionen berörda frågorna om de samordnande funktionerna inom riksdagsverkens ekonomiska förvaltning samt bankoutskottets ställning framhöll utskottet, att författningsutredningen icke torde kunna undgå att upptaga dessa frågor till prövning. Enligt utskottets mening saknades anledning att för närvarande vid sidan av författningsutredningen föranstalta om utredning i dessa hänseenden, varför utskottet hemställde att motionen icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 8, 1960 års riksdag) i anledning av proposition med förslag till lag med *vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1961—1964.* I sitt avstyrkande utlåtande framhöll utskottet i likhet med departementschefen, att det måste anses olämpligt att nu göra en avvikelse från det vid tidigare val tillämpade valsystemet innan författningsutredningen framlagt förslag i valfrågan.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 9, 1960 års riksdag) i anledning av motioner om *sänkning av rösträttsåldern.* Utskottet erinrade om att en ändring av rösträttsåldern hade så nära samband med vissa delar av författningsutredningens nu pågående arbete att utskottet ansåg sig kunna förutsätta, att förevarande fråga utan särskild framställning skulle komma att beaktas av utredningen vid slutfö-

randet av dennas arbete. Utskottet saknade därför anledning att nu tillstyrka en dylik grundlagsändring eller en skrivelse syftande till en sådan grundlagsändring.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 13, 1960 års riksdag) i anledning av motioner om att direktiven för författningsutredningen *utvidgas till att jämväl omfatta frågan om författningsbestämmelser, som allsidigt främjar kvinnornas likställighet med männen.* Utskottet framhöll, att det i motionerna väckta spörsmålet föll inom ramen för det arbete som pågick inom författningsutredningen med omprövning av frågan om införande i vår författning av bestämmelser, uttryckande för svensk rättsuppfattning grundläggande principer. Utskottet fann det därför — även med erkännande av betydelsen av den i motionerna väckta frågan — varken behövligt eller önskvärt att riksdagen i skrivelse hemställde om vidgning av direktiven för författningsutredningen på sätt motionärerna påyrkat.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 17, 1960 års riksdag) i anledning av motion angående ändrad lydelse av 38 § lagen om val till riksdagen, *berörande vissa frågor om utlandssvenskarnas rösträtt.* I sitt avstyrkande utlåtande erinrade utskottet såväl om 1955 års valutrednings som om författningsutredningens pågående arbete.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 19, 1960 års riksdag) i anledning av motioner angående *tidsbegränsning av anföranden i riksdagens kamrar.* I sitt avstyrkande utlåtande hänvisade utskottet bl. a. till, att författningsutredningen avsåg att framlägga förslag innebärande ändringar beträffande riksdagens arbetsformer.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 22, 1960 års riksdag) i anledning av proposition med förslag till ändringar i regeringsformen m. m. ävensom i ämnet väckta motioner, bl. a. avseende *frågan om talmännens rösträtt.* Utskottet, som tillstyrkte att förbudet mot talmannens deltagande i omröstning upphävdes, erinrade om skälen såväl för som mot den föreslagna grundlagsändringen. Bland annat hade sålunda å ena sidan framhållits, att frågan om talmannens rösträtt torde komma att behandlas av författningsutredningen samt att anledning saknades att föregripa dennas ståndpunktstagande; å andra sidan hade hävdats, att förevarande fråga var av sådan art, att den väl kunde lösas utan avvaktan på resultatet av författningsutredningens arbete.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 23, 1960 års riksdag) i anledning av motion med förslag till skrivelse om en sådan utformning av grundlagar och övriga författningar att en *ändamålsenlig riksdagsbehandling av EFTA-frågor m. m. möjliggjordes.* I sitt avstyrkande utlåtande framhöll utskottet såsom självklart att författningsutredningen, utan särskild utvidgning av direktiven, vid utarbetandet av en ny författning beaktade de senaste årens utveckling på det internationella samarbetets område och de konsekvenser denna utveckling kunde få på utformningen av en ny grundlagstext. Därtill kom att författningsutredningen var sysselsatt med utarbetande av ett förslag till omläggning av riksdagens budgetbehandling.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 26, 1960 års riksdag) i anledning av motioner i fråga om *införande i riksdagsstadgan av bestämmelser angående en riksdagens personalnämnd.* I avviktan på slutförandet av författningsutredningens arbete fann utskottet avgörande skäl tala för att något nytt organ ej skulle tillskapas för ifrågavarande arbetsuppgifter. Utskottet hemställde att riksdagen skulle uppdraga åt kanslideputerade att fungera som riksdagens personalnämnd och att motionerna skulle anses besvarade med vad utskottet anfört och hemställt.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 28, 1960 års riksdag) i anledning av motioner om *ändrade bestämmelser i fråga om riksdagsledamots immunitet.* Enligt vad utskottet inhämtat hade författningsutredningen redan till behandling

upptagit förevarande spörsmål, som dessutom hade visst samband med en omarbetning av § 90 regeringsformen och andra frågor, som likaledes var föremål för utredningens uppmärksamhet. Utskottet hemställde därför att motionerna icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Bankoutskottets utlåtande (nr 24, 1960 års riksdag) i anledning av framställning från fullmäktige i riksgäldskontoret angående *omorganisation av riksgäldskontoret.* Utskottet, som tillstyrkte framställningen, påpekade i samband härmed att fullmäktige icke framlagt något förslag beträffande riksdagens ekonomibyrå under hänvisning till uttalande av statens organisationsnämnd, som bl. a. på grund av författningsutredningens pågående arbete funnit att byråns organisation tills vidare borde bibehållas, dock ej längre än till ingången av år 1961.

Bankoutskottets utlåtande (nr 38, 1960 års riksdag) i anledning av framställning från fullmäktige i riksgäldskontoret angående *omorganisation av riksdagens ekonomibyrå.* Med hänvisning till sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 24 samma år angående omorganisation av riksgäldskontoret, tillstyrkte utskottet framställningen. I avvaktan på den omreglering av tjänsteförhållandena som möjligen skulle komma att föranledas av författningsutredningens väntade betänkande, föreslog utskottet att vissa tjänster tills vidare skulle uppehållas med vikariatslöneförordnande.

Bankoutskottets utlåtande (nr 39, 1960 års riksdag) i anledning av framställning angående *avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän* och av i ämnet väckt motion. Utskottet framhöll att riksdagen genom konstitutionsutskottets av riksdagen godkända utlåtande nr 26 samma år uttalat, att i avvaktan på slutförandet av författningsutredningens arbete avgörande skäl talade för att något nytt organ ej skulle tillskapas för att bereda och samordna frågor avseende hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemäns avlönings- och anställningsförhållanden. Samtidigt uppdrog riksdagen (i enlighet med bankoutskottets särskilda PM till talmanskonferensen) åt kanslideputerade att fungera som en riksdagens personalnämnd med befogenhet att ta de initiativ som de kunde finna av behovet påkallade, varför utskottet hemställde att riksgäldsfullmäktiges framställning och motionen i förevarande ämne härmed skulle anses besvarad.

Första lagutskottets utlåtande (nr 3, 1960 års riksdag) i anledning av proposition med förslag till kungörelse om *ändrad lydelse av 18 § instruktionen den 24 maj 1957 för riksdagens ombudsmän.* Utskottet tillstyrkte propositionen och fann ingen anledning till erinran mot att författningsbestämmelser angående redogörelserna för handläggningen av riksdagens skrivelser enligt den föreslagna nya ordningen lämpligen fick anstå tills författningsutredningens förslag föreligger.

Första lagutskottets utlåtande (nr 11, 1960 års riksdag) i anledning av motioner om utredning rörande *domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.* I sitt avstyrkande utlåtande hänvisade utskottet bl. a. till att författningsutredningens arbete.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 3, 1961 års riksdag) i anledning av motion angående *behandlingen i riksdagen av framställning från riksdagens verk.* Enligt utskottets mening borde bestämmelser i förevarande fråga egentligen ha sin plats i riksdagsordningen, men i avvaktan på den inom författningsutredningen pågående allmänna översynen av reglerna angående riksdagens arbetsformer, förordade utskottet att föreskrifter tills vidare skulle införas i riksdagsstadgan. Sålunda tillstyrkte utskottet motionens förslag till ändrad lydelse av 21 § riksdagsstadgan.

Konstitutionsutskottets memorial (nr 6, 1961 års riksdag) angående *uppskov med beslut över vilande förslag till upphävande av 31 § regeringsformen.* Utskottet erinrade om att i proposition till 1960 års riksdag framlades förslag till

upphävande av 31 § regeringsformen och att därvid anfördes att författningsutredningen i sitt kommande betänkande med förslag till ny författning ej avsåg att upptaga den ifrågavarande bestämmelsen. Under hänvisning speciellt till vad utskottet i sitt utlåtande nr 22, 1960 års riksdag, anförde i ärendet, hemställde dock utskottet att riksdagen skulle besluta att uppskjuta prövningen av det vid 1960 års riksdag såsom vilande antagna förslaget om upphävande av 31 § regeringsformen till senare riksdag under löpande valperiod till andra kammaren.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 8, 1961 års riksdag) i anledning av motioner om *utredning rörande riksdagens medverkan vid förhandlingar mellan staten och intresseorganisationerna.* Utskottet hemställde, att motionerna ej skulle föranleda någon riksdagens åtgärd och hänvisade därvid till att denna fråga upptagits dels av 1956 års förhandlingsrättsutredning, dels i direktiven till författningsutredningen, vilken enligt vad utskottet erfarit, till ingående behandling förehaft detta spörsmål.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 9, 1961 års riksdag) i anledning av motioner om *ändring av 27 § riksdagsordningen.* Utskottet erinrade om att författningsutredningen enligt sina direktiv bl. a. skulle utreda frågan om införande av enkammarsystem samt om en reformering av valsättet, häri inbegripet frågan om ett stärkande av det personliga momentet i valet av riksdagsmän. Därför hemställde utskottet att motionerna rörande bestämmelsen om riksdagsmans rätt att i händelse av dubbelval själv avgöra vilken kammare eller valkrets han önskar tillhöra respektive representera, icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 12, 1961 års riksdag) i anledning av motion angående ändrad *tidpunkt för allmänna val.* Rörande frågan om de allmänna valens förläggande till en senare tidpunkt under hösten framhöll utskottet bl. a. att författningsutredningens arbete även avsåg en revision av riksdagens arbetsformer, varvid en omläggning av sessionstiderna kunde komma att aktualiseras. Vad gällde frågan om de allmänna valens förläggande till en helgdag utan kyrklig karaktär, erinrade utskottet om att utredningens arbete jämväl avsåg en revision av valsystemet till riksdagen, varigenom frågan om valdagen kunde få omprövas. Utskottet hemställde att motionen icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Konstitutionsutskottets memorial (nr 15, 1961 års riksdag) angående *granskning av de i statsrådet förda protokoll.* I samband med årets dechargegranskning uppmärksammade utskottet, att vissa statssekreterare och andra av de högsta departementstjänstemännen innehade uppdrag såsom styrelsemedlemmar i hel- och halvstatliga företag inom departementets verksamhetsområde. Utskottet beaktade vid bedömningen av nämnda förhållande, att frågan om de statliga företagsformerna var föremål för bearbetning inom finansdepartementet samt att författningsutredningen icke torde undgå att i sitt slutbetänkande taga ställning till spörsmålet om statssekreterarnas konstitutionella ställning i framtiden. I avvaktan på resultat av dessa frågor och mot bakgrunden av tidigare praxis, ansåg sig utskottet ej böra framställa yrkande om anmärkning.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 18, 1961 års riksdag) i anledning av proposition med förslag till *lag om ändring i kommunala vallagen m. m.* ävensom en i ämnet väckt motion. Under hänvisning till att författningsutredningen enligt propositionen icke skulle komma att framlägga något förslag till en definitiv lösning av frågan om valsystemet vid kommunala val i så god tid att det kunde vinna tillämpning vid sådana val för mandatperioden 1963—66, tillstyrkte utskottet att det provisoriska valsystemet, som år 1954 antogs för kommunalvalen, skulle gälla även för perioden 1963—66.

Bankoutskottets utlåtande (nr 16, 1961 års riksdag) i anledning av motioner om *utredning rörande riksdagsledamöternas bostadsfråga i Stockholm.* Utskottet anförde, att man vid bedömningen av behoven även borde beakta de ändrade förutsättningar, som kunde komma att följa av författningsutredningens arbete, och hemställde, att riksdagen med bifall till motionerna skulle uppdraga åt fullmäktige i riksgäldskontoret att utreda riksdagsledamöternas bostadsfråga.

Bankoutskottets utlåtande (nr 19, 1961 års riksdag) i anledning av motioner om *statsanslag i vissa fall till politiska partier.* Frågan huruvida de politiska partierna borde stödjas genom anslag av en eller annan art fann utskottet så vansklig och svår att överblicka att man icke ansåg sig böra ta ställning till detta spörsmål, innan det utredningsarbete kring ifrågavarande problem, som bedrevs inom författningsutredningen, hade slutförts. Utskottet hemställde att motionerna icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Bankoutskottets memorial (nr 28, 1961 års riksdag) angående *ändrad lydelse av avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän m. m.* I avvaktan på slutförandet av författningsutredningens arbete ansågs — som senast framhölls av föregående års riksdag — en mer omfattande reglering av dessa frågor lämpligen få anstå. I sitt tillstyrkande utlåtande framhöll utskottet att det hade utgått från att förevarande förslag närmast fick betraktas som smärre justeringar i väntan på en allmän omprövning av alla de frågor som sammanhänger med de tillfälligt anställda tjänstemännens anställnings- och avlöningsförhållanden.

Första lagutskottets utlåtande (nr 7, 1961 års riksdag) i anledning av motion angående *viss ändring i instruktionen för riksdagens ombudsmän.* Vid nuvarande fördelning mellan regeringen och riksdagen av utredningsresurser och lagstiftningsmakt ansåg utskottet det riktigt att ombudsmännen — såsom enligt gällande instruktion — lämnades frihet att efter lämpligheten avgöra, huruvida deras initiativ i lagstiftningsfrågor borde riktas till regeringen eller riksdagen. Då det ännu syntes osäkert, om en reform beträffande hela lagstiftningsmaktens överförande till riksdagen skulle komma att föreslås, ansåg utskottet det ej påkallat att författningsutredningen skulle erhålla särskilt uppdrag att ingå på instruktionen för riksdagens ombudsmän, varför utskottet avstyrkte motionen.

Första lagutskottets utlåtande (nr 20, 1961 års riksdag) i anledning av motion angående *tidpunkten för avgivande av den årliga redogörelsen för handläggningen av riksdagens skrivelser.* I sitt avstyrkande utlåtande hänvisade utskottet till att även om det i och för sig var önskvärt att ifrågavarande redogörelse lämnades riksdagen så snart ske kan, saknades dock skäl att innan författningsutredningen framlagt sina förslag förorda ändring av gällande ordning.

Första lagutskottets utlåtande (nr 22, 1961 års riksdag) i anledning av motioner om utredning rörande *domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.* Utskottet erinrade om att det redan pågick reformarbete, som antingen direkt syftade till förstärkning av det administrativa rättsskyddet eller ägde nära samband med rättsskyddsanordningarnas utformning och framhöll, att man borde avvakta resultatet av detta arbete. Sålunda hänvisades till författningsutredningens pågående arbete. Utskottet fann icke skäl till ändring i den ståndpunkt riksdagen förut intagit och avstyrkte därför motionerna.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 4, 1962 års riksdag) i anledning av motion om *sänkning av rösträttsåldern.* Under hänvisning till utskottets tidigare avstyrkande utlåtanden, nr 3 vid 1958 års B-riksdag och nr 9 vid 1960 års riksdag samt till första lagutskottets utlåtande nr 10 vid 1962 års riksdag och till att författningsutredningen torde komma att beakta denna fråga vad gällde val till andra

kammaren, ansåg sig utskottet icke ha anledning att frångå den år 1960 uttalade uppfattningen, att rösträttsåldern vid allmänna val icke borde sänkas så att den som på grund av sin ålder är omyndig får deltaga i allmänna val. I enlighet härmed avstyrkte utskottet motionen.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 5, 1962 års riksdag) i anledning av motion om *ändrade bestämmelser rörande riksdagsledamots immunitet.* Med hänsyn till att denna fråga var föremål för behandling inom författningsutredningen, vilken förväntades avgiva slutbetänkande inom loppet av ett år, avstyrkte utskottet motionen.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 8, 1962 års riksdag) i anledning av motioner om *utvidgad juridisk granskning av författningsförslag över vilka lagrådets yttrande icke inhämtats.* Utskottet ansåg sig sakna anledning att tillstyrka förslaget om utredning och anförde bl. a. att frågan om lydelsen av regeringsformens bestämmelser angående lagrådet var under prövning av författningsutredningen och att utredningen avsåg att föreslå att lagstiftningsmakten helt skulle läggas hos riksdagen.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 14, 1962 års riksdag) i anledning av motion angående *förfarandet vid omröstningar i kamrarna.* Utskottet erinrade om att författningsutredningen, enligt vad som framgick av dess betänkande SOU 1961:21, skulle taga ställning till problem angående beslutsordning och voteringsmetod i riksdagen i sitt slutbetänkande. Angående åtgärder till förbättrande av omröstningsapparaturen hänvisade utskottet till bankoutskottets utlåtande nr 14, 1962 års riksdag, och avstyrkte utredningsyrkandet.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 16, 1962 års riksdag) i anledning av motion angående *Sveriges ombildning till republik.* Utskottet avstyrkte motionen och hänvisade därvid till sina tidigare utlåtanden i frågan, speciellt till utlåtande nr 15 vid 1958 års A-riksdag. I detta utlåtande hade utskottet förklarat att det föll under författningsutredningens redan givna uppdrag att i viktiga delar ompröva jämväl statschefens ställning i en modern parlamentarisk demokrati.

Konstitutionsutskottets memorial (nr 17, 1962 års riksdag) angående *granskning av de i statsrådet förda protokoll.* Under hänvisning till att övervägandena angående de statliga företagsformerna alltjämt pågick och att jämväl författningsutredningens arbete fortfarande pågick, ansåg utskottet ej skäl föreligga att bedöma frågan om vissa statssekreterares och andra av de högsta departementstjänstemännens innehav av uppdrag såsom styrelsemedlemmar i hel- och halvstatliga företag inom vederbörande departements verksamhetsområde annorlunda än föregående år, varför utskottet avslog ett inom utskottet framställt yrkande om anmälan.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 20, 1962 års riksdag) med *förslag till lag angående ändring i stadgan den 21 februari 1941 (nr 98) om ersättning för riksdagsmannauppdragets fullgörande m. m.* På grundval av den översyn, om vilken hemställts, framlade utskottet, med begagnande av sin initiativrätt i fråga om nämnda bestämmelser, för riksdagen förslag till ändringar av stadgan och av övergångsbestämmelserna till stadgan. Förslagen avsåg att utgöra en preliminär lösning av hithörande frågor i avvaktan på resultatet av författningsutredningens arbete i vad det berörde riksdagens arbetsformer.

Konstitutionsutskottets utlåtande (nr 22, 1962 års riksdag) i anledning av väckta motioner om *införande i riksdagsstadgan av bestämmelser i syfte att ernå en effektivare budgetbehandling.* Utskottet hänvisade till författningsutredningens remissvar 1959 över budgetkommitténs betänkande, där utredningen framhöll, att den arbetade med ett förslag till omläggning av riksdagens budgetbehandling,

som uppvisade betydande likheter med budgetkommitténs, varvid omläggningen av budgetarbetet ingick som ett led i en genomgripande omstöpning av riksdagens arbetsformer och att det därför låg nära till hands att låta ställningstagandet till budgetkommitténs förslag anstå till dess utredningens huvudbetänkande förelåg. Enligt vad utskottet inhämtat kunde detta väntas föreligga våren 1963. Med hänsyn härtill ansåg sig utskottet icke nu böra förorda någon revision av gällande bestämmelser avseende riksdagens budgetarbete.

Bankoutskottets utlåtande (nr 14, 1962 års riksdag) i anledning av motion om *installerande av tidsenliga voteringsapparater i riksdagens kamrar*. Utskottet hemställde, att riksdagen skulle uppdraga åt fullmäktige i riksgäldskontoret att vidtaga anstalter för att säkerställa funktionsdugliga voteringsapparater i riksdagens kamrar, med framhållande av att man borde eftersträva att voteringsanläggningarna skulle kunna anpassas till de ändringar av riksdagslokalerna, vilka kunde föranledas av författningsutredningens förslag.

Bankoutskottets utlåtande (nr 32, 1962 års riksdag) angående *regleringen för budgetåret 1962/63 av utgifterna under huvudtiteln Riksdagen och dess verk m. m.* Utskottet tillstyrkte den utökning av riksdagsbibliotekets personal som krävdes för upplysningstjänstens vidkommande; dock borde en sådan ske genom inrättande av extra tjänster. Upplysningstjänstens arbete borde tills vidare fortgå i de former som hittills tillämpats i avvaktan på författningsutredningens förslag till upplysningstjänstens organisation och ställning i förhållande till riksdagsbiblioteket.

Första lagutskottets utlåtande (nr 8, 1962 års riksdag) i anledning av motion om *tidpunkten för avgivande av den årliga redogörelsen för handläggningen av riksdagens skrivelser*. Under hänvisning till sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 20, 1961 års riksdag, ansåg utskottet icke skäl föreligga att innan författningsutredningen framlagt sina förslag förorda ändring av gällande ordning, och avstyrkte på grund härav motionen.

Förutsättningar och plan för utredningsarbetet

Vilket är det rätta statsskicket, vilket är det bästa statsskicket? I den västerländska debatten om statsstyrelsens organisation har, ända från äldsta tid, dessa två frågor tävlat om uppmärksamheten. Frågan om det rätta statsskicket har avsett, hur statsskicket bör vara konstruerat för att förverkliga vissa angivna värden, t. ex. folksuveränitetens princip. Uppmärksamheten har då främst inriktats på frågan om den statliga maktutövningens legitimation. Staten har ansetts legitimerad just i den mån den förverkligar de uppställda principerna. I den andra frågeställningen har legitimationsspörsmålet skjutits i bakgrunden och det väsentliga intresset inriktats på spörsmålet om hur statsskicket skall se ut för att det skall fungera på bästa sätt. Det främsta måttet blir då effektiviteten, man bedömer statsskicken efter deras resultat när det gäller att skapa stabila förhållanden, samordna skilda intressen, åstadkomma beslut och genomföra fattade beslut.

De båda frågeställningarna brukar ej helt utesluta varandra, tvärtom finns de väl alltid med i debatten om statsteorierna fast i olika grad. Vad som skiljer statsteorier och tidsskeden åt i detta sammanhang är alltså graden av intresse för och betoning av legitimations- respektive effektivitetssynpunkten. Om vi ser på vår egen tid, har den stora ideologiska striden såväl omedelbart före som efter det andra världskriget dominerats av legitimationsfrågan. Vad det främst gällt har varit att hävda den västerländska demokratiens ideal mot olika slag av totalitära statsbildningar.

Demokratien framstår nu, på ett sätt som ännu för femtio år sedan knappast var tänkbart, för den alldeles övervägande delen av vårt folk som den givna utgångspunkten för varje diskussion om statsskicket. Enigheten om de grundläggande demokratiska värderingarna är i själva verket så stor, att en argumentation till förmån för demokratien i allmänhet synes överflödig. I historiskt perspektiv ter sig denna åsiktsöverensstämmelse, hur självklar den kan förefalla, såsom märklig. Den sätter sin prägel på allt tänkande i författningsfrågorna i vårt land just nu: något alternativ till det rådande demokratiska systemet finnes över huvud taget icke. Frågan om det rätta statsskicket, i denna mening, är för vårt folks vidkommande avgjord.

Ur författningsutredningens synpunkt betyder detta, att uppmärksamheten helt kan koncentreras på spörsmålet om det demokratiska systemets

närmare utformning. Förutsättningarna för en diskussion om det bästa statsskicket, om folkstyrelsens teknik, borde i detta läge vara särskilt gynnsamma.

Till en början måste emellertid konstateras, att efter demokratiens definitiva genombrott i vårt land 1918—21 har intresset för konstitutionella spörsmål varit begränsat. Under 1920-talet och början av 1930-talet föranledde visserligen minoritetsparlamentarismen och därmed förbundna problem åtskillig diskussion, där frågan om demokratiens arbetsmetoder i stort ofta aktualiserades. Denna debatt upphörde emellertid samtidigt som majoritetsparlamentarismen gjorde sitt intåg. Under den följande perioden av akut nazistiskt hot mot demokratien fanns föga utrymme för en på demokratiens tekniska funktionssätt inriktad debatt.

Under åren närmast efter det andra världskriget har ett antal frågor, såsom om permanent samlingsregering, om folkomröstning, om enkammarsystem och om vissa valtekniska spörsmål, tidvis varit föremål för meningsutbyte. Diskussionen har emellertid förts inom en begränsad krets utan att engagera större folkgrupper. I valrörelserna har de konstitutionella frågorna spelat en undanskymd roll eller ingen roll alls. Någon opinionsmässig förberedelse inför tanken på en samlad översyn av den moderna demokratiens funktionsproblem förelåg knappast vid utredningens tillsättande.

Från 1950-talets senare del blev diskussionen om författningsfrågorna livaktigare i samband med det mindre stabila parlamentariska läget. De två folkomröstningarna 1955 och 1957 liksom upplösningsvalet 1958 har riktat uppmärksamheten på att folkstyrelsen kan utövas i andra former än de invanda. Olika svagheter i den författningsmässiga regleringen av vissa institut — exempelvis reglerna om riksdagsupplösning — har också framträtt i dessa sammanhang. I någon mån har väl därjämte författningsutredningens existens bidragit till att debatten på detta område fått större omfattning.

Även om det sålunda kan sägas, att intresset för de konstitutionella frågorna blivit starkare under senare år, är det utmärkande för denna debatt — just därför att den avsett demokratiens teknik och ej dess princip — att de olika frågorna diskuterats var och en för sig i sitt särskilda sammanhang. Det betyder att debattinläggen i allmänhet ej varit förbundna med en sammanhängande grundsyn beträffande demokratiens teknik i stort.

Mot denna bakgrund är det knappast överraskande att under författningsutredningens arbete från början i ett flertal väsentliga frågor framträdde ej blott delade meningar utan delade meningar som ej lät sig enhetligt grupperas. De skiljaktiga ståndpunkterna gällde för det politiska livet och författningen så centrala spörsmål som valsättet (proportionellt val eller majoritetsval och, om proportionella val bibehålles, spörsmålen om fördelningsmetod, spärr och tilläggsmandat), kammarsystemet (en eller två kamrar), folkomröstningsinstitutet (princip och utformning), omfattningen av

grundlagsskyddet för medborgerliga fri- och rättigheter samt den s. k. lagprövningsrätten (princip och utformning).

Vidare hade utredningen under sitt arbete, av skäl som närmare redovisas i följande avsnitt, blivit övertygad om att partiella reformer ej var tillfyllest och att en allmän grundlagsrevision var nödvändig. Ett förslag till en ny författning måste emellertid redan av praktiska skäl bygga på en i huvudsak enhetlig grundval; att framlägga ett flertal fullt utformade alternativa lagförslag låg knappast inom det möjligas gräns. Härtill kom den politiska bedömningen: ett starkt splittrat förslag skulle med all sannolikhet ge statsmakterna intrycket, att erforderlig enighet kring en författningsreform var så vansklig att uppnå att hela frågan fick skjutas på framtiden.

Efter flera resultatlösa försök att nå en överenskommelse inom utredningen, meddelades genom en kommuniké den 2 februari 1961, att utredningen tagit upp vissa stora, politiskt kontroversiella frågor till förnyad behandling och att ledamöterna därvid kommit fram till följande personliga ställningstaganden:

En majoritet bestående av hrr Sandler, Dahlén, Hallén, Munktell, Sehlstedt, Westerståhl och Wrigstad har samlats om ett förslag om övergång till ett enkammarsystem. Kammaren sammansättes genom val i ortskretsar och regioner; någon slutlig ställning till kammarens storlek har inte tagits. Hrr Ahlkvist och Wahlund har förordat ett reformerat tvåkammarsystem.

Inom utredningen har vidare en majoritet, bestående av hrr Sandler, Hallén, Sehlstedt, Westerståhl och Wrigstad, förenats i ett principuttalande om önskvärdheten av att ett modifierat majoritetsvalsystem, som icke skulle bygga på dubbel valomgång, bringas under övervägande och debatt.

Med tanke på att en ny författning bör vila på en bred anslutning och med hänsyn till det aktuella opinionsläget inom olika partier har samtliga ledamöter enats om att framlägga förslag om proportionell valmetod, med ökade garantier för personval.

I folkomröstningsfrågan har utredningen enhälligt beslutat förorda, att förslag om grundlagsändring skall underställas folkomröstning, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter så begär. I övrigt har hrr Sandler, Ahlkvist, Hallén, Sehlstedt, Westerståhl och Wrigstad enats om att icke i förslaget till ny grundlag införa några bestämmelser om rådgivande eller beslutande folkomröstning. Hrr Dahlén, Munktell och Wahlund hade önskat, att enighet kunnat vinnas om ytterligare användning av folkomröstning.

Beträffande frågan om rätt för domstol att pröva om lag eller annan författning strider mot grundlag, anser utredningen, att en sådan rätt bör finnas. Den bör, liksom för närvarande, tillkomma de vanliga domstolarna; med hänsyn härtill har utredningen icke ansett det nuvarande läget kräva, att en särskild författningsdomstol tillskapas.

Utredningen har enats om att i ett särskilt grundlagskapitel intaga bestämmelser om medborgarnas fri- och rättigheter.

Härefter kvarstod således endast två huvudsakliga alternativa linjer, rörande kammarsystemet, och i fråga om dem hade utredningen beslutat

framlägga alternativa lagförslag. I övrigt hade samtliga ledamöter medverkat till att skapa den gemensamma grundval, på vilken den närmare utformningen av lagförslagen kunde bygga.

För anhängarna av tvåkammarsystemet (herrar Ahlkvist och Wahlund) har något uppgivande av ståndpunkter rörande valsättet ej varit aktuellt; kommunikén innehöll ingenting om den proportionella metodens närmare utformning. För den majoritet som stödde enkammaralternativet (herrar Dahlén, Hallén, Sandler, Sehlstedt, Westerståhl och Wrigstad) hade härmed grunden lagts för en politisk kompromiss just rörande valsystemet. Den centrala punkten i denna kompromiss kom att innebära att man på den ena sidan avstod från att kräva att utredningen skulle lägga fram förslag om majoritetsval och på den andra sidan avstod från kravet att det nya proportionella valsystemet, i förhållande till den samlade effekten av gällande ordning, skulle medföra ett starkare inslag av riksproportionalitet vid mandatfördelningen. Dessa ömsesidiga och, med tanke på tidigare intagna ståndpunkter, långtgående medgivanden motiverades av en bestämd strävan att skapa ett sammanhängande förslag, som kunde läggas till grund för en mera genomgripande författningsreform och som samtidigt kunde ha utsikt att vinna en bred anslutning.

Med utredningsuppdraget har varit förbundna vissa praktiska problem som här skall beröras. Dessa problem hänger nära samman med uppdragets omfattning.

I direktiven omnämnes ett antal särskilda frågor, som skall göras till föremål för utredning, men dessutom lämnas det allmänna uppdraget att på grundval av en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem genomföra en modernisering av vår författning. En föreställning om mängden av olikartade frågor som härigenom aktualiseras ger de återgivna uttalanden, som gjorts av riksdagen och som hänvisar till utredningens arbete. Likväl erbjuder dessa riksdagens uttalanden knappast mer än en exempelsamling från det komplex av spörsmål, som en modernisering av statsskicket har i sitt följe.

Det särpräglade i utredningens uppdrag framträder också vid en jämförelse med tidigare konstitutionella utredningar. Såsom närmare belyses i Bilaga 14, där offentliga utredningar i konstitutionella frågor under åren 1900—1962 förtecknas, har alla dessa utredningar haft jämförelsevis specialiserade uppgifter. Bland större frågor som vid upprepade tillfällen varit föremål för uppmärksamhet må nämnas rösträttsfrågor, spörsmål rörande riksdagens arbetsformer, folkomröstningsinstitutet samt tryckfrihetsförordningen och därmed sammanhängande ämnen. Därutöver har utredningar verkställts rörande ett flertal olika institut eller särskilda grundlagsstadganden. Gemensamt för dem alla har varit ej blott uppdragets specialisering utan också en strävan att författningstekniskt avgränsa räckvidden

av de föreslagna förändringarna, dvs. den förordade reformen har inpassats med minsta möjliga rubbning av det konstitutionella regelsystemet i övrigt.

Samma målsättning gällde för den, om man ser till antalet ändrade grundlagsparagrafer, ojämförligt största konstitutionella reformen sedan 1809, nämligen ståndsrepresentationens ersättande med ett tvåkammarsystem. Enligt propositionen till 1862—63 års riksdag (nr 61, sid. 44) hade regeringsformen lämnats »orörd i alla delar, som icke ovillkorligen sammanhängde med representationsreformen». Trots att ändringarna berörde närmare två tredjedelar av regeringsformens paragrafer var det icke tal om att begagna detta tillfälle för att bringa grundlagens stadganden i bättre överensstämmelse med dåvarande konstitutionella praxis eller att i övrigt modernisera författningen.

Det föreliggande utredningsuppdragets omfattning har medfört att varje enskild fråga icke kunnat ägnas så stor uppmärksamhet, som ett mera begränsat uppdrag hade möjliggjort. Med tillämpning av vanliga regler för utredningar hade här funnits uppgifter för ett stort antal specialkommmittéer och en sammanlagd betänkandevolym på tiotusentals sidor hade ingalunda framstått som anmärkningsvärd. När nu hela uppdraget åvilat en utredning ensam och utredningens förslag koncentrerats till föreliggande slutbetänkande jämte ett mindre, tidigare betänkande, betyder detta att en begränsning blivit nödvändig. Historiska översikter och internationella jämförelser har gjorts ytterst kortfattade eller i många fall helt utelämnats. Att ur andra synpunkter koncentrationen av utredningsuppdraget kunnat vara till fördel, är en sak som ej här närmare skall beröras. Även när det gäller att redovisa argumentationen rörande utredningens olika förslag och motiven för utredningens egna ställningstaganden har stor restriktivitet iakttagits. Endast beträffande några frågor, i direktiven framhållna som särskilt viktiga, föreligger en mera utförlig redovisning av angivet slag.

Det hade varit önskvärt att utredningens ställningstaganden i väsentligt högre utsträckning än nu är fallet kunnat grundas på forskningsresultat belysande, hur den svenska folkstyrelsen i stort arbetar, hur medborgarna påverkar och påverkas av partier, organisationer och massmedia. Utredningen har givetvis ej haft möjlighet att själv taga initiativ till och avvakta resultatet av en sådan forskning. Endast på några få områden har större undersökningar kunnat genomföras. Sålunda har det av partierna faktiskt tillämpade nomineringsförfarandet gjorts till föremål för en särskild studie i syfte att belysa ett viktigt led i det representativa systemet. En intervjuundersökning i samband med 1957 års folkomröstning i tjänstepensionsfrågan har givit faktiskt material för bedömningen av vad en folkomröstning innebär, sedd ur synpunkten av medborgarnas ställningstagande och information. Från vissa angivna utgångspunkter har omfattande undersökningar företagits rörande den tekniska effekten av olika valsystem. Väsentliga data om förhållandet mellan staten och organisationerna har vidare

sammanställts. Något mer än enstaka bidrag till ett studium av demokratiens förutsättningar och faktiska innebörd är detta dock icke.

Vad utredningsuppdragets planering beträffar föreföll det redan från början uppenbart, att de allra flesta av de frågor varom direktiven talar har ett så nära inbördes sammanhang att de ej kunde lösas en efter en och behandlas i etappvis angivna betänkanden. Endast ett större ämnesområde, regeringsarbetet, föreföll möjligt att behandla separat och här har överlämnats ett särskilt betänkande (SOU 1958: 14), där utredningen i första hand redovisar material och synpunkter rörande regeringens interna arbetsförhållanden. Någon möjlighet att på dåvarande stadium framlägga förslag till nya grundlagstexter i anslutning till de förordade förändringarna på detta område fanns icke. Till de i detta tidigare betänkande framförda förslagen får utredningen emellertid anledning att i stor utsträckning återkomma i föreliggande betänkande.

Om flera av de andra huvudfrågorna, särskilt valsystemet, gäller att de egentliga överläggningarna inom utredningen icke kunnat inledas förrän omfattande förberedande undersökningar av teknisk karaktär verkställts. På grund av dessa frågors natur har sedan, när nya uppslag och lösningar under utredningsarbetet blivit aktuella, ytterligare tidskrävande tekniska undersökningar erfordrats.

Utredningens arbete var från början inriktat på att slutbetänkandet skulle kunna avges vid en avsevärt tidigare tidpunkt. Av olika skäl har tidsplanen icke kunnat hållas. Den ytterligare tid som utredningen därmed haft till förfogande har utnyttjats för ett mera ingående arbete med författningstexter och olika därmed sammanhängande frågor. Den ursprungliga avsikten var nämligen att vid sidan om förslagen i de frågor, som direktiven särskilt berör, huvudsakligen framlägga endast preliminära utkast till författningstexter, avsedda att ersätta nu gällande regeringsform och riksdagsordning; dessa utkast skulle sedan ha behövt en genomgripande teknisk överarbetning, om regeringen beslutat använda utredningens förslag som grundval för en konstitutionell reform. De författningsförslag som nu presenteras har alltså kunnat bli föremål för en väsentligt mera ingående bearbetning. Dessutom har de mera detaljerade bestämmelserna om riksdagsarbetet, som finns i andra författningar än riksdagsordningen, kunnat infogas i de föreslagna nya lagtexterna.

Föreliggande volym, del 2 av utredningens slutbetänkande om Sveriges statsskick, är uppdelad i tre huvudavdelningar. Den första delen, utredningsuppdraget, behandlar direktiv, arbetets förutsättningar och plan samt den för omfattningen av utredningens uppdrag väsentliga frågan om allmän grundlagsrevision. Den andra avdelningen är ägnad folkstyrelsens

grundläggande teknik. Hit har förts, förutom ett avsnitt om partier och organisationer, den mera principiella behandlingen av valsystem, folkomröstning, kammarsystem och parlamentarismen. Genom att dessa frågor brutits ut har de kunnat få en sammanhängande och mera fullständig belysning. Utredningens förslag på dessa områden återkommer under den tredje och största avdelningen, förslaget till regeringsform, som innehåller kapitelvis redovisade motiv till de förordade stadgandena. Motiven anknyter till enkammaralternativet: texten till enkammaralternativet har utformats först och motsvarande text för tvåkammaralternativet har sedan såvitt möjligt erhållit en parallell uppställning. I denna avdelning redovisas även detaljmotiv som berör enbart tvåkammaralternativet samt motiven för att vissa i 1809 års regeringsform ingående stadganden helt saknar motsvarighet i förslaget. Avslutningsvis återges de reservationer och särskilda yttranden som anknyter till förslaget till regeringsform.

Motiven till förslaget till riksdagsordning behandlas i del 3 av föreliggande betänkande. Även vissa frågor rörande riksdagsarbetets faktiska gestaltning beröres i denna del, som därutöver innehåller detaljmotiv angående förslaget till riksdagsordning enligt tvåkammaralternativet samt reservationer och särskilda yttranden anknytande till föreslagna stadganden i riksdagsordningen.

Allmän grundlagsrevision

Omfattningen och den allmänna uppläggningen av författningsutredningens arbete påverkas väsentligt av ställningstagandet till frågan, om partiella grundlagsändringar är tillfyllest eller om en allmän grundlagsrevision erfordras. Det finns därför anledning att inledningsvis taga upp denna fråga till behandling och därvid till en början granska den skrivna författningens nuvarande läge.

Den skrivna författningens nuvarande läge

I alla stabiliserade statsbildningar gäller för de politiska beslutens fattande en viss ordning, ett system av regler, som kan sägas utgöra vederbörande stats faktiska »statsskick». Dessa regler, som alltså faktiskt iakttages vid de politiska beslutens tillkomst, anger mer eller mindre fullständigt, hur statsorganen utses, hur de är uppbyggda, vilka befogenheter de har, vilka former som skall följas vid beslutfattandet etc. De flesta moderna stater har också en skriven författning (konstitution, grundlag). Ur formell synpunkt brukar grundlag skilja sig från annan lag därigenom att särskilda former skall iakttagas vid dess ändring.

Förhållandet mellan det faktiska statsskicket och vederbörande lands grundlag uppvisar många varianter. Grundlagen kan täcka ett större eller mindre fält av det faktiskt tillämpade regelsystemet. Delvis kompletteras grundlagen av stadganden av annan art än grundlag, delvis kan det föreligga konstitutionella sedvaneregler, som ej alls har någon motsvarighet i skrivna bestämmelser. Vidare är det ingalunda givet, att det råder fullständig överensstämmelse mellan statsskickets faktiska utformning och motsvarande författningsstadganden. Statsskicket kan ha utvecklats på ett sätt, som ej förutsetts vid grundlagens tillkomst, och följden kan bli antingen att grundlagen i vissa delar ej är tillämplig eller att det föreligger en direkt motsättning mellan författningsreglernas bud och de i praktiken tillämpade reglerna. Exempel finns till och med på stater, där författningstexten främst synes ha en ideologisk uppgift och snarast är ägnad att dölja det politiska livets realiteter.

I Sverige föreligger, till skillnad från vad som är fallet i de flesta andra länder, ej endast ett författningsdokument utan fyra gällande grundlagar, antagna vid olika tidpunkter: 1809 års regeringsform, 1866 års riksdags-

ordning, 1810 års successionsordning och 1949 års tryckfrihetsförordning. Innehållsmässigt sett uppvisar de svenska grundlagarna flera särdrag. Sålunda är det icke vanligt, att de många detaljbestämmelserna om riksdagsskicket, som den svenska riksdagsordningen upptar, är inskrivna i grundlag. Dylika föreskrifter återfinnes i andra länder vanligen i arbetsordningar för vederbörande parlament. Svensk författningstradition, särskilt behovet av enhetliga och fasta arbetsformer för den gamla, på fyra stånd uppbyggda riksdagen, ger en förklaring till skillnaden. Vidare har konstitutionella garantier för tryckfriheten vanligen formen av en allmän principdeklaration, medan den närmare utformningen av tryckfriheten brukar återfinnas i vanlig lag. Hos oss däremot är tryckfrihetsrätten i huvudsak reglerad i en författning av grundlags natur. Även här kan förklaringen hämtas i en författningshistorisk tradition. Successionsordningen, med främsta syfte att reglera arvsföljden inom det Bernadotteska huset och vissa därmed sammanhängande frågor, har en annan karaktär än övriga grundlagar.

Regeringsformen av år 1809 är den främsta grundlagen och den som närmast motsvarar andra länders konstitutioner. Näst efter Förenta Staternas författning är den också den äldsta gällande grundlagen. Till sin utformning är den mindre principiell än de flesta andra grundlagar. Den är icke präglad av någon enhetlig författningsteoretisk doktrin, maktfördelningen följer intet enkelt schema. Däremot ägnar regeringsformen ett betydande utrymme åt förvaltningsorganisationen. Anknytningen till äldre svensk författningstradition är ofta uppenbar.

Till skillnad från de flesta av sina äldre föregångare innehåller 1809 års regeringsform regler angående grundlagsändring. Konstitutionsutskottet hade, såsom det hette i 1809 års memorial med förslag till regeringsform, förutsett att denna grundlag icke kunde bliva fullkomlig och hade därför velat öppna en möjlighet att förbättra den. Rent kvantitativt har detta grundlagsändringsinstitut i hög grad utnyttjats. Medan exempelvis den amerikanska författningen räknar endast tjugutvå »amendments», har den svenska regeringsformens paragrafer varit föremål för hundratals ändringsbeslut. Endast några få paragrafer kvarstår helt i sin ursprungliga språkliga dräkt och de flesta har ändrats ej blott en utan flera gånger.

Det anmärkningsvärda med dessa grundlagsändringar är emellertid, att de i alldeles övervägande grad gällt bestämmelser rörande statsorganens uppbyggnad och verksamhetsformer, medan de grundläggande kompetensbestämmelserna i största utsträckning förblivit oförändrade: stadgandena om konungens allmänna ställning och befogenheter, hans beslutanderätt i konseljärenden, hans rätt att utnämna och avskeda statsråd, bestämmanderätten över krig och fred, finansmaktens allmänna utformning, lagstiftningskompetensen, det huvudsakliga i fråga om riksdagens kontrollmakt, överallt finner man exempel på stadganden som oförändrade eller med endast obetydliga modifikationer behållits sedan 1809.

De många ändringarna av grundlagens stadganden om statsorganens uppbyggnad och verksamhetsformer har i vissa fall inneburit, att regler tagits ut ur grundlagarna och överförts till författningar av annat slag. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om statsrådets organisation och om departementsindelningen och därmed sammanhängande stadganden. I åtskilliga fall har även här intresset för att hålla grundlagen aktuell försvagats med den påföljd, att man också på detta område finner föreskrifter utan närmare förbindelse med statsskickets realiteter. Framför allt beträffande de stadganden som avser riksdagens organisation och verksamhet gäller emellertid, att överensstämmelsen mellan den skrivna författningen och det faktiska statslivet bevarats. Den faktiska utvecklingen har formats genom lagen, organisatoriska förändringar och nya arbetsformer har införts just genom att grundlagen ändrats.

Under de nu förflutna 150 åren har likväl inte bara den statliga organisationen och dess verksamhetsformer undergått en mer eller mindre total omgestaltning utan detsamma är fallet också i fråga om den politiska maktfördelningen och i fråga om de politiska beslutens räckvidd och innebörd för medborgarna. Beträffande dessa förändringar gäller emellertid i allmänhet, att de varken genomförts med grundlagsändringen som instrument eller ens i efterhand registrerats i den skrivna författningen. Undantag finnes, exempelvis de efter första världskrigets slut införda nya grundlagsreglerna med syfte att öka riksdagens inflytande över och insyn i utrikespolitiken. Självfallet har också många mindre ändringar i kompetensreglerna blivit en följd av organisatoriska reformer.

Grundlagens maktdelningssystem är emellertid, som sagt, i huvudsak detsamma som 1809. Det då införda grundlagsändringsinstitutet har i själva verket på detta område föga utnyttjats; även 1809 års regeringsform har därför i vissa väsentliga delar blivit en lika »orygglig och oföränderlig grundlag» som sina föregångare. Icke heller har det varit möjligt att såsom t. ex. skett i fråga om den amerikanska författningen, genom ny tolkning anpassa regeringsformen efter den fortgående utvecklingen. Det är inte enbart de institutionella förutsättningarna, exempelvis den federala organisationen och domstolarnas politiskt betydelsefulla lagprövningsrätt i USA, som har varit annorlunda. Genom att den bärande konstruktionen i regeringsformen, själva maktdelningssystemet, blivit mest föråldrat, och genom att denna konstruktion i så hög grad har karaktären av konkreta lösningar i en given historisk situation, har underlag för mera vittsyftande tolkningsverksamhet saknats. Även grundlagstolkningen har därför kommit att efter hand alltmer begränsas till detaljfrågor.

Som en följd av dessa olika omständigheter har så småningom ett svalg uppstått mellan regeringsformens regelsystem och statsskickets realiteter. I viktiga delar, kan det sägas, uppställer regeringsformen regler för ett samhälle, som inte längre finns.

Betyder då detta, att den faktiskt rådande ordningen står i direkt strid mot regeringsformens föreskrifter? Generellt sett är detta icke förhållandet. I vissa fall har den verksamhet som regeringsformen förutsätter, t. ex. nobilitering eller lagförklaring, upphört, i andra fall har verksamheten fått en annan innebörd, men man fortsätter att iakttaga de föreskrivna formerna, även när de saknar väsentligt politiskt innehåll. I båda lägena är det alltså inte fråga om ett handlande i strid mot grundlagens stadganden. I andra fall åter kan de föreskrivna formerna te sig uppenbart hindersamma för vad som befinnes politiskt önskvärt att göra, och då kan givetvis regeringsformens stadganden komma in i en riskzon. Exempel härpå kan hämtas från regeringsformens bestämmelser rörande finansmakten. Skall läget i stora drag karakteriseras, är emellertid den väsentliga iakttagelsen, att det mindre är fråga om en konflikt med grundlagens uttryckliga föreskrifter än om faktiska handlingsvanor, som utvecklats oberoende av regeringsformens regelsystem.

Vad nu sagts avser icke grundlagsstadgandena i allmänhet utan förhållandet mellan vissa delar av regeringsformens bestämmelser och det faktiska statsskicket. Vad angår riksdagsordningen normerar denna i detalj det faktiska riksdagsskicket. Självfallet gäller något motsvarande om den nya tryckfrihetsförordningen, och om successionsordningen kan väl sägas, att de förhållanden den reglerar ej har undergått större förändringar.

Hur skall man då bedöma den konstitutionella praxis som utvecklats, kan den inte sägas komplettera regeringsformens föreskrifter och ha fått en sedvanerättslig karaktär? Man gör härvidlag ofta jämförelser med Storbritannien och erinrar om hur där centrala delar av författningsrätten inte är kodifierade utan har ställningen som en allmänt erkänd sedvanerätt. Vad jämförelsen med England beträffar må dock framhållas den grundläggande olikheten i fråga om allmän rättstradition. Den skrivna lagen betraktas hos oss som den utan jämförelse främsta rättskällan och vi har ingen motsvarighet till den engelska common-law-traditionen och dess syn på prejudikatens betydelse. I enlighet härmed bildar grundlagarna den givna utgångspunkten för svensk statsrätt.

Vad konstitutionell praxis beträffar bör observeras skillnaden mellan den praxis, som utvecklat sig i direkt anslutning till grundlagarnas stadganden, och en från dessa stadganden fristående praxis. Den förstnämnda utgör intet problem ur här aktuella synpunkter. Det är självfallet att en praxis, som fullständigar och konkretiserar grundlagens bud, beaktas och får betydelse när det gäller att fastställa vad som är gällande statsrätt. Helt annorlunda är situationen i fråga om den praxis, som utvecklats utan stöd i och oberoende av grundlagarna. Något egentligt försök att systematisera denna konstitutionella praxis och angiva dess roll inom statsrätten har betecknande nog aldrig gjorts i vårt land. Problemet ställes här på sin spets, om en konflikt uppkommer mellan uttryckliga föreskrifter i grundlagen och ett hand-

lande med anknytning till sådan praxis. Någon given lösning av sådana konflikter finnes icke, såvida man ej helt enkelt nöjer sig med att falla tillbaka på den skrivna lagen.

Skäl för en allmän grundlagsrevision

Enligt utredningens direktiv finns det »anledning att överväga, om författningen längre fullt ut motsvarar de krav, som i våra dagar bör ställas på en demokratisk konstitution». Upprepade delreformer, heter det vidare, »leder till ett konstitutionellt lappverk, som varken tillfredsställer kravet på effektivitet eller lämnar mycket av den gamla författningen orubbat. Tiden synes därför nu vara inne att företaga en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning». Frågan om hur genomgripande den revision av grundlagarna måste bli, varigenom författningen skall moderniseras, beröres icke i de ursprungliga direktiven. I tilläggsdirektiven från 1957 talas dock, ehuru mera i förbigående, om »den tillämnade nya författningen».

Inledningsvis vill utredningen framhålla, att det från början ingalunda framstod som givet, att en fullständig omarbetning av berörda grundlagstexter skulle visa sig erforderlig. De partiella och mindre ingripande reformernas väg låg även här närmast till hands, och det var först så småningom, efter en systematisk genomgång av grundlagstexterna och under arbetet med de många enskilda delfrågorna, som den uppfattningen växte fram att en allmän grundlagsrevision var ofrånkomlig, om en modernisering över huvud taget skulle genomföras. Utredningens ställningstagande härvidlag kan också sägas anknyta till en tradition i svensk rättsutveckling. Även på många andra rättsområden har man, när det existerande regelsystemet i väsentliga delar blivit föråldrat, ansett en allmän översyn erforderlig.

Utredningens överväganden rörande behovet av en allmän grundlagsrevision redovisas under följande fyra rubriker: Den skrivna författningens allmänna roll för statsskicket, lagtekniska synpunkter, grundlagens ställning i folkmedvetandet samt tidpunkten för en grundlagsrevision.

Den skrivna författningens allmänna roll för statsskicket. Såsom i det föregående skildrats har delar av den svenska skrivna författningen, och då framför allt regeringsformens maktdelningssystem, kommit att mista kontakten med statslivets realiteter. Vid sidan av regeringsformen har en vittförgrenad konstitutionell praxis utbildats, men dennas rättsliga karaktär och förhållande till den skrivna rätten är oviss. Resultatet av denna utveckling har blivit ej blott att den skrivna författningens verkningskrets successivt inskränkts utan även att på viktiga områden inom statslivet det rättsliga läget är oklart. I motsvarande mån har statsmakternas rörelsefrihet ökat samtidigt som gränserna för denna frihet ofta ej ens någorlunda bestämt kan anges. Åtskilliga exempel på sådana oklara lägen beröres i de följande kapitlens redogörelser för rådande förhållanden.

I och för sig bör givetvis statsmakternas handlingsfrihet icke inskränkas

mer än vad som är erforderligt för att tillgodose det demokratiska statsskickets krav. Hur avvägningen i detalj skall göras, får bedömas i varje särskilt fall. Den rådande rörelsefriheten är emellertid ej resultatet av en sådan avvägning utan är en icke avsedd följd av den allmänna konstitutionella utvecklingen. I främsta rummet är själva oklarheten i rättsläget otillfredsställande.

Grundlagens huvuduppgift kan sägas vara att upplinjera en grundordning, en fast ram för den politiska aktiviteten. Inom denna ram kan strider utspelas om politikens inriktning men själva ramen skall respekteras av de politiskt verksamma; för det fall man önskar ändra ramen, finns även därom regler i grundlagen. På så vis skall alltså grundlagen avgränsa området för den politiska striden och såvitt möjligt förhindra att striden kommer att gälla beslutens konstitutionella sida. Om konstitutionella konflikter ändå uppkommer, skall grundlagen ange sättet för deras lösning.

Det är enligt utredningens mening uppenbart, att den nuvarande svenska författningen ur denna synpunkt icke uppfyller rimliga anspråk. Många konkreta erfarenheter liksom ett otal teoretiska exempel kan anföras avseende fall, där det icke är möjligt att på ett entydigt sätt avgöra, om ett visst förfarande är tillåtet eller ej. Självfallet måste all lag innehålla luckor, men här är det fråga om brister, som direkt kan föras tillbaka på grundlagstextens allmänna utformning. Att man trots allt i Sverige ej haft flera konflikter om grundlagens tillämpning synes delvis bero på speciella politiska förutsättningar: sedan 1919 har de politiska styrkeförhållandena varit sådana att någon bestående motsättning mellan riksdagens kamrar icke förelegat. I allmänhet har ministären antingen haft majoritet i båda kamrarna eller inte i någon, och minoritetsministärernas epok inträffade under en tid, då omfattningen av den statliga verksamheten och därmed också omfattningen av regeringens aktivitet var väsentligt mycket mindre än nu. Rubbas dessa förutsättningar, ökar omedelbart risken för att den politiska striden föres över på ett plan, där grundlagsenligheten i företagna åtgärder ifrågasättes. Det är i ett sådant läge som det otillfredsställande i rådande förhållanden särskilt tydligt framträder: legaliteten i statsmakternas handlande kan bestridas, utan att klarhet i rättsläget står att vinna.

När det faktiska statsskicket kodifieras genom en skriven författning innebär detta, att en ökad styrka och motståndskraft gives åt den rådande ordningen. Såsom närmare beröres i det följande medför en kodifiering av praxis regelbundet också en precisering av gällande regler. Därmed blir det lättare att aktualisera de principer statsskicket bygger på och att, vid inifrån eller utifrån kommande angrepp, klargöra när dessa principer kränkes. I och för sig kan ju det värn, som grundlagen erbjuder, te sig ringa inför ett angrepp baserat på våld. Man bör emellertid icke underskatta värdet av att i ett sådant läge ha såvitt möjligt entydiga och i olika situationer tillämpliga regler. En modern grundlag innebär därför ett krafttillskott för den svenska demokratien.

I detta sammanhang bör också grundlagens tillämplighet under extraordinära förhållanden beaktas. Att, så långt det över huvud taget går, söka skapa författningsmässiga förutsättningar för att de högsta statsorganen även under krig och eventuell ockupation kan bevara en obestridd legalitet, dvs. handla inom grundlagens råmärken, har tett sig som en uppgift av särskild vikt. Även här har utvecklingen medfört radikalt förändrade förutsättningar för den rättsliga regleringen.

Utredningen kan inte finna att den nuvarande svenska regeringsformen fyller de här berörda kraven på en grundlag. Vad som erfordras är en författningstext, som å ena sidan konsekvent begränsas till att reglera endast den väsentliga ram inom vilken svensk demokrati skall arbeta, men som å andra sidan strikt skall kunna tillämpas.

Lagtekniska synpunkter. Den grundlagsrevision varom här är fråga framstår ur en aspekt som summan av ett mycket stort antal särskilda förslag, vart och ett berörande olika mer eller mindre viktiga delar av statsskicket. Skäl för de särskilda förslagen finns anförda i olika kapitel av föreliggande betänkande, men det är uppenbart att dessa motiv ej till sin sakliga innebörd här kan sammanfattas. Det kan emellertid finnas anledning att i korthet erinra om de skilda huvudtyper av motiv, som varit aktuella då utredningen föreslår en fullständig omarbetning av gällande grundlagstexter.

Den närmast till hands liggande typen av motiv för att förorda en grundlagsändring är helt enkelt, att man därigenom vill ändra rådande förhållanden, t. ex. åstadkomma en ny organisation av ett visst statsorgan eller en ny kompetensfördelning. Här är den föreslagna grundlagstexten alltså ett instrument, med vars hjälp man vill få till stånd förändringar av det faktiska statsskicket.

I flera sammanhang har emellertid ett helt annat slag av motiv varit det väsentliga, nämligen när förslag framlägges om att rådande praxis skall inskrivas i grundlagen. Den nya grundlagstexten avser då icke att förändra utan tvärtom att konfirmera och befästa den berörda delen av det existerande statsskicket. Eftersom innebörden av en viss praxis ofta är ganska vag, betyder kodifieringen vanligen också en precisering. Den skrivna regeln får därigenom skarpare konturer än motsvarande faktiska handlingsmönster. Under arbetet med lagregelns utformning aktualiseras emellertid ofta andra frågeställningar än den ursprungliga. Härigenom vidgas också motivkretsen utöver den som enbart gäller att kodifiera en redan utbildad praxis. Som exempel må nämnas de många delproblem, vilka sammanhänger med parlamentarismens grundlagsfästande.

Slutligen har utredningen naturligtvis haft anledning att föreslå ändringar av grundlagstexten med hänsyn till det allmänna logiska sammanhanget och till språkliga krav. Även här gäller emellertid, att redan den minsta rubbning av den ursprungliga texten kan nödvändiggöra ställningstaganden till sakfrågor, som man från början ej tänkt behandla. En lag-

revision av detta slag både mångfaldigar problemen och framtvingar överväganden av nytt slag.

De olika delförslagen rörande grundlagens utformning och därtill hörande motiv måste som sagt bedömas för sig och i sitt sammanhang. Här finns blott anledning att understryka att om man anser tillräckligt många enskilda ändringar i regeringsformen motiverade, når man en punkt där den bärande konstruktionen brister. Stilbrytningen mellan de gamla och de nya stadgandena blir utomordentligt påfallande. Men framför allt går det ej längre att åstadkomma ett tillfredsställande sammanhang mellan de olika stadgandena. Redan nu finns erfarenhet av hur obenägenheten att anpassa systemet i sin helhet efter nya institut medfört problem. Som enda exempel må nämnas den 1867 införda upplösningsrätten; den så kallade vaderiksdagen har varken ur legal eller praktisk synpunkt fungerat tillfredsställande just därför att den är ett främmande inslag i systemet. Ett försök att i den nuvarande regeringsformen inskriva exempelvis regler i anslutning till parlamentarismen är detsamma som att införa en helt väsensskild princip. Enstaka lagstadganden, som inte står i samklang med lagens allmänna syfte och bakomliggande idéer, riskerar att förlora sina betydelse. För att en lag skall kunna tillämpas på nya förhållanden och anpassas efter utvecklingen krävs att den bygger på enhetliga principer.

De lagtekniska skälen talar därför utan varje tvekan för en allmän grundlagsrevision, om man över huvud taget vill åstadkomma någon mer omfattande modernisering.

Grundlagens ställning i folkmedvetandet. Den svenska regeringsformen är otvivelaktigt ett märkligt historiskt dokument. Den har en påtaglig förankring i vårt lands på många sätt intressanta och särpräglade författningshistoria och dess ålder är ägnad att inge respekt. Anmärkningsvärt är emellertid, om man gör en jämförelse t. ex. med Förenta staterna eller Norge, vilken föga uppmärksammad plats vår grundlag intar i folkmedvetandet. Förklaringarna torde vara många. Revolutionen 1809 var inte någon folkligt nationell manifestation, författningsverket hade karaktären av en kompromissprodukt utan starkare idémässiga inslag; den samhällsorganisation regeringsformen anknöt till ansågs redan 1809 av många såsom någonting passerat. För nu levande generationer tillkommer svårigheten att i regeringsformens lagtext igenkänna vårt nuvarande statsskick. I själva verket måste ju texten för att av exempelvis studerande ungdom kunna begripas och inte förorsaka missförstånd förses med kommentarer så ingående, att de knappast på ett tillfredsställande sätt kan lämnas annat än på högskolestadiet.

Det är enligt utredningens mening angeläget, att grundlagen är så avfattad att den skall kunna läsas och i sina huvuddrag begripas av envar allmänintresserad medborgare. Vid undervisning om det svenska samhället i skolorna bör författningstexten direkt kunna utnyttjas och ge upplysning om de

grunder enligt vilka vårt land styres. För det demokratiska statsskickets förankring i folket är detta ingalunda oväsentligt.

Tidpunkten för en grundlagsrevision. De flesta nya grundlagar har tillkommit som en följd av omstörtande händelser och kriser i folkens liv. Krig och revolutioner har skapat ett akut behov av en konstitution anpassad efter de förändrade förhållandena. Det uppdrag att modernisera författningen som utredningen erhållit har däremot, liksom motsvarande danska författningsarbete efter det andra världskriget, kunnat utföras under normala förhållanden. När man i ett sådant läge beslutar sig för att föreslå en allmän revision av den skrivna författningen, en revision, som i väsentliga delar — ehuru ingalunda genomgående — åsyftar att kodifiera nu rådande praxis, måste man räkna med kritiska frågor. Varför skall just nu vår gamla beprövade regeringsform avskaffas, hur kan man vara säker på att statsskicket just nu nått ett stadium, som är så definitivt att det bör kodifieras i en ny grundlag?

Invändningar av detta slag kan riktas mot varje grundlagsrevision vid varje tidpunkt. Tiden blir aldrig mogen i den meningen att statsskickets utveckling når sin slutpunkt. Det är alltså knappast fråga om ett särskilt argument mot denna reform utan snarare om ett sätt att uttrycka en allmänt negativ inställning till reformer av detta slag.

Vad som sker, om man underlåter att reformera våra grundlagar, är emellertid att avståndet mellan norm och realitet ytterligare ökar, dvs. att den skrivna författningen får allt mindre faktisk betydelse. Att hålla fast vid 1809 års regeringsform blir därför liktydigt med att successivt avskriva den centrala tanken bakom alla konstitutioner, nämligen att den högsta statliga maktutövningen skall vila på lagens grund.

Grundlagsrevisionens genomförande

I enlighet med det sagda har utredningen sålunda företagit en allmän grundlagsrevision. Den avser *regeringsformen* och *riksdagsordningen,* vilkas samtliga stadganden tagits upp till behandling. De två andra gällande grundlagarna, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen, beröres ej; i fråga om dem förordas endast några mindre följdändringar, föranledda av utredningens förslag beträffande regeringsformen. Under arbetet med grundlagens föreskrifter rörande riksdagens organisation och verksamhet visade det sig påkallat att låta den systematiska genomgången omfatta även *riksdagsstadgan* jämte *ordningsstadgorna för kamrarna.* Även dessa har alltså innefattats i utredningens allmänna översyn av gällande bestämmelser rörande statsskicket.

Såsom förut nämnts är det något nära nog unikt för vårt land, att folkrepresentationens arbetsordning till väsentlig del regleras i en lag av grund-

lags karaktär. Den härav betingade fastheten i riksdagens arbetsformer har haft ett principiellt värde. Samtidigt har dock den tidsutdräkt som genomförandet av kanske enhälligt beslutade reformer i riksdagsarbetets organisation knappast varit motiverad. Utredningen har därför, av skäl som närmare redovisas i det följande, ansett sig böra föreslå att i stället för de nuvarande grundlagarna, regeringsformen och riksdagsordningen, antages *en* grundlag, nämligen en ny regeringsform, som även innehåller vissa konstitutionellt viktiga bestämmelser från nuvarande riksdagsordning, samt en ny riksdagsordning, som ej skall ha grundlagskaraktär men likväl skall vara svårare att ändra än vanlig lag.

Det bör emellertid understrykas, att de förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, som utredningen framlägger, i hög grad anknyter till gammal svensk rättstradition. Detta gäller i fråga om såväl uppbyggnaden av statsorganen som uppdelningen i statsfunktioner. Tillfogas må att själva förfaringssättet att företaga en allmän revision överensstämmer med den metod, som är bruklig i vårt land, då en lag genom detaljändringar blivit svåröverskådlig och genom rättsutveckling icke längre svarar mot den verklighet lagen är avsedd att täcka.

Utredningen har strävat efter att i görligaste mån begränsa grundlagsregleringen till moment som bedömts vara av väsentlig betydelse för statsskicket. Grundlagen skall här fastställa en ram av så stor allmängiltighet att den ej alltför ofta behöver ändras. Beträffande de moment man väljer att reglera, påkallar emellertid hänsynen till textens begriplighet och inre sammanhang en viss fullständighet. Förkortningar i förhållande till nuvarande grundlagstext har kunnat göras i de många fall, där det förekommer identiska eller nära överensstämmande stadganden i 1809 års regeringsform och i 1866 års riksdagsordning, där regeringsformens innehåll förlorat sin aktualitet eller där stadgandena avser detaljer utan större betydelse. I vissa fall har det synts naturligt, att den mera ingående regleringen överföres från grundlag till vanlig lag, t. ex. på det statsbudgetära området. Även i fråga om riksdagsstadgan och kamrarnas ordningsstadgor har det förefallit utredningen, att de nuvarande bestämmelserna stundom går väl långt i detaljrikedom. Resultatet av grundlagsrevisionen har därför blivit att *förslaget till ny regeringsform* (förkortat *FRF*) och *förslaget till ny riksdagsordning* (förkortat *FRO*) jämte tilläggsbestämmelser (förkortat *T*) representerar en textmängd i antal ord räknat som uppgår endast till mellan tredjedelen och hälften av nu gällande motsvarande författningars textmängd.

Vad den språkliga utformningen av lagförslagen angår har utredningen eftersträvat enkelhet i satsbildningen och i görligaste mån sökt använda korta, svenska ord hämtade från det levande språket. I överensstämmelse med gängse lagspråk har emellertid i förslagen verbens pluralformer bibehållits; från klarhets- och tydlighetssynpunkt skulle hinder ej möta att använda enbart singularformer.

FOLKSTYRELSENS GRUNDLÄGGANDE TEKNIK

Partier och organisationer

Det demokratiska statsskickets skrivna och oskrivna regler avser i första hand statsorganens sammansättning och uppbyggnad, deras befogenheter och verksamhetsformer. Denna statsapparat vilar i sin tur på det existerande samhället. Det är samhällsmedlemmarnas aktivitet, deras inbördes förbindelse och samverkan, som fyller statsapparaten med innehåll.

I en diktaturstat gäller att ingen fri, av staten okontrollerad politisk aktivitet får förekomma inom samhället. Hela den del av medborgarnas verksamhet som vetter mot politiken är reglerad; ofta är diktarturpartiets statuter mer väsentliga för förståelsen av det politiska systemet än de formella författningsreglerna. För demokratien däremot är det karakteristiskt, att den politiska verksamheten inom samhället till sitt innehåll i allt väsentligt lämnas obunden av lagstiftningen. Det demokratiska statsskicket förutsätter alltså, att det finns en politisk aktivitet inom samhället, som tar den konstitutionella apparaten i anspråk. Men samtidigt kräver hänsynen till åsiktsbildningens frihet, att statens maktmedel icke utnyttjas för att ingripa i och påverka åsiktsbildningen. Majoriteten får ej begagna sin makt för att försämra de yttre förutsättningarna för konkurrerande meningsriktningars arbete. Detta är ett centralt skiljemärke mellan demokratisk och diktatorisk maktutövning.

Det sagda innebär emellertid icke att demokratien kan avstå från alla slags regler berörande den politiska åsiktsbildningen inom samhället. Det måste alltid finnas en särskild form för registrering av de politiska åsikterna och för deras representation, dvs. i första hand valbestämmelser. Men därutöver kan det föreligga behov av regler avsedda att på olika sätt främja eller garantera den politiska aktivitetens och åsiktsbildningens frihet. Tryckfriheten är ett område, som i vårt land sedan länge varit föremål för särskild omvårdnad. Även den organiserade politiska verksamheten själv liksom andra media än det tryckta ordet kan förtjäna uppmärksammas ur dessa synpunkter. Frågan gäller närmast, om på detta område behövs mer än en generell garanti för opinionsfriheten.

Vid en allmän grundlagsrevision finns det anledning att i ett sammanhang söka överblicka dessa förhållanden för att se hur långt in i samhället den författningsmässiga regleringen behöver sträcka sig. Granskningen anknytes till de för åsiktsbildningen i det moderna samhället väsentliga insti-

tutionerna partier och organisationer. Frågan om massmedias ställning har utredningen här icke upptagit. Den beröres endast i motiven till FRF 2 kap. 1 § om opinionsfriheten.

Partier

Den moderna folkstyrelsen är en folkstyrelse genom partier. En folkstyrelse utan konkurrerande partier kan vi i dag icke föreställa oss. Partierna innehar huvudrollerna i det politiska skeendet. Till partiernas uppgifter hör att samla medborgarna kring en gemensam målsättning, att kanalisera och ge eftertryck åt medborgarnas önskemål och att rekrytera de politiskt ledande posterna. Ehuru »parti» betyder »del» och partierna i förhållande till varandra främst understryker det särskiljande, är det karakteristiskt för partierna att de presenterar program som avser helheten. Partiernas centrala uppgift ur denna synpunkt är att samla olika gruppers önskemål kring en allmän målsättning.

De moderna masspartierna är en jämförelsevis sen företeelse. Den äldre demokratiska teorin ansåg åsiktsbildningen i samhället väsentligen vara en angelägenhet för den enskilde; ett utflöde av denna syn i ett speciellt sammanhang utgör den i RO § 2, liksom i många andra grundlagar, förekommande satsen om att riksdagsledamot icke i utövningen av sin befattning kan bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar. Partier betraktades med misstro och tanken att tilldela partierna någon av författningen erkänd roll var helt främmande. De allra flesta författningar förbigår ännu i dag partierna med tystnad. Ett par undantag må dock nämnas. I 1948 års italienska författning förklaras sålunda i artikel 49, att alla medborgare har rätt att fritt sammansluta sig i partier för att med demokratiska metoder medverka vid utformningen av den nationella politiken. Artikel 21 i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag förklarar, att partierna medverkar vid folkviljans bestämmande och att rätten att bilda partier är fri.

Artikel 21 i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag lyder i sin helhet:

1) Partierna medverka vid folkviljans bestämmande. Rätten att bilda partier är fri. Deras inre ordning måste överensstämma med demokratiska grundsatser. De måste offentligt redovisa sina inkomstkällor.

2) Partier, som enligt sin målsättning eller enligt anhängarnas uppträdande syfta till att inskränka eller avskaffa det fria demokratiska statsskicket eller hota Förbundsrepubliken Tysklands bestånd, äro författningsstridiga. Frågor rörande sådan författningsstridighet avgöras av förbundets författningsdomstol.

3) Närmare bestämmelser givas i förbundslagar.

Vad först ett *principstadgande om rätten att bilda partier och om partiernas uppgift* beträffar, finns det givetvis ingen anledning att nu visa den obenägenhet att över huvud låtsas om de politiska partiernas existens som man tidigare ådagalagt. Såsom deltagande i riksdagsvalen omnämnes de politiska partierna i förslaget till regeringsform (6 kap. 7 §). Vidare talas

om »partigrupper» inom riksdagen (3 kap. 1 §) i samband med reglerna angående den parlamentariska regeringsbildningen. I kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter angives föreningsfriheten såsom en av de friheter vilka tillkommer svenska medborgare (2 kap. 1 §). En särbestämmelse om rätten att bilda politiska föreningar och om de politiska partiernas uppgift synes knappast påkallad. Det må erinras om att brottsbalken 18 kap. 5 § såsom brott mot medborgerlig frihet räknar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation. Med hänsyn till den knapphet i formen som i övrigt eftersträvats i fråga om grundlagstexten förefaller ej heller en allmän deklaration om partiväsendets uppgift motiverad.

Det ovan återgivna stadgandet om *förbud mot partier med en antidemokratisk målsättning* har utgjort grundvalen för den västtyska författningsdomstolens förbud mot bl. a. det kommunistiska partiet. Stadgandet har ingen motsvarighet i andra västerländska författningar; den italienska författningen innehåller dock i en övergångsbestämmelse ett särskilt förbud mot det fascistiska partiet. Vad själva principfrågan angår torde både de som hävdar demokratiens rätt till självförsvar och de som principiellt vänder sig mot varje slag av åsiktsförbud kunna stödja sina ståndpunkter med argument hämtade från den demokratiska föreställningsvärlden. Beträffande Sverige må erinras om vissa speciella åtgärder på detta område, nämligen det 1933 införda förbudet mot politiska uniformer och förbudet från 1934 mot politiska skyddskårer (jfr numera brottsbalken 18: 4). Frågan om förbud mot politisk verksamhet av visst slag har under senare år endast vid ett tillfälle diskuterats i riksdagen. Då år 1940 en interpellant (AK 36: 1 ff.) krävde bl. a. omedelbart inskridande mot de kommunistiska riksdagsmännen, avvisades denna tanke med stort eftertryck av både regeringens och riksdagsmajoritetens företrädare. Av såväl principiella som praktiska skäl framstår en lagstiftning i vårt land, möjliggörande partiförbud, såsom olämplig.

Enligt tyska förbundsrepublikens grundlag skall, såsom nämnts, *en demokratisk ordning inom partierna* gälla. Den förutsatta lagstiftningen angående partiväsendet har ännu ej kommit till stånd. I de förarbeten som utförts av en expertgrupp[1] räknar man med ganska utförliga bestämmelser på denna punkt angående bl. a. partimedlemmarnas och de av medlemmarna valda partiförsamlingarnas rätt att deltaga i viktigare beslut inom partierna. Partierna skulle enligt förslaget vara skyldiga att redovisa sina stadgar, program osv. till viss myndighet och garantin för lagens efterlevnad skulle skapas ej genom straffstadganden utan genom offentlig insyn. Ej heller detta slag av lagreglering rörande partiväsendet synes påkallad i vårt land.

[1] Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzte Parteienrechtskommission, 2 uppl. 1958.

Eftersom rekryteringen till politiska tjänster och uppdrag sker genom partierna, är partiernas stadgar och praxis när det gäller *nomineringsförfarandet* av särskilt stort intresse. Vallagarna i många länder, liksom i Sverige, innehåller vissa regler om anmälan av kandidater osv. men dessa lagar har i allmänhet gjort halt inför partiernas interna ordning på detta område. De faktiska metoderna vid kandidatnomineringen har betraktats som en intern partiangelägenhet.

Så har emellertid icke överallt varit fallet. Den västtyska vallagen innehåller sålunda vissa regler om nomineringsförfarandet, för vilka en redogörelse lämnats i ett av utredningens tidigare betänkanden, SOU 1961: 21 sid. 177. Av särskilt intresse är i detta sammanhang Förenta Staterna, där man som resultat av en reformrörelse i början av detta århundrade i de olika delstaterna infört regler om offentlig kandidatnominering genom en preliminär, direkt valförrättning (direct primaries). Gällande bestämmelser skiftar starkt från delstat till delstat.[1] Bl. a. kan man skilja mellan icke partipolitiska nomineringsval, dvs. val där kandidaterna ställer upp utan partibeteckning, och partipolitiska nomineringsval; i sistnämnda fall skiljer man ytterligare mellan »öppna» val, där varje röstberättigad oberoende av partisympati får deltaga i valet, och »slutna» val, där endast de som är anhängare av ifrågavarande parti får deltaga. De offentliga nomineringsvalen infördes för att komma till rätta med den korruption och det politiska bossvälde som ofta utmärkt äldre amerikansk politik. Nomineringsvalen har otvivelaktigt medfört förändringar härvidlag, men de anses samtidigt i många fall påtagligt ha försvårat partiernas arbete. Genom det vanligen låga valdeltagandet i dessa val har stort inflytande lämnats mindre, aktiva grupper inom befolkningen; det har också förekommit att ett partis anhängare försökt bestämma ett annat partis nominering genom att deltaga i dess primärval.

Den i Norge sedan 1920 gällande nomineringslagstiftningen kan ifråga om räckvidd och betydelse på intet sätt jämföras med den amerikanska (se härom närmare utredningens betänkande SOU 1961: 21, Lars Sköld: Kandidatnomineringen vid de norska stortingsvalen). Nomineringslagen är fakultativ, dvs. det står partierna fritt att följa dess bestämmelser eller att tillämpa en annan ordning. Parti som anordnar nomineringsmöte i överensstämmelse med lagens bestämmelser erhåller emellertid av statsmedel reseoch traktamentsersättning för deltagarna i mötet. Lagen innehåller föreskrifter om hur partiernas lokalavdelningar skall vara representerade vid det gemensamma nomineringsmötet i valkretsen; detta mötes beslut är bindande. Vad myndigheterna främst kontrollerar är, att det väljes ett rätt antal ombud för varje kommun och att valmötena kungöres i rätt tid. De flesta partierna anordnar i flertalet valkretsar nomineringsmöten i enlighet med

[1] För en allmän översikt se t. ex. William Anderson et al., Government in the Fifty States, New York 1960. En ingående analys av primärvalsystemets verkningar återfinnes i V.O. Key, American State Politics, An Introduction, New York 1956.

lagens bestämmelser; när man avstår från statsbidraget beror det på att man icke anser ersättningen svara mot det extra besväret att strikt följa lagens föreskrifter. I huvudsak tillämpas emellertid samma ordning för nomineringsförfarandet även i de fall då man icke gör anspråk på ersättning. Ett resultat av lagen synes därför vara, att man i stort sett tillämpar ett enhetligt nomineringsförfarande inom de olika partierna i hela landet.

Nomineringsförfarandet i Sverige är liksom i flertalet andra länder en ren partiangelägenhet. Det är partierna som uppgör kandidatlistorna och för att ordningen mellan kandidaterna på valsedeln skall rubbas fordras ändringar på valsedlarna av enhetlig innebörd och i sådan omfattning att detta knappast är en framkomlig väg vid rikspolitiska val. Eftersom endast en mindre del av valmanskåren är organiserad i politiska partier, kan man räkna med att $^2/_3$—$^3/_4$ av valmanskåren redan teoretiskt är utesluten från inflytande på nomineringen. Det är också väl bekant, att ofta endast en liten del av partiernas medlemmar deltar i nomineringsförfarandet. Med hänsyn till dessa förhållanden fann utredningen önskvärt att erhålla en samlad överblick över hur nomineringsförfarandet vid riksdagsvalen inom de olika partierna i praktiken ser ut och vad som därav kan utläsas.

Ur den verkställda utredningen (Lars Sköld: Kandidatnominering vid andrakammarval, SOU 1958: 6) må bl. a. följande sammanfattande synpunkter anföras. För det första måste inom samtliga partier utom det kommunistiska de centrala partiledningarnas roll vid nomineringarna till andrakammarvalen betraktas som tämligen obetydlig. För det andra tillförsäkras nästan överallt inom partierna de enskilda medlemmarna full rätt att dels föreslå kandidater och dels delta i valet av ombud till bl. a. de slutliga nomineringsstämmorna. En väsentlig principiell olikhet föreligger, när det gäller frågan om vilket forum som skall fatta det slutliga avgörandet om kandidatlistornas utformning. Vanligen tillämpas den representativa ordningen, enligt vilken beslutanderätten tillkommer en mindre krets av partimedlemmar inom valkretsen. I vissa fall har dock det slutliga fastställandet av valsedlarna anförtrotts åt de enskilda medlemmarna direkt, dvs. åt en större krets av partimedlemmar inom valkretsen; vid dylika bindande provval har emellertid medlemmarnas faktiska valfrihet varit starkt begränsad, vanligen så att kandidaterna rekommenderats i en viss ordningsföljd och att varken strykning av provvalsedelns namn tillåtits eller några nya namn fått framföras. En närmare granskning av kandidatlistornas sammansättning och uppgörande med hänsyn till kandidaternas yrkestillhörighet visar på vilket sätt den större respektive mindre kretsen av partimedlemmar begagnar sitt inflytande: de ledande partiinstanserna är benägna att taga starkare hänsyn till den stora massan av väljare, medan den större kretsen av aktiva organisationsmedlemmar tenderar att i första hand nominera personer ur sin egen krets.

Avslutningsvis konstaterar utredningsmannen, att kandidatnomineringar-

na på ett eller annat sätt måste utformas som en kompromiss mellan två huvudsynpunkter. Å ena sidan föreligger alltid behovet att låta de breda lagren *inom* partiet komma till tals i nomineringsfrågan. Å andra sidan måste de ledande partiorganen av hänsyn bl. a. till de *utanför* partiet stående väljarnas intressen förbehålla sig det avgörande ordet. Undersökningen har givit vid handen att båda dessa synpunkter med ytterst få undantag beaktas överallt inom partierna. Någon bestämd rekommendation i frågan, hur denna kompromiss närmare skall vara beskaffad, dvs. om listorna skall fastställas av en mindre krets efter yttranden från en större krets eller av en större krets efter en ingående beredning av en mindre krets partimedlemmar, kan däremot icke lämnas.

Enligt författningsutredningens mening motiverar icke erfarenheterna från utlandet eller den på utredningens uppdrag utförda undersökningen någon reglering genom lag av det nomineringsförfarande de svenska partierna tillämpar. I och för sig kan det ur demokratisk synpunkt te sig otillfredsställande, att majoriteten av valmännen — de politiskt oorganiserade — är uteslutna från direkt inflytande på nomineringsarbetet. Erfarenheterna från Förenta Staterna visar likväl tydligt de svårigheter som möter, om man vill ändra på denna ordning. När såsom vanligen är fallet deltagandet i de amerikanska nomineringsvalen blir lågt, försvinner ej risken för att mindre grupper i samhället får ett oproportionerligt starkt inflytande och samtidigt tillkommer nya riskmoment genom att även partiernas möjligheter att taga ansvar för sitt kandidatval inför väljarna försvagas. Ur principiell demokratisk synpunkt kan man vara benägen att beklaga, att genomsnittligen endast en mindre del av partiernas medlemmar, från trettio procent i vissa fall till några få procent, personligen deltar i de svenska nomineringsförberedelserna och att de definitiva besluten vanligen fattas av begränsade ombudsförsamlingar. Den svenske utredningsmannen pekar dock på omständigheter, som gör att bedömningen ter sig mera invecklad. Det är partiernas inre cirklar som, oavsett vilka motiven kan vara, visar sig särskilt intresserade av att göra kandidatlistorna mera representativa för valmanskåren i stort. Att inom partierna mera konsekvent tillämpa ett system av direkt demokrati vid nomineringarna kan alltså lätt leda till resultat motsatta de avsedda.

Att utredningen ej ansett sig kunna konstatera några utbredda, väsentliga missförhållanden på nomineringsområdet och att den ej heller ansett möjligt att ange allmänna riktlinjer för en önskvärd utveckling av nomineringsförfarandet, är emellertid icke liktydigt med att frågan om nomineringsförfarandet skulle vara löst för Sveriges vidkommande. Om demokratiens problem här liksom i många andra sammanhang gäller, att de över huvud taget icke löses en gång för alla. Samma formella system kan i praktiken fungera både bra och dåligt, formellt skilda system kan ge ungefär

samma resultat. I detta läge blir det väsentliga att uppmärksamt följa hur existerande system faktiskt fungerar.

Den verkställda undersökningen av de svenska partiernas nomineringsförfarande torde redan i någon mån ha bidragit till att skärpa uppmärksamheten inom detta område och genom sammanförda fakta ge uppslag till reformer. För att främja en fortlöpande offentlig insyn rörande partiernas kandidatnomineringar har utredningen därutöver gjort en särskild framställning till regeringen efter samråd med de politiska partierna. Såsom närmare framgår av Bilaga 6 har partierna i skrivelse till utredningen förklarat sig villiga medverka till ett rapportsystem enligt följande riktlinjer. Med utgångspunkt från de av utredningsmannen beskrivna förhållandena skall partierna efter varje riksdagsval rapportera nya stadgebestämmelser beträffande nomineringsförfarandet och väsentliga förändringar i nomineringspraxis. Vidare lämnar partierna enligt ett särskilt formulär vissa uppgifter om det faktiska nomineringsförfarandet vid valet. Enligt skrivelse från chefen för finansdepartementet har åt Statistiska centralbyrån uppdragits att införskaffa och i översiktlig form publicera upplysningar från de politiska partierna angående deras vid valet tillämpade nomineringsförfarande. Den första redovisningen föreligger i Riksdagsmannavalen 1959—60, del II.

I detta sammanhang må också nämnas, att utredningens i det följande framlagda förslag rörande valsättet även har viss betydelse för här berörda frågor. Å ena sidan försvinner, genom införandet av officiell kandidatur, möjligheten för medborgarna att i själva valet föra fram andra kandidater än de av partierna föreslagna. Men denna möjlighet saknar egentlig praktisk betydelse. Å andra sidan avser det förordade personvalsystemet att ge medborgarna en reell möjlighet att inom kretsen av partikandidater bestämma valet av person.

En fråga som i hög grad tilldragit sig lagstiftarens och allmänhetens uppmärksamhet i många länder gäller *de politiska partiernas finansiering*. De väsentliga motiven härför har traditionellt varit dels att förhindra obehörigt inflytande på politiken och dels att begränsa valkostnaderna. Under senare år har också ett mera positivt intresse framträtt för att på ett tillfredsställande sätt lösa partiernas finansiella problem.[1] Bland de uppslag som i vissa andra länder diskuterats må nämnas, att mindre bidrag till partierna, upp till ett visst belopp, skall kunna direkt dragas av från den utgående statliga inkomstskatten och att, om dessa och andra åtgärder för att stimulera medborgarnas intresse för att stödja partierna ej är tillfyllest, direkta bidrag av det allmänna, t. ex. lika mycket som inflyter genom de

[1] Av senare utländsk litteratur på detta område må här hänvisas beträffande tyska förbundsrepubliken till den sid. 46 nämnda Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, beträffande Storbritannien till Richard Rose, Money and Election Law, Political Studies Febr. 1961 och till serien engelska valmonografier, publicerade med stöd av Nuffield College, Oxford, samt beträffande Förenta Staterna till Alexander Heard, The Costs of Democracy, 1960, och Financing Presidential Campaigns, Report of the President's Commission on Campaign Costs, april 1962.

nämnda mindre bidragen, skall lämnas. Även diskussionen om offentlighetsprincipen fortsätter. Den förut omtalade västtyska expertgruppens majoritet föreslog sålunda, att partierna endast skulle vara skyldiga att redovisa sina inkomster kategorivis och ej behöva uppge individuella bidrag. I Förenta Staterna har nyligen ifrågasatts en skärpning av uppgiftsskyldigheten, som skulle komma att åvila inte bara mottagarna utan även de större bidragsgivarna själva.

Vad Sverige beträffar avlämnade särskilda sakkunniga 1951 ett betänkande om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering (SOU 1951: 56). De sakkunniga, som även gav en redogörelse för förhållandena i vissa främmande länder, avvisade förslag om en lagstiftning om bokföringsskyldighet för organisationer, som bedriver politisk propaganda, och om förpliktelse för dem att offentligen redovisa sina inkomster och utgifter. De sakkunniga antog dock, med hänsyn till den beredvillighet partierna visat ifråga om en redovisning av inkomster och utgifter under åren 1948—1949, att vissa utsikter skulle finnas att partierna i framtiden kontinuerligt skulle lämna allmänheten en viss inblick i formerna för sin finansiering. Till ledning för en sådan redovisning lät de sakkunniga utarbeta ett särskilt schema. De sakkunnigas förhoppningar har emellertid ej tillfullo infriats.

Med hänsyn till att frågan om den politiska propagandans finansiering så relativt nyligen varit föremål för ställningstagande i vårt land, har författningsutredningen icke ansett sig böra närmare ingå på dessa spörsmål. Endast beträffande några speciella frågor, kostnader för tryck av valsedlar liksom vissa kostnader för partigruppernas verksamhet i riksdagen, framlägger utredningen i det följande förslag. De innebär att det allmänna övertar berörda kostnader.

Organisationer

Vid sidan av de politiska partierna finns i det moderna samhället en mängd olika slags organisationer, som i viss utsträckning sysslar med allmänna samhällsspörsmål. I olika sammanhang söker organisationerna påverka den politiska åsiktsbildningen, det politiska beslutfattandet och den statliga verksamheten över huvud. Till skillnad från de politiska partierna, vilkas uppgift det är att företräda allmänintresset eller att smälta samman de olika intressena till ett enhetligt program, företräder dessa organisationer särskilda intressen. Detta är alldeles uppenbart när det gäller organisationer med en given motpart, t. ex. en förening av arbetsgivare eller arbetstagare, av producenter eller konsumenter, av fastighetsägare eller hyresgäster. Men det gäller också organisationer av annat slag såsom nykterhetsorganisationer, kvinnoföreningar och dylikt. Även de har, när de söker öva inflytande på den statliga verksamheten, att framträda som förespråkare för speciella intressen.

Den principiella skillnaden på denna punkt mellan partier och övriga organisationer bör understrykas. Det är karakteristiskt för partierna att söka vinna så många anhängare som möjligt, att stå öppna för alla grupper av medborgare. Partierna gör gällande att alla eller praktiskt taget alla medborgare, av både materiella och ideella skäl, har anledning att stödja deras program. Organisationernas existensberättigande grundas däremot på att de effektivt förmår tillvarataga de särskilda intressen, kring vilka de är uppbyggda. Det sagda utesluter visserligen ej att ett parti kan så starkt associera sig med någon viss grupps intresse att det mer eller mindre uttryckligt avstår från att vädja till andra grupper. I ett sådant fall försvagas skiljelinjen mellan parti och intresseorganisation. Framhållas bör också, att en organisations karaktär av företrädare för särskilda intressen ej behöver leda till att den framträder med utpräglad ensidighet. Särskilt när en organisation vuxit sig stark och stabiliserats, blir det naturligt för den att beakta medlemmarnas mera långsiktiga intressen och då påkallas också ett hänsynstagande till andras intressen.

I författningsutredningens direktiv beröres frågan om organisationsväsendets utveckling och vissa därmed sammanhängande konstitutionella spörsmål:

Ett karakteristiskt drag i de senaste decenniernas samhällsutveckling i vårt land har varit *organisationsväsendets* starka tillväxt och den maktställning, som organisationerna på många områden förvärvat. Stundom har organisationerna kommit att framträda som bärare av direkta samhällsfunktioner i det att de påtagit sig uppgifter av principiellt statlig natur. Denna utveckling ger upphov till vissa konstitutionella problem. Det har anmärkts, att riksdagen — genom att ge organisationerna en stor del av makten vid genomförandet av vissa moment i en såsom samhällsnyttig ansedd politik — skjutit ifrån sig det direkta ansvaret för en rad viktiga åtgärder. Det har också framhållits, att riksdagsbehandlingen kan nedsjunka till en tom formalitet i sådana fall, då ett framlagt förslag utgör resultatet av förda förhandlingar mellan regeringen eller dess företrädare samt en eller flera organisationer. Förslag har därför vid olika tillfällen framförts om att man borde skapa riksdagsdelegationer för samverkan med regeringen i sådana ärenden. Dessa och liknande spörsmål kan icke förbigås vid en allmän översyn av vår författning. Till stor del rör man sig emellertid med nya företeelser, som troligen ännu ej fått sin karaktär slutgiltigt utformad, och med nya problem, som ännu ej blivit tillräckligt genomdiskuterade. Det är därför möjligt, att tiden icke är mogen för konkreta åtgärder på detta område. Problemen bör emellertid undersökas och de uppslag, som kan framkomma, prövas.

Med anledning av det anförda har utredningen tagit initiativ till en aktuell kartläggning av förhållandet mellan staten och organisationerna i vårt land jämte en mer summarisk översikt av motsvarande förhållanden i vissa främmande länder. Resultatet av denna undersökning har redovisats i utredningens betänkande SOU 1961: 21, Lars Foyer: Former för kontakt och samverkan mellan staten och organisationerna.[1] Till denna undersökning och där omnämnd litteratur må här hänvisas.

[1] Se också Gunnar Heckscher, Staten och organisationerna, 2 uppl., Stockholm 1951.

Organisationernas inflytande på de beslut som fattas inom statsapparaten kan framträda på alla *nivåer*. När det gäller *beredningsstadiet*, det stadium som går före det definitiva beslutfattandet, utgör kommittéväsendet och remissförfarandet de särskilda institutioner, varigenom organisationerna i Sverige får tillfälle att ge sina synpunkter tillkänna. I andra länder har motsvarande kontakter ofta förlagts till särskilda rådgivande instanser (jfr SOU 1961: 21 sid. 89 ff.). Bland dem må särskilt nämnas de ekonomiska råd med representanter för arbetsmarknadens och näringslivets ledande organisationer, vilka upprättats bl. a. i Belgien, Frankrike, Holland och Italien. I några fall finns regler rörande sådana råd intagna i författningen.

Någon tanke på att i vårt land genom författningsbestämmelser tillskapa ett motsvarande organ för kontakt mellan det samlade organisationsväsendet och de högsta statsorganen är över huvud ej aktuell. Möjligt är väl att dylika råd har en särskild uppgift i länder, där organisationsväsendet är mindre enhetligt och mindre centraliserat än vad fallet är hos oss. De svenska utredningskommittéerna, där inslaget av organisationsrepresentanter blivit allt mer markerat under senare årtionden, liksom det omfattande remissförfarandet öppnar så vidsträckta möjligheter till information och kontakt mellan organisationer och statsorganen att något därutöver ej torde vara att önska. Det bör understrykas, att en nära förbindelse mellan statsmakterna och vederbörande organisationer på beredningsstadiet är i hög grad önskvärd och ej heller i vanliga fall ägnad att skapa några särskilda konstitutionella problem. Det är enbart riktigt och naturligt att regering och riksdag skaffar sig fullständigast möjliga kännedom om de särskilda opinioner som kan finnas beträffande olika frågor, innan ett avgörande beslut fattas. Det är också påkallat att man i utredningsarbete utnyttjar den omfattande expertis som finns samlad inom organisationerna.

Utredningen har på denna punkt icke anledning att i samband med sitt författningsarbete förorda någon ändring i rådande förhållanden. Ej heller förefaller läget i och för sig vara sådant, att organisationernas rätt att bli hörda eller på annat sätt medverka under beredningsstadiet skulle behöva erhålla ett extra skydd genom en grundlagsbestämmelse. Sedan gammalt finns emellertid i regeringsformen en särskild föreskrift om beredning av regeringsärenden. Då nämnda föreskrift synts utredningen böra ingå även i en ny regeringsform, har det förefallit naturligt att i detta sammanhang även omnämna organisationernas ställning som remissorgan (4 kap. 2 §).

Vad beträffar organisationernas inflytande på de högsta statsorganens *slutliga beslutfattande* har i den nämnda utredningen uppmärksamheten främst ägnats statens förhandlingar med organisationerna. Innan denna fråga beröres må dock något sägas om särskilda former för organisationernas inflytande på de statliga besluten. Det kan finnas skäl att helt kort erinra om det slags korporatism, som tagit sig uttryck i förslag om och i delvis förverkligade förslag om att komplettera eller ersätta den re-

presentativa demokratiens beslutande organ med korporativa organ. En ordning av denna typ är icke förenlig med demokratien. När dylika förslag framförts, efter demokratiens genombrott, har de haft en klart antidemokratisk tendens. En korporativ organisation av folkrepresentationen förutsätter — om systemet över huvud skall fylla en reell uppgift och icke enbart är avsedd att dölja en bakomliggande diktatur — att i en eller annan form de av staten erkända intressena räknas och lägges samman. I den gamla svenska fyrståndsrepresentationen gällde sålunda i allmänhet tre ståndsbeslut såsom riksdagens beslut. Demokratien förutsätter däremot att man räknar och lägger samman röster, där varje röst representerar en människa och varje människa är lika mycket värd. Även det minsta steg i riktning mot att ge en intresserepresentation rätt att deltaga i de högsta statsorganens beslutfattande innebär därför också ett avsteg från demokratien.

En helt annan sak är att i en demokratisk representativ församling, såsom den nuvarande svenska riksdagen, finns partirepresentanter, som samtidigt i större eller mindre grad också kan betecknas som representativa för organisationer. I ett genomorganiserat samhälle som det svenska är det självklart att nästan alla människor tillhör en och ofta flera organisationer. Detta gäller riksdagsledamöter lika väl som andra. Av vikt är endast, att i politiska sammanhang den partipolitiska orienteringen normalt blir dominerande. Så torde också vara förhållandet i den svenska riksdagen. I de fall då en konflikt förelegat mellan partilojalitet och organisationslojalitet torde, såsom påpekas i den nämnda utredningen, partilojaliteten vanligen ha visat sig vara den starkaste.

Det är enligt författningsutredningens mening väsentligt att här understryka, att folkrepresentationens beslut såvitt möjligt uppbäres av en allmän samhällssyn, som innefattar en totalavvägning av olika berörda intressen. Besluten bör däremot ej vara resultat av kompromisser, byggande på ett mekaniskt tillvaratagande av specialintressen. Lika naturligt som det är att partierna är lyhörda för olika gruppers särskilda önskemål, lika viktigt är det att partierna ej identifierar sig med dem utan förbehåller sig ett självständigt bedömande av deras önskemål.

Härutöver må framhållas att den demokratiska kontrollen i förhållande till partierna är väsentligt mera effektiv än i förhållande till organisationerna. Eftersom organisationernas huvuduppgift icke är av politisk natur, blir möjligheten att av organisationsledningen utkräva ansvar för dess ställningstagande i frågor som berör politik i snävare bemärkelse ofta skäligen illusorisk. Framför allt består emellertid skillnaden däri att i fråga om organisationerna icke finns någon annan kontroll än den som kan förekomma inom vederbörande organisation. För partiernas vidkommande skapas genom de allmänna valen ett ansvarsutkrävande som i fråga om offentlig insyn, allsidig belysning av frågorna, spridning av information och medborgerlig aktivitet saknar varje motstycke. För en partiledning utgör varje allmänt val ett generalprov, som en organisationsledning praktiskt taget

aldrig behöver ställas inför. Partierna är ur denna synpunkt överlägsna organisationerna såsom instrument för politisk åsiktsbildning och politiska beslut i en demokrati.

Organisationernas direkta medverkan i de högsta statsorganens beslutfattande har i vårt land framför allt fått formen av förhandlingar mellan staten och organisationerna. Vad som här aktualiserat konstitutionella frågeställningar är ej det förhållandet i sig självt, att staten och organisationerna förhandlar angående spörsmål som direkt berör organisationernas medlemmar. Detta har i de aktuella fallen vanligen ansetts både naturligt och lämpligt. Det konstitutionella problemet har däremot främst gällt den förskjutning av förhållandet mellan statsorganen inbördes som förhandlingsformen dragit med sig. Eftersom det ej är riksdagen utan regeringen eller regeringen underställda organ som för förhandlingarna med organisationerna, ställs riksdagen i efterhand och har, när förhandlingsresultatet presenteras, i realiteten ingenting annat att göra än att acceptera detta i oförändrat skick. Den väsentliga principiella skillnaden mellan å ena sidan en förhandlingsöverenskommelse och å andra sidan ett regeringsförslag, som på beredningsstadiet utarbetats under nära samverkan med berörda organisationer, är att i det förstnämnda fallet förslaget har karaktären av en odelbar helhet. Riksdagen kan acceptera förslaget eller, i varje fall teoretiskt, avslå förslaget, men ändringar av förslaget är vanligen uteslutna. De river nämligen upp den bakomliggande överenskommelsen och då riksdagen icke själv har möjlighet att driva förhandlingar, finns det i regel knappast något annat alternativ än att acceptera överenskommelsen i föreliggande skick.

På det område där systemet med förhandlingar mellan stat och organisationer nått längst i utveckling, nämligen rörande de statsanställdas löneförmåner, framlägger utredningen nedan (FRF 8 kap. 4 §) förslag. De går ut på att återge riksdagen ett mera reellt inflytande över innehållet i dessa överenskommelser, men för att nå detta mål måste riksdagen enligt utredningens mening överlämna sin beslutanderätt till en särskild, av riksdagen inom sig vald lönedelegation. Förslaget innebär ett försök att anpassa statsorganens beslutsformer efter utvecklingen, i detta fall organisations- och förhandlingsväsendets utveckling. En åtgärd på detta område, ägnad att tillgodose riksdagens inflytande, får betydelse också för partiernas förhållande till organisationerna.

Vad till sist organisationernas medverkan vid *verkställigheten* av de statliga besluten angår, behandlas i den nämnda utredningen organisationernas representation i statliga förvaltningsorgan liksom några fall, där organisationerna som sådana fungerat såsom förvaltningsorgan. Eftersom förvaltningsorganisationen endast i ringa utsträckning föreslås bli föremål för reglering genom grundlagarna, har utredningen ej funnit anledning närmare beröra hithörande spörsmål.

Den verkställda granskningen av olika åtgärder från det allmännas sida

avseende partiernas och organisationernas verksamhet har endast i några fall föranlett utredningen att framlägga några förslag. Den grundläggande demokratiska principen om åsiktsbildningens frihet motiverar stor varsamhet i fråga om åtgärder på detta område. Uppstår otillfredsställande förhållanden, får man i första hand lita till den offentliga debatten och kritiken. Offentlighetsprincipen blir här liksom så ofta annars demokratiens givna, första hjälpmedel för att korrigera sig själv. Endast om den offentliga insynen avskärmas eller kritiken står maktlös inför obestridliga missförhållanden, ter sig ett lagstiftningsingripande berörande partiernas och organisationernas verksamhet påkallat. Av annat slag och mindre vanskliga ur principiell synpunkt är åtgärder avsedda att, på sätt som nyss berörts, anpassa statsorganens verksamhet efter organisationsväsendets utveckling.

Valsystem

Vid en översyn av författningen måste, framhålles det i utredningens direktiv, frågan om valsättet intaga en central plats. I direktiven erinras vidare om att detta spörsmål har en särskild aktualitet, eftersom det valsystem som nu tillämpas vid de allmänna valen har karaktären av ett provisorium, och det är angeläget att provisoriet ersättes med en definitiv ordning.

Författningsutredningen har låtit verkställa ett flertal undersökningar som belyser olika valsättsfrågor. Sålunda har Carl-Gunnar Janson verkställt en utredning rörande majoritetsval i Sverige (SOU 1958: 29). Därutöver har författningsutredningens ordförande på svenskt valstatistiskt material utfört ytterligare ett flertal beräkningar rörande tillämpningen av olika slags majoritetsvalsystem liksom rörande kombinationer av majoritetsvalsystem och proportionella valsystem (Bilaga 1). Carl-Gunnar Janson har vidare genomfört en analys av den jämkade uddatalsmetodens utfall vid fingerade andrakammarval i Sverige (SOU 1961: 21). Lars Sköld har givit en översikt av valsättet i vissa främmande länder (SOU 1961: 21), särskilt undersökt personröstningen vid 1962 års finska riksdagsval (Bilaga 4) samt verkställt ett flertal utredningar angående proportionella val (Bilaga 2). Av ledamöterna Sandler och Dahlén har ytterligare studier rörande personvalsmetoder inom ett proportionellt valsystem företagits (Bilaga 3). Den följande framställningen bygger i väsentliga delar på resultaten av dessa olika undersökningar.

Inledande synpunkter

Den moderna folkstyrelsen är och måste vara i huvudsak representativ. Det betyder att beslutanderätten i de allra flesta politiska frågor ej utövas av folket direkt utan överlåtes på folkets valda representanter. Det betyder också att valsystemet, den ordning enligt vilken folkets företrädare i de representantiva organen utses, är av grundläggande betydelse för hur folkstyrelsen faktiskt kommer att fungera.

Det principiella kravet på folkrepresentanten i en demokrati och på valsystemet kan synas lätt att ange: Folkrepresentanten skall fatta de beslut som hans väljare vill att han skall fatta och valsystemet skall ge bästa möjliga garantier för att sådana representanter blir valda. Gällde uppdraget endast en fråga och ett beslut kunde representationsproblemet te sig jämförelsevis enkelt. Den valde får emellertid lov att taga ställning till en stor

mängd frågor och den första kritiska punkten gäller därför, om det för väljaren över huvud taget är möjligt att finna någon som företräder hans uppfattning i alla frågor. Ej heller blir alla frågor diskuterade vid valet. Hur skall man då kunna fastställa, om överensstämmelse råder mellan väljarens åsikter och den valdes beslut? I själva verket blir det nödvändigt att i valhandlingen inlägga något mer än ett mandat, begränsat till några få vid valet aktuella frågor. Röstningen får betraktas som ett uttryck för ett mera allmänt förtroende för den person eller för den politiska riktning man ger sin röst.

När såsom i vårt land partiröstningen blir dominerande och alltså partierna blir de kanaler varigenom folkets åsikter förmedlas till de representativa församlingarna, försvinner emellertid ingalunda de principiella problemen. Man kan fortfarande fråga sig, vad det finns för garantier för att de allmänna åsiktskonstellationer partierna företräder verkligen svarar mot åsikterna i olika spörsmål inom folket. Man kan också fråga, om de konkreta ställningstaganden till olika spörsmål som utformas inom partierna alltid är sådana att de kan härledas ur den allmänna åskådning partierna bekänner sig till. I annat fall kan man ej göra gällande att de röstande, när de genom valet deklarerat sin partisympati, sanktionerat just dessa konkreta ställningstaganden.

Emellertid är representationsproblemet vida mer invecklat än vad som nu antytts. Den redovisade, traditionella frågeställningen förutsätter, att medborgarna i gemen verkligen har utformade åsikter i de flesta frågor folkrepresentanterna avgör, och den förutsätter att opinionsströmmen endast går i en riktning, från medborgarna till de valda ombuden. I själva verket torde medborgarnas bristande kännedom om partiernas ståndpunkter i många fall göra det omöjligt att tala om en mera exakt innehållslig överensstämmelse mellan en övervägande opinion och ett visst politiskt beslut. Vidare är, såsom förut framhållits, partiernas roll ingalunda begränsad till att avlyssna och till att förmedla inom befolkningen befintliga åsikter. Tvärtom är folkrepresentanterna och andra ledande inom partierna verksamma både för att själva utforma politiska åsikter, såväl i konkreta frågor som i programform, och för att vinna anhängare för dessa åsikter inom befolkningen. Valmännens politiska uppfattning formas under påverkan icke minst av de politiska partierna själva. Representationsidén täcker alltså en verklighet där många olika faktorer samspelar.

En erinran om dessa förhållanden tjänar först och främst att belysa, att valsystemet endast utgör en del av det representativa systemet. Genom vallagstiftningen fastlägger staten formerna för ett väsentligt led i den process, varigenom en överensstämmelse mellan folkets och folkrepresentationens politiska åsikter skall skapas, medan andra led i denna process icke regleras av staten. Vidare följer härav, att valsystemet ej ensamt kan vara avgörande för hur den representativa principen förverkligas. En och

samma valmetod kommer att verka på olika sätt under olika förhållanden och man har därför från början skäl att antaga, att det icke finns en viss valmetod som under alla omständigheter är den riktiga.

För folkrepresentanterna och de politiska partierna utgör de återkommande allmänna valen den stora generalmönstringen. Valen ger tillfälle att i stort avläsa, hur medborgarna bedömer föregående insatser och givna löften för framtiden, och valen lämnar anvisningar för politiken under nästa valperiod. Väsentligt är att understryka valens karaktär av slutprov i en hela tiden pågående verksamhet där partierna strävar att anpassa sig efter och inverka på medborgarnas åsikter. På många olika vägar, genom den offentliga debatten, med hjälp av den kontakt partiorganisationerna förmedlar osv., söker man följa hur allmänheten reagerar inför de politiska ståndpunktstagandena. Inom den politiska ledningen sker hela tiden en bedömning av hur medborgarna ställer sig till det egna partiets och andra partiers politik. Valet upplyser om, i vilken mån man bedömt läget rätt.

Väljaropinionen utövar på detta vis ett fortlöpande inflytande på politiken. Över huvud taget torde man kunna räkna med att den alltmer systematiska verksamheten för att förmå alla att rösta och den alltmer skärpta konkurrensen om rösterna — förhållanden som kommer till uttryck i ett högt valdeltagande — skapar förutsättningar för en stigande överensstämmelse mellan väljarnas vilja och de valdas beslut. Även om man räknar med att många röstande är ganska desorienterade i politiska specialfrågor, verkar hela det politiska maskineriet i riktning mot hänsynstagande till och en aktivisering av alla större grupper inom befolkningen. De allmänna valen utgör på en gång förutsättningen för och den slutliga kontrollen av den samordning av valmännens vilja och de valdas beslut, varigenom folkstyrelsen kommer till uttryck.

Vad partisystemet beträffar bör dess nära beroende av valsystemet understrykas. Förutsättningarna för stora respektive små partier, för lokalt begränsade respektive över hela landet spridda partier, för partisplittring och för uppkomsten av nya partier och därmed för antalet partier påverkas delvis av valsystemet. Den i ett land tillämpade valmetoden anger, kan man säga, partiernas arbetsvillkor. Exempel finns på partier som kämpat sig fram trots ogynnsamma villkor men också på partier som kunnat bryta igenom på grund av eller som utplånats på grund av nya valbestämmelser. Knappast några åtgärder som kan komma ifråga i en demokrati berör därför på ett mera direkt sätt partiernas verksamhet än väsentliga förändringar i valsystemet.

Vid val röstar man på personer men bakom personerna står, i moderna demokratier, vanligen partier. När det talas om »personval» — och det blir ganska ofta fallet i det följande — kan därmed avses olika saker. Stundom talas om personval på ett sådant sätt att det är fråga om en konkurrens

mellan personval och partival. Denna uppfattning finns i en äldre, mot själva partiväsendet kritisk variant: man skall rösta på en duglig person — det är personkvalifikationerna som bör vara utslagsgivande — och ej binda sig vid ett visst partiprogram. En mindre extrem uppfattning går ut på att person- och partisynpunkter bör få möjlighet att konkurrera på någorlunda lika villkor; den ene röstar väsentligen av personmotiv, den andre av partimotiv. Enligt ett annat betraktelsesätt räknar man med att partisynpunkten dominerar vid valet men riktar istället uppmärksamheten på att inom ramen för ett partival väljarna bör få ett direkt inflytande på vem som väljes. Enligt ett ytterligare synsätt är det väsentliga i personvalsynpunkten att skapa en nära personlig förbindelse mellan väljarna och den valde. Den valde skall känna att han och ingen annan representerar vissa väljare och dessa skall i sin tur uppfatta honom som »sin riksdagsman». Det finns alltså anledning att observera den växlande innebörden av personvalsargumentet i diskussioner om valmetoderna.

Debatten om majoritetsval och proportionella val

I direktiven anföres att frågan om valsystemets utformning måste ses som ett led i strävandena att vidmakthålla och förbättra kontakten mellan den enskilde och samhällsorganen. Medborgarna måste hysa ett aktivt intresse för samhällets angelägenheter och för att den enskilde icke skall känna sig stå utanför avgörandena är det av vikt att en nära kontakt upprätthålles mellan väljare och valda. Den i vårt land tillämpade proportionella mandatfördelningsmetoden går, framhålles det vidare, icke fri från kritik ur dessa synpunkter. Metoden förutsätter stora valkretsar och röstning på partier snarare än på personer. Riksdagsmannen löper risken att bli mer eller mindre anonym för sina väljare. Svårigheten att skaffa sig en fullständig överblick över de spörsmål, som behandlas under en valrörelse, kan ge intrycket att diskussionen gäller frågor som den enskilde icke har möjlighet att sätta sig in i. Även om den misstro som därav kan uppstå mot demokratien motverkas av det förtroende väljaren i regel hyser för det parti han stöder, vore det dock enligt direktiven bättre om den enskilde i högre grad än som nu är fallet kunde bygga ett personligt förtroende på den representant han önskar vald. Då valsättet skall omprövas, är det därför av vikt att man söker stärka det personliga momentet vid val av riksdagsmän.

Önskemålet om en nära kontakt mellan väljare och valda skulle, heter det vidare i direktiven, bäst bli tillgodosett, om man går över till majoritetsval i enmansvalkretsar. I renodlad form kan detta system i andra avseenden vara förenat med nackdelar; dess införande skulle kunna uppfattas som en kränkning av rättvisesynpunkter vid mandatfördelningen.

Som en fördel framhålles, att systemet vanligen skapar arbetsdugliga majoriteter och att dessa majoriteter på grund av risken för snabba omsvängningar i folkrepresentationens sammansättning i hög grad måste taga hänsyn till minoritetens önskningar. Majoritetsval i enmansvalkretsar kan kombineras med proportionell valmetod eller på annat sätt modifieras. Utredningen bör därför, slutar direktiven på denna punkt, förutsättningslöst undersöka frågan om införande av majoritetsval med och utan modifikationer av detta system.

Det slags majoritetsval som här är av intresse är enbart majoritetsval i enmanskretsar, dvs. inom varje valkrets utses en representant; majoritetsval kan emellertid också tillämpas i flermanskretsar (jfr exempelvis andrakammarvalen i Stockholm före 1909 års reform). Principiellt väsentlig för utformningen av majoritetsvalet är frågan om vilket slags majoritet som skall erfordras för att bli vald. I Storbritannien, USA och flera andra länder kräves endast relativ majoritet, dvs. en kandidat behöver för att väljas endast erhålla flera röster än någon av sina medtävlare. Eftersom man i dessa länder i huvudsak har ett tvåpartisystem brukar de flesta kandidaterna dock väljas med absolut majoritet, dvs. med mer än hälften av samtliga avgivna röster.

Andra lösningar av majoritetsproblemet erbjuder majoritetsvalet med två omgångar, ett system som nu, liksom tidigare under längre perioder, tillämpas i Frankrike och exempelvis tillämpats i Tyskland 1889—1919. Vid den första omgången kräves absolut majoritet för att bli vald. Uppnår ingen kandidat sådan röstövervikt, anordnas en andra valomgång efter en kort tids förlopp. Enligt den i Tyskland förekommande ordningen ägde omvalet rum endast mellan de två kandidater som fått de flesta rösterna vid första valet (bundet omval) och av dem kom alltså en att väljas med absolut majoritet vid den andra valomgången. I Frankrike tillämpas enligt 1958 års valbestämmelser ett fritt omval med den begränsningen i fråga om de förut uppställda kandidaternas rätt att ånyo kandidera, att de vid första omgången skall ha samlat minst fem procent av de avgivna rösterna. Vid omvalet kräves endast relativ majoritet.

En annan metod för att garantera val med absolut majoritet, när flera än två kandidater konkurrerar, representerar den i Australien införda preferens- eller alternativröstningen. Varje röstande skall ge varje uppställd kandidat ett nummer, 1 för den han helst vill se vald, 2 för den kandidat han därnäst föredrar osv. Rösterna ordnas först efter preferensen nr 1; har därvid någon kandidat fått absolut majoritet är han vald. Har ingen av kandidaterna fått absolut majoritet, elimineras den kandidat som fått minsta antalet förstaplaceringar och på honom avgivna röster delas ut på övriga kandidater i enlighet med dessa rösters preferens nr 2. Får härigenom någon av de återstående kandidaterna absolut majoritet, är han vald.

I annat fall utdelas de röster som avgivits på den kandidat som fått näst lägsta röstetal osv. tills någon kandidat erhåller absolut majoritet.[1]

Av argumenten till förmån för majoritetsval framhäves i direktiven i första hand personvalsynpunkten. Därvid understrykes särskilt önskemålet om nära kontakt mellan väljaren och den valde, men även värdet av personval i konkurrens med partival antydes. Ytterligare brukar framhållas, att majoritetsval i enmansvalkretsar ställer särskilda krav på de uppställda kandidaterna.[2] De tvingas att föra en egen valrörelse och kan alltså icke falla tillbaka på den relativa anonymitet som det proportionella listvalet kan ge. På vissa håll har man härav dragit den slutsatsen, att man får ett bättre personurval genom majoritetsval. Å andra sidan har invänts, att det icke är givet att de egenskaper som är särskilt värdefulla i en valkampanj också är de bästa i det parlamentariska arbetet.

I fråga om personvalets faktiska betydelse i konkurrens med partivalet visar erfarenheterna i Storbritannien, att kandidaternas personlighet i mycket ringa mån förmår påverka den allmänna partipolitiska tendensen i ett val. I USA däremot, där partierna ej är centraliserade och kandidaterna alltså kan anpassa sig efter läget i valkretsen, spelar personmomentet i valet ofta en påtaglig roll.

Det andra huvudargumentet för majoritetsval, som mera i förbigående beröres i direktiven, avser systemets tendens att begränsa antalet partier i riktning mot ett tvåpartisystem, att gynna större partier och att därigenom underlätta en majoritetsbildning i parlamentet, vilken i sin tur kan tjäna som underlag för en majoritetsministär. Vad begränsningen av antalet partier beträffar kan man peka på två omständigheter som verkar i denna riktning. För det första ligger det i själva valsystemets natur att mindre partier underrepresenteras i förhållande till sin styrka i hela landet. För det andra har man anledning räkna med att väljarna finner det meningslöst att ge sina röster åt kandidater företrädande små partier utan chans att bli det största inom valkretsen. Väljarna föredrar därför att ge sina röster åt partier som har verklig utsikt att erövra valkretsmandat. Även vid ett genomfört tvåpartisystem med någorlunda likstora konkurrerande partier leder majoritetsvalsmetoden normalt till en överrepresentation av det största partiet.

Mot de anförda resonemangen har framhållits att majoritetsvalsystem ingalunda alltid leder till tvåpartisystem. Små partier, som har stark lokal förankring, kan mycket väl hävda sin ställning även under ett majoritetsvalsystem. Man har också pekat på att det exempelvis i Storbritannien

[1] En närmare redogörelse för valsystemen i Storbritannien, Frankrike och Australien lämnas i Lars Skölds förutnämnda utredning om valsättet i vissa främmande länder (SOU 1961: 21).

[2] Beträffande diskussioner om de olika valsystemen se exempelvis Majoritetsval och proportionalism (Herbert Tingsten), Riksdagens protokoll 1932, Bihang, Saml. 1, Nr 194, Bil. A. och Maurice Duverger, L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique, Paris 1950, vilken i översättning varit tillgänglig för utredningens ledamöter.

under långa tider funnits tre eller flera partier. Det har vidare framhållits, att i själva verket är det icke det proportionella valsystemet som medfört att ett flertal partier uppkommit utan just uppkomsten av många partier som betingat införandet av ett proportionellt valsystem. — Det synes dock svårligen kunna bestridas att, om partierna i huvudsak är rikspartier och ej regionala grupperingar samt övriga faktorer är lika, ett majoritetsvalsystem bör verka i riktning mot en begränsning av antalet partier, medan ett genomfört proportionellt valsystem icke har samma effekt.

Kritik har även riktats mot majoritetsvalsystemet för att det kan ge slumpartade valutslag. Många sådana exempel kan hämtas från val, där väljarna fördelat sig någorlunda jämnt mellan tre eller flera partier. Men även om valet domineras av två någorlunda likstora partier, är det icke uteslutet att det parti, som har flera anhängare inom hela landet än det konkurrerande partiet, likväl får färre representanter valda. Majoritetsvalsystemet är synnerligen känsligt för röstandelarnas spridning mellan olika valkretsar.

Beträffande den politiska åsiktsbildningen under majoritetsvalsystem har framhållits, att minoriteter på nationell nivå blott kan bli representerade om de utgör majoriteter på lokal nivå. När det gäller uppkomsten av nya åsiktsriktningar är majoritetsvalsystemet okänsligt, om sådana riktningar ej växer sig starka och blir bestående. Däremot är systemet känsligt för även små förskjutningar i styrkeförhållandet mellan de dominerande åsiktsriktningarna. Som ett särskilt företräde hos systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar har man pekat på att, då vid uppkomna vakanser i folkrepresentationen lokala nyval måste anordnas, man får tillfälle att registrera den politiska åsiktsutvecklingen även mellan de allmänna valen. Skillnaden i förutsättningarna vid ett dylikt fyllnadsval och vid ett allmänt val försvårar likväl jämförelsen.

Vad som sålunda anförts avser val med relativ majoritet i enmanskretsar. Beträffande ett system med majoritetsval i två omgångar liksom beträffande majoritetsval med preferensröstning är det svårare att göra uttalanden om systemets effekt i det ena eller andra avseendet.

Det proportionella valsystemet är en senare företeelse än majoritetsvalsystemet. När valet huvudsakligen har karaktären av ett personval, framstår majoritetsval i enmanskretsar som den naturliga ordningen, och detsamma har också i hög grad gällt när partisystemet haft prägeln av ett tvåpartisystem. I många länder har man däremot, i samband med att mera differentierat partisystem uppstått, övergått till proportionellt valsystem, dvs. flermanskretsar med proportionell fördelning av mandaten mellan de konkurrerande partierna.

Det proportionella valsystemet kan utformas på ett flertal olika sätt. Valkretsarnas storlek, dvs. antalet mandat per krets, själva fördelningsmetoden

och eventuella spärregler mot mindre partier utgör tre huvudelement i den proportionella metoden. De bestämmer i väsentlig mån de tekniska förutsättningarna för metodens utfall i de enskilda valkretsarna. Om ej hela riket göres till en valkrets, har man vidare anledning räkna med att det sammanlagda valresultatet från valkretsarna kommer att avvika från ett riksproportionellt resultat. För att tillgodose den riksproportionella fördelningen har man därför på vissa håll infört anordningar för att komplettera valet i valkretsarna genom restmandat, tilläggsmandat eller riksmandat.[1]

Som exempel på hur de olika elementen i det proportionella systemet kan varieras må de i Sverige vid olika tidpunkter tillämpade reglerna för val till andra kammaren anföras. När detta system infördes 1909 uppdelades således de 230 andrakammarmandaten på 56 valkretsar, i allmänhet omfattande 3—5 mandat, och som fördelningsregel användes den d'Hondtska metoden eller heltalsmetoden (divisorerna 1, 2, 3, 4 etc.). Denna metod ger en viss genomgående favör åt det största partiet och någon spärregel var ej aktuell. För att i vidare mån tillgodose de riksproportionella synpunkterna infördes 1921 nu gällande valkretsindelning, innebärande en minskning av antalet valkretsar till hälften eller 28 — varvid man i stort sett kunde följa länsindelningen — och en motsvarande genomsnittlig fördubbling av antalet mandat per krets. I syfte att underlätta samverkan mellan partier — varigenom fördelningsmetodens tendens att gynna större partier kunde motverkas — samt att bereda bättre möjlighet för fraktioner inom partierna att påverka personvalet infördes 1924 särskilda regler om kartell-, parti- och fraktionsbeteckningar på valsedlarna.

Riksdagen hemställde 1949 om en utredning om möjligheterna att, utan eftersättande av andra värden i det politiska livet, vinna större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen mellan partierna samtidigt som kartellsystemet avskaffades. Utredningsuppdraget lämnades till 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, som i ett betänkande (SOU 1951: 58) föreslog dels att tre av de minsta valkretsarna skulle sammanföras med en angränsande valkrets, dels att den d'Hondtska fördelningsmetoden skulle ersättas med den s. k. uddatalsmetoden (divisorerna 1, 3, 5, 7 etc.) och dels att en särskild spärregel skulle införas, som från mandatfördelningen i respektive valkrets uteslöt väljargrupper med färre röster än 60 procent av valkvoten.

I proposition till riksdagen 1952 (nr 175) föreslogs med anledning av detta betänkande en provisorisk valordning, som under perioden från 1952 års fram till 1956 års andrakammarval skulle ersätta den bestående. Den nya valordningen innebar, att uddatalsmetoden skulle användas som fördelningsmetod med den jämkningen att första divisorn skulle vara 1,4, dvs.

[1] För en närmare redovisning av olika proportionella valmetoder hänvisas till folkomröstnings- och valsättsutredningens betänkande om det proportionella valsättet vid val till riksdagens andra kammare (SOU 1951: 58) samt till Carl-Gunnar Jansons undersökning av mandatfördelningen vid andrakammarval (SOU 1961: 21).

en inbyggd i stället för en fristående spärr, samt att kartell- och fraktionsbeteckningar skulle förbjudas. Förslaget om en sammanslagning av valkretsar upptogs icke, under hänvisning främst till att det skulle innebära en avvikelse från länsindelningen, men däremot skulle icke blott som dittills Gotland garanteras tre mandat utan andra län minst fem mandat, varvid totala antalet mandat skulle kunna ökas utöver 230. Propositionen tillstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 22) och godkändes av riksdagen. Högerns och folkpartiets företrädare reserverade sig till förmån för en valmetod, innefattande en överföring av mandat i kretsarna från parti som ur riksproportionell synpunkt blivit överrepresenterat till underrepresenterat parti. Riksdagen beslöt 1956 att förlänga giltigheten av den provisoriska valordningen under ytterligare en valperiod. Detta beslut upprepades 1960. Vid sistnämnda tillfälle fattades beslutet enhälligt. Även vid kommunal- och landstingsval har motsvarande valsystem provisoriskt tillämpats från 1954.

Det främsta argumentet till förmån för det proportionella valsystemet avser den »rättvisa» representation som valmetoden skall skapa. Till skillnad från majoritetsvalsmetoden, som lämnar minoriteten inom varje valkrets orepresenterad, skall här även minoriteten tillgodoses. Partierna skall i representationen företrädas i förhållande till sin styrka, representationen skall på ett troget sätt avspegla den politiska åsiktsfördelningen. Ur väljarnas synpunkt gäller att varje röst skall vara lika mycket värd.

I praktiken brukar den proportionella rättvisesynpunkten icke komma till oinskränkt tillämpning. Att mandaten icke fördelas med hela landet som en valkrets utan i mindre valkretsar medför ofta avvikelser från riksproportionaliteten. Som motiv brukar här främst anföras, att kontakten mellan valmännen och de valda försvåras eller omöjliggöres om valkretsarna blir alltför stora. Vidare syftar de olika spärranordningarna direkt till att begränsa mindre partiers möjligheter att vinna representation. Argumentationen avser här faran för alltför stor partisplittring och den försvagning av det parlamentariska systemet som därmed kan följa. Som stöd för det proportionella valsystemets utformning mera i detalj får man alltså anföra även andra argument än dem som har med den proportionella rättvisan att göra. Slutligen är det givet att kravet på att varje röst skall vara lika mycket värd aldrig fullt ut kan förverkligas: bortkastade röster och växlande antal röster bakom de vunna mandaten måste man i viss mån räkna med även i ett proportionellt system.

Teoretiskt sett har vissa invändningar riktats mot proportionalismens anspråk på att representationen genom denna valmetod skulle troget avspegla folkopinionen. Man har hänvisat till att vad som någorlunda exakt avspeglas är partiernas inbördes styrkeförhållande; att partigrupperingen under ett proportionalistiskt system på ett bättre sätt än under ett majoritets-

valsystem förmår att ge uttryck åt folkopinionen och förskjutningar i denna har ifrågasatts. Man har också framhållit att, om en majoritetsbildning icke framtvingas inom valmanskåren, måste majoriteten skapas i parlamentet, varvid det ej är givet att de parlamentariska kompromisserna motsvarar vad folket önskar. På väljarplanet behöver enligt proportionalismen partierna vanligen ej samverka, på det parlamentariska planet blir däremot en sådan samverkan ofta nödvändig. Med proportionalismen riskerar man därför, har det sagts, en motsättning mellan väljarplanet och det parlamentariska planet.

Även om proportionalismens principer i praktiken ej brukar helt konsekvent tillämpas och även om principiella invändningar riktats mot argumenten till förmån för proportionalismen, kommer sedan detta valsystem under en längre tid tillämpats den proportionella rättvisesynpunkten att sätta en stark prägel på all debatt om valmetoderna.

Proportionalismen ger väsentligt mindre utrymme åt slumpen än majoritetsvalen, när det gäller röstfördelningen mellan partierna. Däremot blir, har det påpekats, i ett system med många partier de politiska konsekvenserna av en valutgång mera ovissa. Ett parti som gått framåt, ernår icke alltid ett däremot svarande ökat inflytande på de politiska besluten, ett annat parti kan gå tillbaka i val efter val men ändå behålla en politisk nyckelposition.

Såsom framgår av det föregående innefattar diskussionen om valmetoderna också antaganden om hur dessa metoder påverkar det politiska systemet i stort och särskilt parlamentarismens utformning. Eftersom valmetoderna endast utgör en av flera härvidlag verksamma faktorer, blir det ej möjligt att påstå att en viss valmetod alltid leder till ett visst slags parlamentarism. Det kan emellertid finnas skäl att sammanfatta de föreställningar om parlamentarismens utformning som ofta förbindes med de olika valmetoderna.

Som de två kontrasterna har man på ena sidan majoritetsvalsystemet och vad man kan kalla en direkt parlamentarism av engelsk modell, på den andra sidan proportionalismen och den minoritets- eller koalitionsparlamentarism som finns representerad på många håll men som kanske särskilt var karakteristisk för tiden mellan de båda världskrigen. Den engelska parlamentarismen tänkes medföra en koncentration av den politiska striden kring en frontlinje, den som skiljer regering och opposition. Medborgarna tvingas att välja mellan dessa båda. Vad väljarna förelägges är handlingsprogram för den närmaste parlamentsperioden snarare än allmänna partiprogram och valets utgång avgör direkt vilken grupp personer som skall bilda ministär. Enligt proportionalismens system föreligger normalt vid valet icke en utan ett flertal politiska stridsfronter. Väljarna har frihet att välja mellan flera olika alternativ och valet har närmast karaktären av en sympatiförklaring för en viss politisk åskådning. Vilken majoritetskon-

stellation och vilket slags politik som blir resultatet av valet kan däremot väljarna ofta icke förutse.

Folkrepresentationens främsta uppgift i den engelska parlamentarismen blir att vara en plattform för den fortsatta dialogen mellan ministären och oppositionen, företrädd av en skuggminister. Det andra slaget av parlamentarism ger ofta ett större utrymme för folkrepresentationens aktiva medverkan vid lagstiftningsarbetet och utskotten kan här bli verkliga maktcentra. På regeringsplanet förutsätter den engelska parlamentarismen en majoritetsministär, stödd på ett parti, men en ministär som vid varje val riskerar sin existens. Ett nära samband mellan valhandling och ministärbildning, yttre dramatik och en ständigt bevakad frontlinje i debatten karakteriserar alltså denna direkta parlamentarism. Proportionalismens system medför vanligen endast mindre förskjutningar vid valen och leder — om ett majoritetsparti ej finnes — antingen till minoritetsministärer eller till koalitionsministärer, varvid de politiska besluten får formen av partikompromisser. Som en yttersta konsekvens, med proportionalismens princip genomförd även på regeringsplanet, framstår den permanenta samlingsministärens mer avpolitiserade regeringssystem. Ett mindre enkelt samband mellan valens utgång och den faktiska politiken, mindre av stor strid och mera av parlamentariskt vardagsarbete har ansetts kännetecknа proportionalismens parlamentariska ordning.

De yttre skillnaderna mellan de karakteriserade systemen bör dock ej skymma blicken för att i det bakomliggande politiska kraftspelet likartade tendenser kan göra sig gällande. Proportionalismens partisystem ger ofta mellanpartierna en utslagsgivande roll. Majoritetsvalsystemet kan som i Storbritannien nästan utplåna ett mindre mellanpartis politiska organisation men för båda de stora partierna blir det av avgörande betydelse att vinna just mellangruppernas röster.

Utredningens ställningstagande

Majoritetsval

I syfte att belysa olika spörsmål sammanhängande med en eventuell övergång till majoritetsval i enmanskretsar i vårt land har utredningen låtit verkställa den förutnämnda omfattande valstatistiska undersökningen rörande majoritetsval (SOU 1958: 29). Denna kommenteras närmare i Bilaga 1, som därutöver innehåller ett flertal ytterligare studier rörande majoritetsval i Sverige.

Den förutnämnda undersökningen omfattar en riksundersökning, där riket indelats i 230 respektive 300 enmanskretsar på vilka röstsiffrorna från 1952 och 1956 års riksdagsval fördelats. På grundval av detta siffermaterial har sedan valresultatet framräknats, under förutsättning att relativ majoritet varit erforderlig och under antagande av åtta olika partikonstel-

lationer (alt. 1 = H, BF, FP, SD, K, dvs. varje parti går för sig; alt. 2 = H + FP, BF, SD, K; alt. 3 = H + BF + FP, SD, K; alt. 4 = H + FP, BF + SD, K; de 4 övriga alternativen motsvarar nu nämnda med undantag för att K:s röster genomgående lägges till SD:s). I ett par specialundersökningar, begränsade till en mindre del av landet, studeras bland annat den betydelse som ett större ledamotsantal och olika valkretsindelningar kan få för mandattilldelningen samt folkmängdsförändringarna inom valkretsarna från ett val till ett annat.

Av den sålunda utförda undersökningen om majoritetsval kan man givetvis icke utläsa, hur väljarna faktiskt skulle komma att reagera inför ett sådant valsystem eller hur partiförhållandena skulle påverkas. Resultaten har genomgående karaktär av räkneexempel, vilkas realism alltid kan ifrågasättas. Beträffande själva indelningen i enmanskretsar synes undersökningen visa, att en sådan låter sig genomföra utan alltför stora svårigheter. Ej heller förefaller det — ehuru underlaget för detta omdöme är jämförelsevis begränsat — som om olika indelningar skulle komma att få någon mera påtaglig effekt på mandattilldelningen i stort för olika partier. Endast i ett fall nåddes ett sådant resultat, nämligen då ett försök gjordes att skapa homogena stads- respektive landsbygdskretsar med uppgivande av — det enligt utredningens mening ofrånkomliga — kravet på geografiskt sammanhängande kretsar. Givet är att, om man ej förutsätter tillämpning av vissa allmängiltiga, fasta normer för kretsindelningen, finns det möjligheter att skapa kretsar som under vissa partipolitiska styrkeförhållanden gynnar ett eller flera partier och missgynnar andra. Med generella normer synes dock såsom nämnts risken för en ensartad politisk effekt vara liten; för övrigt gäller att en indelning som avsiktligt konstruerats för att ge en viss riktning maximal mandatvinst vid en annan röstfördelning kan ge motsatt utslag.

Oavsett vilken principiell syn man har på majoritetsval, synes ett resultat av den i undersökningen använda majoritetsvalsmetoden framstå som otillfredsställande. Det gäller metodens kraftiga förstärkning av de regionala skillnaderna mellan partierna. Om man som exempel väljer 1956 års röstsiffror fördelade på 230 kretsar enligt ovannämnda alternativ 3, finner man således att H + BF + FP i västra Götaland skulle få 48 mandat mot 9 för SD, medan i Norrland SD skulle få 28 mandat mot 11 för de tre andra partierna. Det betyder, såsom detaljresultaten visar, att många partier helt skulle komma att sakna representation inom stora områden. Härigenom skulle för dessa partier svårigheter uppstå att bibehålla en politisk organisation inom området, vilket i sin tur skulle förstärka skillnaderna i förutsättningar för partiernas arbete. Över huvud taget torde det uppfattas som något för svensk tradition stötande, om minoritetsriktningar av relativt betydande storleksordning inom vidsträckta områden helt skulle komma att sakna representation. Den praktiska slutsatsen av detta blir att ett majo-

ritetsvalsystem, som icke på det ena eller andra sättet garanterar en bättre regional representation för de olika partierna, ej synes vara acceptabelt.

Även några andra gemensamma erfarenheter och reaktioner under studiet av olika majoritetsvalsproblem torde böra redovisas. Beträffande majoritetsval i två omgångar gäller, att detta system i varje fall teoretiskt sett har vissa särskilda företräden. Det förenar delvis både vad som brukar betraktas som speciella förtjänster hos den proportionella valmetoden och hos majoritetsvalen: i första omgången får väljaren möjlighet att oberoende av röstfördelningen i stort fritt tillkännage sin politiska åskådning; i andra omgången, när de olika meningsriktningarnas aktuella styrka är klarlagd, kan väljaren bedöma hur han med största utsikt till framgång skall kunna direkt påverka valet i sin krets. Praktiskt sett torde till en början kunna sägas, att det är svårare att förutse effekten av detta valsystem än av majoritetsval i en omgång. I sistnämnda fall måste tendensen till partisammanslagning eller fast samverkan mellan partier bli mycket stark. När det gäller majoritetsval i två omgångar, framstår väl i och för sig behovet av samverkan mellan minoritetsriktningar i andra omgången som lika påtagligt. Däremot synes det vara mera osäkert vad denna valsamverkan får för konsekvenser såväl på väljarplanet som på det parlamentariska planet. Svårigheten att med hittills tillämpade regler angående poströstning och röstning utomlands snabbt kunna anordna en andra valomgång må vidare nämnas. Slutligen kan man förutsätta, att de som i vårt land sysslar med valarbete skulle av ekonomiska och tekniska skäl hysa starka betänkligheter mot att med kort tidsmellanrum genomföra två val.

Av andra tänkbara modifikationer av det enkla majoritetsvalsystemet är utredningen ense om att från diskussionen utesluta tanken på preferensröstning enligt australisk modell. Själva den grundläggande principen, att den röstande skall vara beredd att ge en bestämd preferens åt samtliga uppträdande partier, torde för många svenska väljare te sig främmande. I praktiken kan man räkna med att partierna här, liksom i Australien, skall se sig nödsakade att sända ut särskilda rekommendationer för preferensordningen. Dessa rekommendationer kommer då vanligen att bygga på en förhandsbedömning av andra partiers röstsiffror och preferensrekommendationer, vilket kan få till resultat ett taktiskt spel som föga har med väljarnas verkliga preferens att göra. Den för majoritetsvalsystemet väsentliga synpunkten om en majoritetsbildning i parlamentet garanteras dessutom på intet sätt av preferensröstningen.

I fråga om de olika valsystemen — majoritetsval och proportionella val — vill utredningen sammanfattningsvis anföra följande.

Å ena sidan är majoritetsvalsystemet förbundet med vissa värden som ingen har skäl att bestrida. Det gäller de små valkretsarna med den möjlighet till nära kontakt mellan valmännen och den valde som härigenom öppnas. Den valde kan tjänstgöra som en personlig förbindelselänk mel-

lan medborgarna och riksdagen. Den art av direkt parlamentarism som ofta är förenad med majoritetsvalsystemet har också vissa påtagliga företräden. Därmed avses först och främst att väljarna förelägges klara alternativ och att de får möjlighet att erfara att deras röstning omedelbart påverkar den förda politiken. Väljaropinionen kan också genast och i full utsträckning sätta sin prägel på riksdagens sammansättning. Väsentliga politiska förskjutningar bör vidare slå igenom på regeringsplanet och här förutsätter den direkta parlamentarismen i regel enpartiministärer med en bestämd politisk målsättning. Detta rörliga, medborgarna engagerande system kan betraktas som en motpol till den permanenta samlingsministärens mera avpolitiserade ordning.

Å andra sidan måste hänsyn tagas till de rättvisesynpunkter, som är förbundna med proportionalismen och med vilka ett majoritetsvalsystem kan komma i konflikt. Uppenbart är sålunda att dessa rättvisesynpunkter representerar ett erkänt värde och de har särskilt i ett så stabiliserat partisystem som det svenska erhållit en fast förankring. Med ett proportionellt system följer också att risken för slumpartade valutslag blir väsentligt mindre än med ett majoritetsvalsystem.

Vad möjligheten att genomföra en majoritetsvalsreform beträffar, är det uppenbart att en sådan reform skulle få genomgripande verkningar på det politiska livet i vårt land. Även om man ej i enskildheter kan förutse resultatet, finns det all anledning att räkna med att partisystemet och de existerande partiernas arbetsmöjligheter skulle starkt påverkas; man kan säga att just en dylik påverkan delvis är åsyftad med reformen. Att en åtgärd av denna natur icke bör beslutas utan stödet av en stark och utbredd opinion, företrädd inom flera partier, har från början synts utredningen uppenbart. En faktisk förutsättning för att en sådan opinion skall uppkomma, måste vara ett mera allmänt missnöje med det proportionella systemet.

Kritik mot vårt nuvarande valsystem har särskilt under de senaste åren förekommit i den offentliga debatten och därvid har möjligheten av övergång till majoritetsvalsystem dryftats. Diskussionen härom har dock haft en ganska teoretisk karaktär. Ofta har hela debatten om valsystemet varit påtagligt färgad av den vid tillfället i fråga aktuella valutgången. Det kan svårligen göras gällande, att den kritik mot det existerande valsystemet som sålunda framkommit varit uttryck för utbrett missnöje. Författningsutredningen kan därför på denna punkt endast konstatera, att opinionsmässiga förutsättningar inom partierna icke synes vara för handen för övergång till majoritetsvalsystem.

Med hänsyn till dessa olika omständigheter har utredningen kommit till den slutsatsen, att förslaget bör bygga på proportionell valmetod. Vid den närmare utformningen av denna metod, liksom i samband med lösning av vissa andra författningsfrågor, har utredningen sökt att i görligaste mån beakta de värden som är förbundna med en mera direkt form av parlamentarism.

Den proportionella valmetoden

I direktiven anföres om den proportionella valmetoden till en början följande:

Därest utredningen emellertid skulle stanna för att i princip bibehålla den proportionella valmetoden, har utredningen i första hand att bygga vidare på de erfarenheter, som vunnits och kan komma att vinnas av det nu tillämpade provisoriska valsystemet. Enligt direktiven för den år 1950 tillsatta, tidigare utredningen i valfrågan skulle utredningsarbetet syfta till en bättre proportionell rättvisa mellan partierna än vad det tidigare tillämpade systemet givit, samtidigt som karteller skulle göras onödiga. Om det nu blir fråga om att definitivt bestämma sig för en proportionell valmetod, kvarstår givetvis dessa utgångspunkter. Samtidigt måste emellertid även andra synpunkter beaktas. Den proportionella exaktheten bör icke drivas så långt, att den kan skada värden inom det politiska livet. Valsättet får sålunda icke gynna uppkomsten av småpartier eller hindra uppbyggandet av en parlamentariskt stark regeringsmakt.

Den 1952 införda provisoriska, så kallade jämkade uddatalsmetoden har nu tillämpats vid fyra andrakammarval. Såsom framgår av en i Bilaga 2 redovisad undersökning av valresultaten 1952—60 enligt skilda fördelningssystem, har den sammanlagda genomsnittliga avvikelsen från full riksproportionalitet vid dessa val varit 7,25 mandat. Den av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, med företrädare för samtliga större partier, föreslagna uddatalsmetoden med fristående spärr vid 60 procent av valkvoten skulle, enligt av ifrågavarande utredning gjorda beräkningar för valen 1932—48, ha givit en genomsnittlig avvikelse av 7,0 mandat. Att avvikelserna enligt de båda metoderna blivit nästan exakt lika stora, kan te sig anmärkningsvärt med tanke på att beslutet om att införa den jämkade uddatalsmetoden, istället för den av folkomröstnings- och valsättskommittén föreslagna metoden, på sina håll väckte mycket skarp kritik. Av utredningen i Bilaga 2 framgår emellertid, att de genomsnittliga avvikelserna från riksproportionell fördelning under perioden 1952—60 beträffande alla undersökta fördelningsmetoder visat sig vara mindre än under den tidigare perioden; enda undantaget utgör d'Hondts metod utan kartell, där avvikelserna blir ungefär likstora för båda perioderna. Som förklaring till berörda förhållande pekar utredningsmannen på att högern, centerpartiet och folkpartiet under 1950-talet i större utsträckning än tidigare nådde upp över den gräns, där de olika metodernas spärranordningar mot mindre partier sätter in. Sammanfattningsvis torde man kunna konstatera, att de resultat som den 1952 införda proportionella metoden hittills givit i stort sett icke föranlett kritik.

Den proportionella valmetoden bör enligt direktiven utformas under hänsynstagande dels till de tidigare angivna riktlinjerna angående bättre proportionell rättvisa och onödiggörande av karteller, dels till önskemålet att ej gynna uppkomsten av småpartier eller hindra uppbyggandet av en stark parlamentarisk regeringsmakt.

Valtekniska karteller, enbart betingade av en strävan att korrigera valmetodens resultat, har inget egenvärde. Det måste i och för sig anses som en fördel hos uddatalsmetoden att dylika arrangemang blivit onödiga.

Beträffande önskemålet att valmetoden ej skall gynna uppkomsten av småpartier har man sedan länge varit ganska allmänt ense om att det bör beaktas. Den nu tillämpade valmetoden ger här otvivelaktigt vissa garantier. Ej heller har hittillsvarande erfarenheter bekräftat farhågorna för att parti vid val avsiktligt skulle uppdela sig i mindre partier för att utnyttja de eventuella fördelar uddatalsmetoden härvid skulle kunna erbjuda.

Vad frågan om den proportionella valmetodens möjligheter att tillgodose önskemålet om en stark regeringsmakt angår, vill utredningen framhålla följande allmänna synpunkter. Genom samspelet mellan å ena sidan reglerna om valkretsindelning, fördelningsmetod och särskilda spärranordningar, å andra sidan det rådande partisystemet, framkommer ett valresultat som i större eller mindre grad förverkligar kravet på en riksproportionellt rättvis mandatfördelning. I vissa lägen kan rättvisekravet komma i konflikt med önskemålet om att i riksdagen skapa förutsättningar för en fast majoritetsbildning. Understrykas bör emellertid att den proportionella valmetoden härvidlag endast i begränsad mån kan påverka majoritetsbildningsförhållandena. Den kan för det första ej alls i samma utsträckning som majoritetsvalsmetoden förväntas influera på väljarnas gruppering. För det andra är dess möjligheter att gynna en majoritetsbildning genom att överrepresentera större partier också begränsade. Drivs denna överrepresentation över en viss gräns eller, annorlunda uttryckt, blir de mindre partiernas mandatförluster så stora att en valteknisk samverkan för dem ger ett väsentligt utbyte i mandat, har man nämligen all anledning att räkna med att en sådan samverkan kommer till stånd, oavsett om valbestämmelserna underlättar eller försvårar karteller. Därmed upphäves eller beskäres möjligheten att ett större parti överrepresenteras. Såsom bland annat de svenska erfarenheterna visar, ger valteknisk samverkan inga garantier för en politisk samverkan. Slutsatsen av det sagda blir, att den proportionella valmetoden kan utformas så att den i vissa lägen främjar en majoritetsbildning i riksdagen och därmed ger förutsättningar för en majoritetsregering, men att metodens möjligheter att verka i denna riktning är skäligen begränsade.

För att mera fullständigt och ur olika synvinklar belysa innebörden av den nu tillämpade valmetoden har utredningen låtit verkställa den förutnämnda undersökningen av mandattilldelningen vid andrakammarval (SOU (1961: 21). Med utgångspunkt från röstsiffrorna vid ett visst val (juni 1958) varierades partiernas röstsiffror uppåt och nedåt och i olika kombinationer på ett sådant sätt att 169 fingerade valresultat kunde framräknas. För varje valresultat beräknades mandatfördelningen med 4 olika

spärrdivisorer (1,2, 1,3, 1,4, 1,5). På grundval av detta stora siffermaterial genomfördes en ingående analys av olika faktorers inflytande på mandattilldelningen. Dessutom företogs vissa mera teoretiska specialanalyser av olika valmetoders innebörd.

Som ett totalintryck av denna undersöknings siffermaterial och analyser kan först redovisas, att risken för slumpartade utslag, som bland annat på grund av valkretsindelningen kunde tänkas vara förenade med uddatalsmetoden, under i vårt land nu förutsebara förhållanden måste, trots vissa konstaterade ojämnheter, bedömas som liten. Vidare synes spärrdivisorn 1,4 ge till resultat, att ett största parti vars röstandel överskrider en tredjedel av valmanskåren knappast i något läge behöver riskera underrepresentation utan i allmänhet får en måttlig överrepresentation. Denna överrepresentation tenderar därefter att något öka med partiets tillväxt.

Med hänsyn till de hittills gjorda erfarenheterna av den 1952 införda valmetoden, till de särskilda undersökningar utredningen låtit verkställa rörande denna metod och till förut anförda allmänna synpunkter har utredningen stannat för att föreslå, att den gällande uddatalsmetoden med spärrdivisorn 1,4 bibehålles vid val inom de nuvarande andrakammarvalkretsarna. I fråga om valkretsindelningen föreslås ingen ändring, ehuru en översyn av denna indelning synes motiverad av tekniska skäl (se motiven till FRF 6 kap. 4 §).

Den närmare utformningen av utredningens förslag rörande valsystemet sammanhänger med det i ett följande avsnitt redovisade förslaget rörande kammarsystemet. Enligt där framlagda majoritetsalternativ skall det nuvarande tvåkammarsystemet ersättas med ett enkammarsystem och av kammarens 290 ledamöter skall 230 väljas i de nuvarande andrakammarvalkretsarna, varvid mandaten fördelas mellan partierna enligt samma regler som för närvarande. Därtill kommer 60 regionvalda ledamöter; för regionvalet indelas riket i sex regioner som väljer 10 ledamöter var.

Konstruktionen med särskilt val av 60 representanter för regionerna gav inom utredningen upphov till tanken, att dessa mandat skulle fördelas på sådant sätt att man realiserade det många gånger framförda uppslaget om någon form av utjämning av den valkretsvis erhållna mandatfördelningen mellan partierna. Härigenom skulle ett resultat mera direkt proportionellt med antalet i riket avgivna röster för de olika partierna uppnås.

Utredningen har dock stannat för att icke föreslå att regionmandaten användes för att utjämna mandatfördelningen i valkretsarna. Istället förutsättes att fördelningen av regionmandaten baseras enbart på de i ett särskilt regionval avgivna rösterna, dvs. denna fördelning blir helt skild från fördelningen i valkretsarna. Vidare föreslås att mandaten i regionerna fördelas enligt d'Hondts metod (heltalsmetoden) utan möjlighet att använda kartellbeteckning. Detta betyder alltså att man i fråga om ett mindre antal mandat, i direkt syfte att i vissa lägen underlätta en majoritetsbildning, an-

Riksdagens sammansättning (enkammaralternativet). Föreslagen valmetod tillämpad på röstsiffrorna från 1952—1960 års andrakammarval.

	1952					
	H	C	F	S	K	S:a
Valkretsmandat	31	26	58	110	5	230
Regionmandat	8	5	16	31	—	60
därav region 1	2	—	4	4	—	10
region 2	1	1	2	6	—	10
region 3	2	1	2	5	—	10
region 4	1	1	4	4	—	10
region 5	1	1	2	6	—	10
region 6	1	1	2	6	—	10
S:a valkrets- och regionmandat	39	31	74	141	5	290
Avvikelse från full proportionalitet	— 3	± 0	+ 3	+ 7	— 7	± 10

	1956					
	H	C	F	S	K	S:a
Valkretsmandat	42	19	57	106	6	230
Regionmandat	10	5	15	30	—	60
därav region 1	2	—	4	4	—	10
region 2	2	1	2	5	—	10
region 3	2	1	2	5	—	10
region 4	2	1	3	4	—	10
region 5	1	1	2	6	—	10
region 6	1	1	2	6	—	10
S:a valkrets- och regionmandat	52	24	72	136	6	290
Avvikelse från full proportionalitet	+ 2	— 3	+ 3	+ 7	— 9	± 12

	1958					
	H	C	F	S	K	S:a
Valkretsmandat	44	32	38	111	5	230
Regionmandat	11	7	10	32	—	60
därav region 1	3	—	2	5	—	10
region 2	2	2	1	5	—	10
region 3	2	2	1	5	—	10
region 4	2	1	3	4	—	10
region 5	1	1	2	6	—	10
region 6	1	1	1	7	—	10
S:a valkrets- och regionmandat	55	39	48	143	5	290
Avvikelse från full proportionalitet	— 1	+ 2	— 5	+ 9	— 5	± 11

	1960					
	H	C	F	S	K	S:a
Valkretsmandat	39	34	39	113	5	230
Regionmandat	10	7	10	33	—	60
därav region 1	2	—	3	5	—	10
region 2	2	2	1	5	—	10
region 3	2	2	1	5	—	10
region 4	2	1	2	5	—	10
region 5	1	1	2	6	—	10
region 6	1	1	1	7	—	10
S:a valkrets- och regionmandat	49	41	49	146	5	290
Avvikelse från full proportionalitet	+ 1	+ 2	— 2	+ 7	— 8	± 10

vänder en annan fördelningsmetod än den som tillämpas i fråga om den större gruppen mandat.

Utredningen föreslår vidare, att två fristående spärrar införes vid fördelningen av regionmandaten. Som villkor för att parti skall komma i fråga för mandat i regionval förutsättes således, dels att partiet skall ha erhållit mandat i någon av valkretsarna inom regionen, dels att partiet erhållit minst fem procent av antalet i riket vid regionvalet avgivna röster.

Genom särskild sammanräkning i regionerna, genom heltalsmetoden och genom de särskilda spärreglerna motverkas uppkomsten av småpartier. Vidare gäller att ett parti som ligger nära en majoritet av rösterna med detta system lättare får möjlighet att erhålla majoritet av mandaten. Man kan också säga att effekten blir i huvudsak densamma som av den vid förstakammarvalen nu tillämpade metoden. Beträffande den samlade effekten av val i valkretsar och regioner må hänvisas till vidstående tabell.

Personval inom det proportionella systemet

I den del av direktiven som behandlar valsättet heter det avslutningsvis, att det är »synnerligen angeläget att undersöka, i vad mån åtgärder kan vidtagas inom det proportionella valsystemets ram för att ge valen en mera markerad karaktär av personval». Som ett möjligt uppslag nämnes en minskning av valkretsarnas storlek, kompletterad med riksmandat, och dessutom hänvisas till att utomlands andra metoder förekommer som kan förtjäna granskning.

Allmänt torde erkännas, att det nuvarande svenska valsystemet ger föga utrymme för personval, i vilken betydelse man än tager detta ord. Möjligheten att vid riksdagsval genom strykning eller tillägg av namn på partiernas valsedlar påverka personvalet är praktiskt taget obefintlig. Vid listkonkurrens inom partierna synes ej heller personmomentet i flertalet fall vara det väsentliga; i betydande grad har nämligen dessa listor en regional karaktär eller vänder sig till särskilda grupper av väljare (jfr Lars Sköld, Kandidatnominering vid andrakammarval, SOU 1958: 6). Att de stora valkretsarna minskar möjligheterna till kontakt mellan valmän och riksdagsmän är också uppenbart.

Av i utlandet förekommande system för att kombinera ett proportionellt val med ett personval tilldrar sig de i Danmark och Finland tillämpade metoderna särskilt intresse. En närmare redogörelse för dessa personvalsystem har lämnats i Översikt av valsättet i vissa främmande länder (SOU 1961: 21) samt i Bilaga 4.

Även om man utgår från att i vårt land inom överskådlig framtid det alldeles övervägande antalet medborgares röstning i första hand innebär

röstning på parti, kan ett kompletterande inslag av personval få stor betydelse. Det gäller att i den moderna representativa folkstyrelsen skaffa så många informations- och påverkningskanaler som möjligt och det gäller att på allt sätt främja medborgarnas känsla av närhet till de högsta statsorganen. Det proportionella valsystemet bör därför kompletteras med en anordning som möjliggör för väljarna att genom sin röstning påverka ej blott mandatfördelningen mellan partierna utan även personvalet inom partierna. Därvid bör enligt utredningens mening följande tre riktlinjer vara vägledande.

För det första bör systemet konstrueras så att väljarna verkligen stimuleras att vid sidan av partivalet också intressera sig för personvalet. Skall den nuvarande traditionen på detta område i vårt land brytas, torde därför det danska systemet med frihet för väljaren att antingen rösta på parti eller på person vara mindre lämpligt. Man riskerar då hos oss liksom i Danmark att en stor del av valmanskåren avstår från att orientera sig i personfrågorna och nöjer sig med att rösta på parti.

För det andra gäller det att tillse, att utgången av personvalet icke blir slumpartad. Partierna bör därför, utan att vara allenarådande, behålla ett väsentligt inflytande på personvalet. Vidare är en spridning av personrösterna på de kandidater som närmast kommer i fråga samt en möjlighet för partierna att avge en rekommendation i personvalsfrågan önskvärda. Det finländska valsystemet synes, såsom närmare framgår av specialundersökning av 1962 års val (Bilaga 4), icke erbjuda tillräckliga garantier för ett skäligt partiinflytande och mot tillfälliga omständigheters inverkan på personvalet. Däremot förefaller ett system med särskilda mindre kretsar för personvalet — liknande de danska nomineringskretsarna och i förslaget kallade »ortskretsar» — kunna skapa förutsättningar för ett måttligt partiinflytande över personvalet. Partierna förutsättes därvid genom placering på första plats utpeka den kandidat som inom respektive krets givits partiets särskilda rekommendation.

För det tredje gäller, att även om personliga valkampanjer kan vara önskvärda och stimulerande, är det ej lyckligt om de får en personlig tillspetsning som skapar olust inom partiorganisationerna. Även ur denna synpunkt inger de finländska erfarenheterna vissa betänkligheter, medan en anordning med särskilda kretsar för personvalet, inom vilka partiet avger en personrekommendation, har påtagliga fördelar. Partierna kan då ej blott deltaga i arbetet på att göra alla kandidater kända för väljarna utan också ge ett särskilt företräde åt partiets främsta kandidat inom ortskretsen. För partiernas främsta kandidater, dvs. de som i en eller flera ortskretsar uppställts som första namn, bildar dessa ortskretsar ett naturligt verkningsområde för personpropagandan.

Personvalet inom det proportionella partivalets ram bör i och för sig vara ägnat att förbättra kontakten mellan väljarna och den valde. Den som

kandiderar måste, på ett sätt som nu icke alltid är fallet, själv aktivt medverka i valkampanjen och väljarna får större kännedom om vederbörande kandidater. De föreslagna ortskretsarna får såsom nämnts också betydelse i samband med personpropagandan. På sätt framgår av Bilaga 3 har utredningen försökt att gå ett steg längre och finna lämpliga regler för en utplacering av samtliga valda kandidater i var sin ortskrets, varigenom man alltså skulle få en motsvarighet till enmanskretsarna, där varje folkrepresentant har »sin» krets och väljarna »sin» representant. Även om detta väl låter sig göra i flertalet fall, har det dock visat sig att utplaceringen av de sista kandidaterna blir alltför godtycklig för att en sådan ordning skall kunna rekommenderas. För dem inom utredningen som haft sympatier för majoritetsval har de föreslagna ortskretsarna ett särskilt intresse som prov på betydelsen av lokal anknytning mellan väljarna och de valda.

Utredningens överväganden utmynnar alltså i förslag om obligatoriskt personval, om partirekommendation av vissa kandidater och om mindre kretsar som ram för väljarkontakt och personpropaganda.

Till skillnad från dessa val skall de föreslagna regionvalen, på sätt som närmare beröres i det följande, vara utpräglade listval, där namnens ordning på listan blir bestämmande.

Tillvägagångssättet vid ett riksdagsval

Liksom för närvarande sker vid kommunal- och landstingsval kommer enligt förslaget riksdagsvalet till enkammaren att omfatta två samtidigt förrättade val, nämligen valkretsval och regionval. För att tillgodose personvalsynpunkten indelas valkretsarna i lika många ortskretsar som det finns mandat i valkretsen. Ortskretsarna bör vara till folkmängden i huvudsak lika stora och så nära som möjligt ansluta sig till den kommunala och administrativa indelningen. Ett exempel på ortskretsindelning — beräknad på grundval av 228 ortskretsar — finns i Bilaga 5. För att ej antalet kandidater vid personvalet skall bli alltför stort, torde valkretsar med mer än tio mandat för själva personvalet behöva uppdelas i särskilda områden; mandatfördelningen förutsättes emellertid ske inom hela valkretsen. Regionindelningen baseras på valkretsindelningen på så vis att valkretsarna sammanföres till sex i huvudsak lika stora regioner. Länsstyrelserna utgör liksom nu sammanräkningsmyndighet för valkrets, en av länsstyrelserna i varje region skall utgöra sammanräkningsmyndighet för regionen.

Vid valet skall användas för alla partier gemensamma valsedlar av fastställd typ. Ett personval enligt den föreslagna ordningen kräver nämligen officiell kandidatur, dvs. endast på visst sätt i förväg anmälda kandidater kan komma ifråga vid valet. Formellt innebär detta en inskränkning i den nuvarande rätten att föra fram andra namn än dem som kommit fram vid partiernas valförberedelser; reellt blir det knappast någon begränsning, eftersom dylika kandidater vid riksdagsval är sällsynta och brukar sakna

VALKRETSVALET

Jönköpings län

ORTSKRETS 6: Anderstorps och Gislaveds köpingar
Villstads, Burseryds, Hylte, Unnaryd
Reftele och Bredaryds kommuner.

Väljaren skall med ett kryss ☒ utmärkta vilket *namn* sedeln skall gälla för. Förkryssningen ger också det parti som namnet representerar en röst.

Obs! *Endast ett kryss.* Krysset kan sättas antingen f den för ortskretsen föreslagne eller för någ av övriga föreslagna.

Arbetarepartiet Socialdemokraterna

Föreslagen för ortskretsen:

Per Rikardsson
fabrikör,
Bredaryd ☐

Övriga föreslagna:

Bertil Andersson
ombudsman,
Norrahammar ☐

Valdemar Boman
riksdagsman,
Värnamo ☐

Bror Claesson
förman,
Eksjö ☐

Åke Dahlkvist
typograf,
Värnamo ☐

Lisa Edvardsson
affärsbiträde,
Huskvarna ☐

Olof Fredriksson
riksdagsman,
Nässjö ☐

Jan Göransson
banbiträde,
Sommen ☐

Svea Hansson
fru,
Tranås ☐

Sune Henriksson
byggnadssnickare,
Jönköping ☐

Gunnar Ivarsson
köpman,
Vetlanda ☐

Sune Jernberg
folkskollärare,
Huskvarna ☐

Fredrik Larsson
linjeförman,
Sävsjö ☐

Bo Ljunggren
metallarbetare,
Jönköping ☐

Agne Olofsson
lantbrukare,
Reftele ☐

Arvid Sandell
omlastarförman,
Sävsjö ☐

Ulla Sandström
sjuksköterska,
Jönköping ☐

Nils Winkvist
målare,
Gislaved ☐

Centerpartiet

Föreslagen för ortskretsen:

Erik Samuelsson
hemmansägare,
Reftele ☐

Övriga föreslagna:

Ragnar Brunnberg
riksdagsman,
Jönköping ☐

Karin Dahlgren
fru,
Jönköping ☐

Paul Fransson
hemmansägare,
Burseryd ☐

Eva Fredriksson
fru,
Gislaved ☐

Rudolf Gustavsson
köpman,
Skillingaryd ☐

Anna Henriksson
fröken,
Österkorsberga ☐

Fredrik Jakobsson
landstingsman,
Hult ☐

Sixten Jansson
kommunalkassör,
Stensjön ☐

Anders Joelsson
förbundsordförande,
Vaggeryd ☐

Jan Josefsson
pastor,
Lyckåsgård ☐

Sten Karlbom
kommunalnämnds-
ordförande,
Bor ☐

Axel Kihlgren
landstingsman,
Bottnaryd ☐

Olof Månsson
ombudsman
Jönköping ☐

Allan Nordström
lantbrukare,
Bondstorp ☐

Tage Påhlsson
rektor,
Visingsö ☐

Bertil Sundgren
nämndeman,
Fredriksdal ☐

Eric Ölund
byggmästare,
Vetlanda ☐

Folkpartiet

Föreslagen för ortskretsen:

Karl Magnusson
riksdagsman,
Anderstorp ☐

Övriga föreslagna:

Lars Bengtsson
assistent
Tenhult ☐

Gunnar Bergman
fabrikör,
Värnamo ☐

Manfred Carlsson
lantbrukare,
Sävsjö ☐

Carl Cederberg
handlande,
Huskvarna ☐

Axel Emanuelsson
kyrkoherde,
Vetlanda ☐

Märta Forsell
småskollärare,
Gränna ☐

Bertil Grönkvist
direktör,
Jönköping ☐

Viktor Hallberg
handlande,
Jönköping ☐

Holger Högberg
bilmekaniker,
Hylte bruk ☐

Harald Junggren
landstingsman,
Lekeryd ☐

Elsa Ludvigsson
fru,
Jönköping ☐

Harald Nilsson
fanjunkare,
Eksjö ☐

Rune Ragnarsson
riksdagsman,
Huskvarna ☐

Lars Stensson
disponent,
Tranås ☐

Axel Svensson
fabrikör,
Klevshult ☐

Astrid Wenngren
fru,
Eksjö ☐

Ragnar Westman
folkskollärare,
Jönköping ☐

Högerpartiet

Föreslagen för ortskretsen:

Helge Olsson
fabrikör,
Anderstorp ☐

Övriga föreslagna:

Oskar Adolfsson
Huskvarna ☐

Karin Brundin
fru,
Jönköping ☐

Sven Brunnberg
skogsmästare
Haurida ☐

Östen Göransson
lantbrukare,
Tranås ☐

Helge Holm
köpman,
Vireda ☐

Rolf Larsson
kamrer,
Bankeryd ☐

Bror Lindberg
riksdagsman,
Örserumsbrunn ☐

Eskil Lundgren
fabrikör,
Värnamo ☐

Rolf Mattson
pastor,
Jönköping ☐

Gun Nordin
konsulent,
Värnamo ☐

Sture Persson
fabrikör,
Malmbäck ☐

Rolf Sandström
lantbrukare,
Skirö ☐

Eskil Sunesson
godsägare,
Hok ☐

Bror Söderlund
lantbrukare,
Skoga ☐

Ivar Thorén
disponent,
Nässjö ☐

Gunborg Westerberg
instr.-sköterska,
Jönköping ☐

Folke Wiklund
lektor,
Nässjö ☐

Kommunisterna

Föreslagen för ortskretsen:

Nils Berggren
ombudsman,
Jönköping ☐

Övriga föreslagna

Ivar Alfredsson
målare,
Vaggeryd ☐

Ragnar Broberg
transportarbetare,
Värnamo ☐

Robert Eriksson
metallarbetare,
Norrahammar ☐

Vilhelm Hansson
metallarbetare,
Smålands Anneberg ☐

David Jönsson
järnarbetare,
Hyltebruk ☐

Per Karlsson
gummiarbetare,
Gislaved ☐

Arvid Kvist
bilreparatör,
Tranås ☐

Adolf Lagersson
möbelsnickare
Vetlanda ☐

Anna Nord
fru,
Huskvarna ☐

Björn Sjögren
murare,
Sävsjö ☐

Sven Troedsson
chaufför,
Jönköping ☐

REGIONVALET

REGION 2: Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län.

Väljaren skall med ett kryss ☒ utmärka vilket *parti* sedeln skall gälla för.

Obs! *Endast ett kryss får göras.*

☐

Arbetarepartiet Socialdemokraterna

Granberg, Knut
generaldirektör,
Stockholm

Johansson, Tage
ombudsman
Norrköping

Lundström, Eva
redaktör,
Stockholm

Boman, Valdemar
riksdagsman,
Värnamo

Risberg, Lars
byråchef,
Stockholm

Andersson, Bertil
direktör,
Eskilstuna

Åkerberg, Olle
polisassistent,
Oskarshamn

Forsberg, Emil
ombudsman,
Norrköping

Georgsson, Bo
målare,
Linköping

Nilsson, Stina
fru,
Kalmar

Aronsson, Per
fabrikör,
Katrineholm

Hansson, Sten
folkskollärare,
Mjölby

Johansson, Ivar
köpman,
Jönköping

Olofsson, Arvid
affärsbiträde,
Vimmerby

Backman, Robert
fabriksarbetare,
Vagnhärad

Lindholm, Axel
förman,
Alvesta

Jönsson, Nils
banbiträde,
Tranås

Moberg, Signe
lärarinna,
Ljungby

Svensson, Emil
köpman,
Västervik

Kvist, Edvard
fabrikör,
Sävsjö

☐

Centerpartiet

Brunnberg, Ragnar
riksdagsman,
Jönköping

Lindh, Stina
förbundsordförande,
Falun

Gabrielsson, Rune
sekreterare,
Stockholm

Forsberg, Carl
landstingsman,
Kärna

Malmberg, Kurt
kommunalkassör,
Moheda

Rickardsson, Bror
redaktör,
Nybro

Carlén, Ernst
hemmansägare,
Julita

Jacobsson, Sture
nämndeman,
Skärstad

Jonsson, Gerda
fru,
Vingåker

Alfredsson, Sven
handlande,
Nyköping

Persson, Lennart
handlande,
Kalmar

Bengtsson, Erik
nämndeman,
Tystberga

Dahl, Anna
fröken,
Linköping

Helgesson, Gunnar
pastor,
Tenhult

Eriksson, Alf
direktör,
Mjölby

Stensson, Karl-Axel
ombudsman,
Borgholm

Emanuelsson, Agne
kassör,
Finspång

Olsson, Göran
pastor,
Urshult

Larsson, Fredrik
ombudsman,
Jönköping

Widmark, Tore
lantbrukare,
Bjälbo

☐

Folkpartiet

Grahn, Edvard
direktör,
Norrköping

Gerdin, Sigurd
redaktör,
Jönköping

Broman, Hans
kanslichef,
Lindingö

Norberg, Gösta
professor,
Stockholm

Sjögren, Hjördis
advokat,
Stockholm

Davidsson, Signe
fru,
Eskilstuna

Lindvall, Anders
civilekonom,
Kalmar

Nilsson, Rune
disponent,
Ljungby

Stenberg, Rolf
redaktör,
Borgholm

Johansson, Bertil
kyrkoherde,
Gränna

Almgren, Sten
kontorschef,
Flen

Eriksson, Birger
direktör,
Motala

Lundgren, Vilhelm
handlande,
Jönköping

Svensson, Björn
tjänsteman,
Strängnäs

Oskarsson, Mats
landstingsman,
Barås

Haraldsson, Eva
fröken,
Huskvarna

Rosengren, Åke
disponent,
Kalmar

Bergman, Gunnar
redaktör,
Mariefred

Pettersson, Rune
köpman,
Västervik

Engström, Sten
köpman,
Linköping

☐

Högerpartiet

Lundin, Sixten
advokat,
Katrineholm

Folkesson, Ragnar
redaktör,
Linköping

Rönnberg, Lisa
fru,
Nacka

Lindberg, Per
fabrikör
Malmbäck

Palmkvist, Lars-Erik
direktör,
Kalmar

Malm, Edvin
godsägare
Linneryd

Bergström, Helge
optiker,
Nyköping

Strandberg, Bengt
tandläkare,
Norrköping

Törnkvist, Leif
kamrer,
Oskarshamn

Nyström, Inez
kurator,
Huskvarna

Henriksson, Stefan
major,
Växjö

Adolfsson, Oskar
kamrer,
Eskilstuna

Fredriksson, Björn
hemmansägare,
Ödeshög

Granlund, Karin
lärarinna,
Söderköping

Niklasson, Allan
handlande,
Älmhult

Edvardsson, Sune
fabrikör,
Torshälla

Larsson, Emil
kamrer,
Jönköping

Carlsson, Birger
handlande,
Strängnäs

Samuelsson, Anders
godsägare,
Gamleby

Mattsson, Olof
lantbrukare,
Bankeryd

☐

Kommunisterna

Hellgren, Erik
redaktör,
Stockholm

Berggren, Nils
ombudsman,
Jönköping

Göransson, David
ombudsman,
Norrköping

Nilsson, Arne
sekreterare,
Stockholm

Dahlberg, Oskar
järnarbetare,
Oxelösund

Runesson, Sven
ombudsman,
Kalmar

Isaksson, Sven
metallarbetare,
Nässjö

Broman, Anders
metallarbetare,
Eskilstuna

Pihlgren, Bengt
möbelsnickare,
Nybro

Lindvall, Nils
järnarbetare,
Huskvarna

Albinsson, Karl
möbelsnickare,
Gnesta

Henriksson, Sven
murare,
Norrköping

Karlberg, Tage
målare,
Jönköping

Gustafsson, Bror
bilreparatör,
Motala

Ottosson, Jan
målare,
Växjö

Sunesson, Gustav
bilreparatör,
Borgholm

Nord, Bertil
chaufför,
Tingsryd

1968 ÅRS RIKSDAGSVAL

möjlighet att bli valda. Endast registrerat parti — för registrering krävs antingen att partiet redan är representerat i riksdagen eller har ett visst minimiantal inskrivna medlemmar — har rätt att nominera kandidater.

Före valet skall partiernas ombud anmäla kandidater till valkretsvalet och regionvalet. Det skall sedan ankomma på länsstyrelserna att trycka valsedlarna. På regionvalsedeln upptages namnen i den ordning partierna anmält dem. På valkretsvalsedeln upptages namnen i bokstavsordning med undantag för första namnet, dvs. den kandidat som partiet i första hand rekommenderar inom vederbörande ortskrets (ortskretsar). Det erfordras alltså en variant av sedeln för varje ortskrets. Dessutom föreligger behov av en för hela valkretsen gemensam sedel (eller i de största valkretsarna sedel för det särskilda området), utan ortskretsbeteckning och med alla kandidaterna i bokstavsordning, som kan användas vid röstning på postanstalt, beskickning osv. Valsedlar utsändes till väljarna tillsammans med röstkorten. Angående valsedlarnas närmare utformning hänvisas till exemplen på sid. 78 och 79.

Själva röstningen tillgår så att den röstande genom ett kryss för ett visst namn på valkretsvalsedeln anger för vilken person, och härmed också för vilket parti, sedeln skall gälla. På regionvalsedeln sättes ett kryss för det parti den röstande vill stödja. Förkryssas flera kandidater för olika partier på valkretsvalsedeln eller flera partier på regionvalsedeln blir röstsedeln ogiltig. Förkryssas flera namn under samma partibeteckning på valkretsvalsedeln, gäller sedeln endast som röst för partiet.

Vid sammanräkningen ordnas både valkretsvalsedlarna och regionvalsedlarna efter parti. Mandaten fördelas sedan mellan partierna enligt förut angivna metoder. För valkretsvalets vidkommande räknas vidare vid den slutliga sammanräkningen antalet röster som avgivits på varje enskild kandidat och kandidaterna kommer i fråga för inval efter sitt personliga röstetal. Har ett parti tilldelats ett mandat i valkretsen, blir alltså den av partiets kandidater vald som har det högsta antalet personröster, har partiet fått två mandat blir också den med det näst högsta röstetalet vald osv. Vid regionvalet kommer liksom nu kandidaterna ifråga för mandat enligt den på valsedeln angivna ordningen. Har samma person blivit vald vid både valkrets- och regionval anses han vald i valkretsen. Själva sammanräkningsförfarandet torde, eftersom man endast har att taga hänsyn till de officiella valsedlarna och personrösträkningen ej erbjuder några svårigheter, bli enklare än det nu förekommande.

Beträffande här behandlade frågor hänvisas vidare till FRF 6 kap., särskilt till de under 8 § upptagna huvudpunkterna i en ny vallag.

Folkomröstning

Enligt tilläggsdirektiv, givna den 29 mars 1957, har uppdragits åt författningsutredningen att överväga frågan om användningen av folkomröstningsinstitutet och pröva på vad sätt detta bör ingå i författningen som ett komplement till det parlamentariska statsskicket.

Gällande bestämmelser och deras tillkomst

De stadganden, som reglerar det svenska folkomröstningsinstitutet, återfinnes i RF 49 § samt i RO 1 och 38 §§. Huvudstadgandet, i RF 49 § andra momentet, har följande lydelse:

> Skulle med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas, må Konungen och riksdagen genom samfällt stiftad lag förordna, att allmän folkomröstning skall anställas. I lagen bestämmes, vilken eller vilka frågor skola genom omröstningen besvaras, så ock tid och sätt för densamma. Rätt att deltaga i omröstningen tillkommer en var, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare. Efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning.

Folkomröstningsinstitutet infördes i våra grundlagar åren 1921—22. För att förstå detta institut och dess särskilda utformning är en återblick på institutets tillkomsthistoria erforderlig.

Första gången förslag om en rådgivande folkomröstning framfördes i den svenska riksdagen var genom en motion år 1897 (nr II: 130) av liberalen David Bergström. Denne hemställde att innan något nytt förslag i rösträttsfrågan framlades, skulle man låta företaga »en undersökning om de olika meningarna» bland landets myndiga manliga befolkning i fråga om de viktigaste hittills framställda förslagen till ändrade bestämmelser rörande valrätt till riksdagens andra kammare. Motionen hänvisades till statsutskottet, eftersom den även upptog ett yrkande om anslag för det angivna ändamålet. Utskottet anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 56) att, då rikets grundlagar föreskrev det sätt, varpå folket skall genom sina valda representanter få sina önskningar och åsikter i avseende å förändring av samhällsskicket framburna, och då det sålunda icke kunde anses med grundlagarnas anda förenligt, att riksdagen skulle vid sidan av desamma tillskapa en sådan anordning som motionären åsyftat, borde motionen av riksdagen lämnas utan avseende.

Nästa gång frågan om rådgivande (konsultativ) folkomröstning aktualiserades i riksdagen — frågan om beslutande (decisiv) folkomröstning hade

upptagits i motioner av herr Staaff (l) m. fl. 1908 och herr Lindhagen (s) 1917 och 1919 — var genom en vänstersocialistisk motion (II: 178) år 1919, vari hemställdes, att riksdagen måtte anhålla om utarbetande av en provisorisk lag angående omröstning av alla män och kvinnor över 21 år i och för utrönande, om folket önskade den monarkistiska statsförfattningens bibehållande eller införande av republik.

Konstitutionsutskottet erinrade i sitt avstyrkande utlåtande (nr 48) om att förslag förelåg om utredning av frågan om folkomröstning i olika former men att grundlagarna stod alldeles främmande för detta institut. Under dylika förhållanden kunde utskottet, som ansåg de av statsutskottet 1897 åberopade skälen även här äga giltighet, icke finna en sådan folkomröstning som den föreslagna vara förenlig med våra konstitutionella former. I reservationer av herr Viktor Larsson m. fl. (s) och herr v. Zweigbergk m. fl. (l) uttalades beträffande grundlagsenligheten av en rådgivande folkomröstning en från utskottet avvikande mening. Utskottets utlåtande godkändes av kamrarna, varvid talmannen i första kammaren vägrade att ställa proposition på bifall till herr Viktor Larssons m. fl. reservation under hänvisning till att den av reservanterna påkallade folkomröstningen förutsatte grundlagsändring. Propositionsvägran godkändes av kammaren efter votering.

Vid 1920 års riksdag väcktes motioner såväl om allmän utredning rörande folkomröstningsinstitutet som om rådgivande folkomröstning i republikfrågan. Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sitt utlåtande (nr 38) över de förstnämnda motionerna en allsidig utredning om folkomröstningsinstitutets ställning i andra länder och om dess eventuella införlivande med den svenska författningen. Utskottet framhöll i sin motivering bl. a. också, att uppmärksamhet även syntes böra ägnas åt den rådgivande folkomröstningen, ehuru denna enligt utskottets uppfattning utan hinder av nuvarande författningsbestämmelser i särskilda fall kunde åvägabringas, då den endast avsåg att utröna folkmeningens ställning till en viss fråga och alltså ej hade karaktären av ett beslut eller innebar något intrång på statsmakternas rättigheter.

Andra kammaren biföll utskottets hemställan men med uteslutande av den ovannämnda punkten i motiveringen. I första kammaren vägrade talmannen proposition på bifall till utskottets motivering under hänvisning till stadgandet i RF 49 § och RO 1 § om att riksdagen representerar svenska folket. Detta stadgande vore undantagslöst och innebure, att i vilken fråga som helst, även om det blott gällde att uttrycka en åsikt eller önskan, ingen annan än riksdagen ägde tala å svenska folkets vägnar. Då kammarmajoriteten likväl önskade propositions framställande, gick frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Utskottet framhöll i sitt memorial (nr 56), att ordet »representera» innebure, att endast riksdagen på ett statsrättsligt förpliktande sätt kunde giva uttryck åt det svenska folkets vilja; en rådgi-

vande folkomröstning ägde däremot icke sådan förpliktande kraft och den omständigheten att den rent faktiskt kunde påverka riksdagens handlande inverkade icke på riksdagens statsrättsliga ställning. Sedan utskottet sålunda underkänt talmannens propositionsvägran, biföll även första kammaren utredningsyrkandet men med uteslutande av den omstridda punkten i motiveringen.

Över motionen om folkomröstning i republikfrågan avgav utskottet ett avstyrkande utlåtande (nr 40), som bifölls i båda kamrarna. Ett reservationsvis framfört yrkande om bifall till motionen möttes ånyo i första kammaren av talmannens propositionsvägran, vilken i detta fall godkändes av kammaren.

I juni 1920 tillsattes en kommitté för att verkställa den av riksdagen begärda allsidiga utredningen om folkomröstningsinstitutet. Redan i augusti avgav emellertid en annan kommitté, nykterhetskommittén, ett betänkande om lagstiftning angående rusdrycksförbud; kommittén föreslog att före genomförandet av en sådan lag folkomröstning skulle anordnas i förbudsfrågan. Såväl förbudskravets anhängare som motståndare i kommittén biträdde förslaget om folkomröstning. Med hänvisning till nykterhetskommitténs förslag begärde och erhöll 1920 års folkomröstningskommitté medgivande att utan avvaktan av den allmänna utredningens resultat omedelbart upptaga frågan om rådgivande folkomröstning till särskild behandling. Ett betänkande härom avgavs i februari 1921.

Kommittén upptog först frågan om den rådgivande folkomröstningens förenlighet med grundlagen. Ordföranden, Nils Edén (l), hävdade härvid, med instämmande av förstakammarledamoten K. E. von Geijer (h), att en rådgivande folkomröstning icke överensstämde med det representativa system, som undantagslöst var genomfört i grundlagen, och att en sådan omröstning alltså icke kunde genomföras utan grundlagsändring. Övriga riksdagsledamöter i kommittén, Mauritz Hellberg (l), Viktor Larsson (s) och Ivar Vennerström (vänstersoc.) samt ledamoten och sekreteraren, sedermera professorn i statskunskap, Axel Brusewitz, hävdade däremot, att gällande författningsregler icke lade hinder i vägen för en rådgivande folkomröstning. Även dessa ledamöter var emellertid av den åsikten att, om sådan omröstning skulle anordnas, vore det under rådande förhållanden lämpligt att genomföra en grundlagsändring. I sak var samtliga ledamöter utom von Geijer ense om att föreslå att ett rådgivande folkomröstningsinstitut införlivades med de svenska grundlagarna. I motiveringen anfördes, att det vore möjligt att skilja ut spörsmålet om rådgivande folkomröstning från spörsmålet om folkomröstning i övrigt, att starka grupper inom riksdagen och vida kretsar inom folket önskade en omröstning i förbudsfrågan samt att man ej kunde bestrida att även i andra frågor av särskild vikt och säregen natur motsvarande önskemål kunde komma att framträda.

De av kommittén utformade förslagen till nya grundlagsbestämmelser

förelades omedelbart 1921 års riksdag till prövning genom motioner från liberalt, socialdemokratiskt och vänstersocialistiskt håll. Konstitutionsutskottets majoritet tillstyrkte i utlåtande (nr 37) oförändrat motionärernas förslag. Kammardebatterna, där främst högerns företrädare framträdde som opponenter mot utskottets hemställan, blev omfattande och delvis ganska skarpa. Kritikerna gjorde bl. a. gällande, att det speciella spörsmålet rådgivande folkomröstning icke borde behandlas förrän spörsmålet om folkomröstning i hela dess vidd hade utretts, att förslaget skulle undergräva det representativa systemet och att själva tanken på förbudsomröstning drivits fram väsentligen därför att det liberala partiet i sitt program skulle slippa taga definitiv ställning till förbudsfrågan. Riksdagen godkände utskottets utlåtande och efter andrakammarvalet antog riksdagen 1922 slutligt det vilande förslaget till grundlagsändring. Därpå följde omröstningen i förbudsfrågan i augusti samma år.

De svenska grundlagarnas folkomröstningsinstitut framstår i flera avseenden som unikt. I intet annat lands författning finns såvitt bekant stadganden om rådgivande folkomröstning. De många förekommande författningsbestämmelserna rörande folkomröstning avser genomgående den beslutande formen av omröstning och i vissa fall folkinitiativ. Endast i ett par schweiziska kantoner och ett par amerikanska delstater finns, som ett tillägg till stadganden angående beslutande folkomröstning, regler för rådgivande omröstning.

Vad institutets faktiska tillämpning beträffar gäller vidare, att i den mån rådgivande folkomröstningar mera regelbundet anordnats i någon stat eller delstat — och det alltså icke varit tal om en isolerad företeelse — har detta varit fallet i stater eller delstater, som haft beslutande folkomröstning och där den rådgivande omröstningen betraktats som ett komplement till den huvudsakliga omröstningsformen. I de länder slutligen, där såsom i Sverige frågan om rådgivande folkomröstning förts fram med hänsyn till en speciell fråga, har man, om majoritet för folkomröstning i frågan funnits inom representationen, anordnat sådan omröstning utan grundlagsändring. Exempel härpå kan hämtas från Danmark 1916, rörande försäljning av de danska västindiska öarna, och från Norge 1919, rörande rusdrycksförbud.

Vad den statsrättsliga frågeställningen beträffar är den, såsom framhålles i en särskild av Brusewitz gjord utredning om det rådgivande folkomröstningsinstitutet, egentligen densamma i alla berörda länder. Den lagstiftande makten är exklusivt given folkrepresentationen eller folkrepresentation och statschef gemensamt. En beslutande folkomröstning, varigenom ett statsrättsligt bindande avgörande i en lagfråga kommer till stånd, skulle därför stå i uppenbar strid mot författningen. En rådgivande folkomröstning har däremot ej alls denna karaktär: rättsligt sett har ingenting skett, stats-

makterna är fortfarande rättsligt alldeles obundna. Att de sedan rent faktiskt kan komma att taga hänsyn till folkomröstningens utslag är en annan sak.

Av Brusewitz' utredning framgår också, att den statsrättsliga argumentationen mot rådgivande folkomröstning vanligen framförts av personer, som över huvud eller i det speciella fallet varit motståndare till folkomröstning. I Sverige aktualiserades frågan om rådgivande folkomröstning, förutom genom begäran om allmän utredning, genom tre särskilda förslag, som alla var ägnade att framkalla starkt motstånd: allmän rösträtt, monarkins avskaffande och allmänt rusdrycksförbud.

Förbudsfrågans centrala roll för det svenska folkomröstningsinstitutet belyses även av den efterföljande utvecklingen. Folkomröstningskommitténs slutbetänkande rörande beslutande folkomröstning avgavs, sedan tre specialundersökningar rörande Schweiz och USA och andra länder publicerats, icke förrän 1923. Betänkandet gick i avstyrkande riktning. Endast Vennerström reserverade sig till förmån för icke-obligatorisk folkomröstning i lag- och grundlagsfrågor, varvid riksdagsbeslut i dylik fråga skulle underställas omröstning på begäran av viss procent av de röstberättigade. Kommitténs motivering för sin negativa ståndpunkt till beslutande folkomröstning var kortfattad och innehöll, förutom vissa synpunkter på tekniken vid folkomröstningar, huvudsakligen två allmänna argument. I Sverige hade icke som på andra håll, där ett folkomröstningsinstitut införts, något verkligt behov av ett kontrollmedel mot det »oblandade representativa systemet» framträtt. Vidare hade demokratiseringen av det svenska statsskicket så nyligen genomförts att innan verkningarna härav kunde överskådas någon ny, genomgripande reform lämpligen icke borde prövas.

Från regeringens, riksdagens eller enskilda riksdagsmäns sida togs ej ett enda initiativ under de följande årtiondena fram till andra världskrigets slut för att använda det rådgivande folkomröstningsinstitut som införts 1922. Under hela perioden finns endast att anteckna några av Carl Lindhagen (s) avgivna motioner, vari bl. a. yrkades att riksdagen av regeringen skulle begära förslag om införande av beslutande folkomröstning. Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av riksdagen. Det faktiska läget kan sammanfattas så att sedan väl omröstningen i förbudsfrågan genomförts, försvann tillsvidare praktiskt taget allt intresse för folkomröstningsinstitutet.

Det var således förbudsfrågan som i Sverige på ett avgörande sätt aktualiserade och inriktade intresset på det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Att man för att anordna förbudsomröstningen ansåg sig nödsakad att gå vägen över en grundlagsändring synes ha sammanhängt med argumentationen och ståndpunktstagandet i själva förbudsfrågan.

1954 års vilande grundlagsändringsbeslut

Riksdagen 1954 antog såsom vilande ett förslag till ändring av regeringsform och riksdagsordning avseende en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet. RF 49 § andra momentet skulle enligt förslaget erhålla följande lydelse:

I ärende av särskild vikt må förordnas, att folkets mening skall inhämtas genom allmän folkomröstning. Sådan omröstning skall anställas, därest minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren förena sig i beslut därom. Folkomröstning må dock ej beslutas i frågor, som icke kunna prövas av riksdagen, eller i frågor, vilka beröra riksstatens reglerande eller överenskommelse med främmande makt eller på riksdagen ankommande val. Ej heller må folkomröstning äga rum i det fall, att riksdagens båda kamrar med hänsyn till ärendets beskaffenhet finna dess avgörande icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på dylik omröstning.

Rätt att deltaga *i allmän folkomröstning* tillkommer envar, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare. *Varje röstande äger lika röst.* Efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning.

Om utsättande av tid för allmän folkomröstning samt om verkställande av sådan omröstning och vad därmed äger samband stadgas i lag, stiftad av Konungen och riksdagen gemensamt.

Ändringsförslaget gällde också flera paragrafer i riksdagsordningen. Bland annat skulle i RO 58 § stadgas att, om folkomröstning beslutats i ärende som var under riksdagens prövning, skulle ärendet vila i avbidan på omröstningens verkställande. Till 63 § — om behandling av utskottens betänkande i kamrarna — skulle fogas en föreskrift om att i fall, då utskottsutlåtande avsåg fråga om allmän folkomröstning, skulle ärendet återförvisas till utskottet för ytterligare utredning, om detta begärdes i första kammaren av minst femtio ledamöter och i andra kammaren av minst sjuttiosju ledamöter.

Riksdagen uppsköt 1957 det slutliga beslutet i detta ärende till 1960; sistnämnda år avslog riksdagen det vilande förslaget till grundlagsändring. Även i detta fall finns det skäl att närmare beröra förslagens tillkomsthistoria och ärendets senare utveckling.

Beslutets tillkomst och fortsatta behandling

Efter det andra världskrigets slut framträdde ett nytt intresse för folkomröstningsinstitutet. År 1948 begärde sålunda ett flertal motionärer i riksdagen utredning om införande av beslutande folkomröstning; någon utvidgning av det rådgivande folkomröstningsinstitutet ifrågasattes icke.

I motioner av högermännen herrar Andrén m. fl. (I: 9) och Håstad m. fl. (II: 17) riktades utförlig kritik mot rådgivande folkomröstning som enligt motionärerna var ägnad att trubba av ansvaret hos såväl folket som riksdagen. Vidare hade erfarenheten visat, att regering och riksdag ogärna gått

med på omröstning även i omtvistade frågor. Härtill kom, att uttolkningen av en rådgivande omröstnings resultat alltid kunde bli föremål för skiftande meningar i de fall dess utslag icke var så kraftigt att dess innebörd var otvetydig. Det rådgivande folkomröstningsinstitutet skulle med visshet också undergrävas bland folket, om regering och riksdag utnyttjade sin grundlagsenliga fria prövningsrätt att fatta ett beslut, som ginge mot utslaget i folkomröstningen. Sammanfattningsvis förklarades, att det i Sverige grundlagsfästa institutet visserligen icke gjort någon skada och även framdeles kunde tänkas verka pacificerande i någon fråga men att det var behäftat med stora principiella brister och icke hade löst problemet om folkets medverkan i statsarbetet. Beträffande tekniken för beslutande folkomröstning anfördes bl. a., att den borde utgestaltas som en »folkrättighet», med rätt för en viss procentandel av befolkningen, och eventuellt också en minoritet av riksdagens ledamöter, att utlösa en omröstning. Endast i denna form skänkte institutet garanti för folkets medverkan i samhällsarbetet och kontroll över riksdag eller regering.

Enligt motioner avgivna av företrädare för folkpartiet, herr Bergvall m. fl. (I: 140) och herr Ohlin m. fl. (II: 245), utgjorde det en huvudfråga för den kommande utredningen rörande beslutande folkomröstning, huruvida rätten att begära folkomröstning skulle tillkomma icke blott ett visst antal medborgare utan även en minoritet inom riksdagen. En annan huvudfråga borde bli, vilket antal röstberättigade, som skulle krävas för att folkomröstning skulle komma till stånd. En tredje fråga gällde, vilket slag av spörsmål, som borde kunna göras till föremål för folkomröstning; åtminstone innan erfarenhet vunnits, kunde det måhända vara befogat att uppställa relativt stränga villkor för institutets användning.

I det tredje paret motioner, avgivna av representanterna för bondeförbundet herrar Näsgård och Ivar Persson (I: 215) och herr Johansson i Mysinge (II: 350), förklarades om det i Sverige existerande institutet att, eftersom detta ej kunde utnyttjas av en minoritet och formellt ej var bindande, blev det tämligen värdelöst för folkstyrelsen. Det väsentligaste skälet för att använda folkomröstningar var att bereda tillfälle för valmanskåren att själv få säga sin mening om statsmakternas beslut i en viktig och omstridd fråga. Det naturliga måste då vara, att valmännen själva begärde att få utöva denna rättighet. Folkomröstningen borde endast tillämpas, då begäran därom framställdes. Man kunde diskutera, huruvida en minoritet inom riksdagen också borde tillerkännas rätt att hemställa om folkomröstning. Principiella skäl kunde dock anföras mot en sådan rättighet, emedan folkomröstningen borde vara uteslutande en folkets angelägenhet, icke riksdagens. I fråga om avgränsningen av de ärenden, som borde kunna bli föremål för omröstning, anfördes som allmän regel att omröstning borde komma till användning endast i väsentliga och principiellt betonade frågor.

Med anledning av motionerna begärde konstitutionsutskottet i sitt av

riksdagen godkända utlåtande (nr 20), att en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om beslutande folkomröstning måtte föranstaltas. I januari 1950 tillkallade chefen för justitiedepartementet sju sakkunniga, som antog namnet folkomröstnings- och valsättsutredningen, med uppdrag att bl. a. verkställa utredning i detta ämne. Ett betänkande rörande allmän folkomröstning avlämnades av de sakkunniga i mars 1952 (SOU 1952: 7); i tre bilagor publicerades redogörelser för folkomröstningsinstitutets tillämpning i vissa främmande länder (SOU 1952: 8 , 9, 18).

Folkomröstnings- och valsättsutredningens majoritet avböjde införandet av beslutande folkomröstning, utom beträffande grundlagsfrågor. Utredningens negativa ståndpunkt motiverades i huvudsak på följande sätt. Mot tanken att folkomröstning vore lämplig, då det fanns skäl att tro att full överensstämmelse icke rådde mellan partiernas och deras anhängares uppfattning i viss fråga eller då åsiktsmotsättningarna skar genom partilinjerna, framhölls, att sådana motsättningar inom partierna även torde återspeglas i riksdagen. Dessutom ifrågasattes, om icke de svenska partiernas auktoritet var så stor, att de röstande även i folkomröstningarna i huvudsak skulle gruppera sig efter partilinjer.

Mot argumentet om vikten av att i alla lägen garantera att riksdagens beslut överensstämde med folkmajoritetens inställning anfördes principiella invändningar. Den representativa principen innebar, att medborgarna vid valen angav de allmänna riktlinjerna för politiken; inom denna ram hade statsmakterna full frihet att taga ställning till uppkommande problem. Folkrepresentanterna kunde vidare erhålla en bättre överblick över frågorna, medan det var risk för att väljarna tog ställning till frågorna utan att beakta dessas allmänna bakgrund och sammanhang. Genom att frågorna vid folkomröstning framlades isolerade, kunde motsättningarna mellan skilda gruppintressen renodlas och framträda oförmedlade, något som försvårade en sammanjämkning.

Med folkomröstning följde enligt utredningens majoritet vidare risken för att åtskilliga frågor, som annars inom representationen kunde lösas i en lugn och saklig atmosfär, utnyttjades för en hänsynslös och demagogisk propaganda. Å andra sidan kunde göras gällande, att den stimulans av det politiska intresset, som folkomröstningarna åstadkomme, borde utgöra en folkuppfostrande faktor· någon verkan av betydelse kunde emellertid blott uppnås, om folkomröstningar hölls jämförelsevis ofta. Utländska erfarenheter visade, att folkomröstningar i vissa situationer kunde häva ett parlamentariskt dödläge. Detta torde dock i allmänhet blott gälla om röstövervikten varit betydande. Blev så icke fallet, kunde i stället långvariga kristillstånd uppstå. Ur praktisk synpunkt kunde vidare ej bestridas, att folkomröstning alltid utgjorde en omständlig, kostsam och tidsödande procedur.

Genom att i det svenska statsskicket införa beslutande folkomröstning

skulle man också i viss mån försvåra tillämpningen av det parlamentariska styrelsesättet och därmed löpa risk att rubba det politiska livets stabilitet i vårt land.

Sammanfattningsvis anförde utredningens majoritet att folkomröstningsinstitutet i vissa situationer kunde betraktas som en tillgång men att dess ogynnsamma verkningar måste bedömas vara minst lika betydande. Skälig anledning att i vårt land införa beslutande folkomröstning som en av statsmakterna oberoende folkrättighet syntes därför föreligga blott om ett utbrett missnöje med vårt representativa system skulle vara för handen. Enligt utredningens uppfattning var detta icke fallet. Riksdagens förmåga att på ett tillfredsställande sätt representera de olika meningsriktningarna inom folket torde icke i större utsträckning bestridas. Någon förtroendekris mellan folk och representation förelåg icke.

Däremot ansåg sig folkomröstningsutredningen kunna förorda vidgade möjligheter för att använda det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Utredningens allmänna motivering härför var kortfattad och kan lämpligen återgivas i sin helhet:

Det decisiva referendum kan göra det nödvändigt att till folkomröstning framlägga detaljerade och synnerligen svåröverskådliga förslag; med den konsultativa omröstningsformen följer däremot möjligheten att låta de röstande ta ställning till mera allmänt formulerade principer, varefter beslutet utformas med ledning av omröstningens resultat. Det konsultativa referendum kan även lättare förenas med ett parlamentariskt system, då omröstningen i detta fall äger rum redan före folkrepresentationens beslut och icke kan häva detta.

Av det sagda torde framgå att de invändningar, som kunna riktas mot beslutande folkomröstning, ej med samma styrka göra sig gällande beträffande den konsultativa omröstningsformen. Möjligheten att före ett beslut inhämta folkets mening torde å andra sidan böra betraktas som värdefull. De uppgifter som folkomröstning avses fylla — framför allt att ge den röstande tillfälle att ta ställning obunden av partitillhörighet — kunna i väsentligen samma utsträckning tillgodoses vare sig omröstningen har decisiv eller konsultativ karaktär.

Att de bestämmelser om konsultativt referendum, som sedan 30 år ingå i vår författning, blott vid ett tillfälle ha utnyttjats, torde till stor del finna sin förklaring i de synnerligen stränga krav som uppställts för att folkomröstning skall kunna komma till stånd... Frågor av denna art, som kunna ge majoriteten inom riksdagen ett starkt intresse av att anordna en folkomröstning, förekomma emellertid endast mera sällan. Vid de tillfällen åter, då det kan vara tveksamt om statsmakternas inställning överensstämmer med uppfattningen hos folkets flertal, torde det vanligtvis vara mindre sannolikt att riksdagens majoritet, som stöder sig på de röstandes vid senaste val givna förtroende, finner en folkomröstning nödvändig. Även om — som vid behandlingen av frågan om decisivt referendum framhållits — något påtagligt missnöje med grunderna för vårt representativa system ej kan påvisas, synes det dock vara en fördel, att något vidgade möjligheter införas att genom rådgivande folkomröstning inhämta folkets mening i offentliga angelägenheter av större allmänt intresse.

På grund av vad sålunda anförts vill utredningen förorda en ändring av nuvarande bestämmelser om rådgivande folkomröstning därhän att sådan omröst-

ning kan komma till stånd under mindre stränga förutsättningar än för närvarande.

Beträffande rätten att påkalla folkomröstning diskuterade utredningens majoritet olika möjligheter. Folkomröstning kunde utlösas genom en begäran från ett visst antal röstberättigade, genom beslut av en minoritet inom folkrepresentationen eller genom en kombination av bådadera. Mot den förstnämnda metoden invändes till en början, att ikraftträdandet av alla beslut, vilka kunde bli föremål för folkomröstning, då måste uppskjutas åtskillig tid för att en namninsamling skulle medhinnas. Denna olägenhet skulle dock bli mindre framträdande, om man enligt den kombinerade metoden för uppskov med ikraftträdandet av beslutet fordrade en särskild begäran härom av en riksdagsminoritet. Namninsamlingsförfarandet ingav emellertid enligt utredningen över huvud taget betänkligheter i ett samhälle som det svenska, präglat av stora intresseorganisationer. Stränga krav i fråga om antalet namn och referendumfristens längd medförde således endast för grupper utan effektiv organisation svårighet att begagna folkomröstningsinstitutet. För stramt uppbyggda sammanslutningar med stort medlemstal blev sådana krav föga hindersamma. En konstaterad benägenhet hos många att utan närmare eftertanke skriva under upprop med dunkla syften kunde också medföra risker för att denna folkomröstningsform skulle utnyttjas i rent obstruktionssyfte av extremistiska riktningar. Bättre garantier vunnes däremot, om rätten att påkalla folkomröstning tilldelades en minoritet inom riksdagen. Denna minoritet föreslogs uppgå till en tredjedel av vardera kammaren eller 50 respektive 77 ledamöter.

Dessa utredningens synpunkter anfördes beträffande den beslutande folkomröstningen, men sades äga tillämplighet även beträffande den rådgivande. Härtill kom emellertid, att då frågeställningen ej var given vid rådgivande omröstning, stor vikt måste fästas vid frågornas utformning. Att överlåta frågeformuleringen åt grupper utanför riksdagen syntes ej tillrådligt.

Vad angår avgränsningen av de ämnesområden, inom vilka beslutande folkomröstning borde få förekomma, framhöll utredningen allmänt att det svenska lagbegreppets utformning medförde särskilda svårigheter. Slutsatsen blev, att beträffande såväl lagfrågor som budgetfrågor det icke var möjligt att uppdraga några tekniskt tillfredsställande gränslinjer. När det gällde rådgivande omröstning var däremot, enligt utredningens mening, just med hänsyn till omröstningarnas enbart rådgivande karaktär några långtgående begränsningar i rätten att begära omröstning icke erforderliga. — De av utredningen föreslagna begränsningarna var desamma som de i 1954 års grundlagsändringsförslag upptagna.

En minoritet inom utredningen, bestående av herrar Bergvall, Håstad och Wahlund, önskade förutom rådgivande folkomröstning även att möjlig-

het till beslutande folkomröstning skulle öppnas angående samfällt stiftade lagar och författningar (eventuellt också kyrkolagar), angående nya anslag eller höjning av utgående anslag samt angående fastställande av allmänna riktlinjer för någon del av statsverksamheten. Utredningens förslag rörande rådgivande folkomröstning biträddes av minoriteten, dock att herrar Bergvall och Håstad önskade att en folkomröstning, både rådgivande och beslutande, skulle kunna utlösas genom beslut av 40 respektive 60 ledamöter i kamrarna; herr Wahlund förordade de högre siffrorna 50 respektive 77. Beträffande utredningens förslag om folkomröstning i grundlagsfrågor hänvisas till FRF 7 kap. 3 §.

Redan till riksdagen 1952 motionerade herrar Bergvall och Håstad om att riksdagen för sin del måtte antaga såsom vilande de förslag till grundlagsändringar, vilka motionärerna förordat inom folkomröstnings- och valsättsutredningen. Konstitutionsutskottets majoritet (utl. nr 28) ansåg sig böra avstyrka bifall till motionerna under hänvisning till att utredningens betänkande helt nyligen publicerats och att ytterligare överväganden var erforderliga. Riksdagen godkände utskottets förslag.

I partimotioner yrkades 1953 av folkpartiet och högern, att riksdagen av regeringen skulle begära förslag om utbyggande av folkomröstningsinstitutet i huvudsak enligt de av herrar Bergvall och Håstad förordade riktlinjerna. Även i ett par andra motioner, avgivna av herr Åman (s) och fru Lindström (s) samt av herr Edberg (s) m. fl., berördes frågan om folkomröstningsinstitutets utformning i samband med yrkande om en samlad översyn av vissa författningsfrågor.

Konstitutionsutskottet förklarade (utl. nr 17) med anledning av motionerna, att det ansåg att ett utbyggande av folkomröstningsinstitutet skulle kunna medföra ett mera aktivt deltagande från folkets sida i statsverksamheten, vilket torde vara ägnat att ytterligare befästa vår demokratiska samhällsform. Detta syfte kunde emellertid i väsentlig utsträckning vinnas genom en utbyggnad av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Det rådde också en betydande enighet om en sådan utbyggnad. Meningarna var däremot delade om lämpligheten av att införa beslutande folkomröstning, och utskottet ville ej förorda en så djupgående omgestaltning av vår konstitutionella rätt. Utskottet tillstyrkte skrivelse till regeringen med begäran om förslag under den pågående andrakammarperioden om utbyggnad av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Principen om att en minoritet i riksdagen skulle äga påkalla omröstning borde enligt utskottet kunna tjäna som grundval, ehuru det särskilt borde prövas, om det av kommittén föreslagna antalet, en tredjedel av kamrarnas ledamöter, kunde vara tillräckligt. — Utskottets hemställan godkändes av riksdagen; reservanter från högern och folkpartiet begärde förslag även om beslutande folkomröstning och två socialdemokratiska reservanter avstyrkte skrivelseförslaget rörande folkomröstning i dess helhet.

I proposition nr 193 till riksdagen 1954 föreslogs, att det rådgivande folkomröstningsinstitutet skulle utbyggas i huvudsaklig överensstämmelse med vad majoriteten inom folkomröstnings- och valsättsutredningen förordat. Såsom särskilda företräden hos den rådgivande folkomröstningen anförde departementschefen, att den gjorde det möjligt att till omröstning framlägga principer i stället för svåröverskådliga detaljförslag och att den också medgav statsmakterna att taga tillbörlig hänsyn till huruvida det utslag folkomröstningen skänkte verkligen uppbars av en stadgad och utbredd folkmening. Även när det gällde de med folkomröstningsinstitutet förenade ogynnsamma verkningarna på det parlamentariska systemet, var riskerna vid en rådgivande folkomröstning uppenbarligen mindre. Till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor intog departementschefen samma avvisande hållning som reservanten i utredningen, herr Wallentheim.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte (utl. nr 16), med endast en rent formell ändring, propositionen och avstyrkte i anledning av denna väckta motioner. Sålunda hade i motioner av herr Nils Theodor Larsson (bf) m. fl. (I: 523) och Pettersson i Norregård (bf) m. fl. (II: 674) samt i motioner av herrar Boo (s) och Axel Jansson (s) (I: 533) och herrar Sköldin (s) och Sehlstedt (s) (II: 683) yrkats, att den riksdagsminoritet, som skulle kunna påkalla rådgivande folkomröstning, skulle bestämmas till två femtedelar av kamrarnas ledamöter eller 60 i första och 92 i andra kammaren. I motioner av herr Bergvall m. fl. (I: 532) och herr Håstad m. fl. (II: 682) hade däremot yrkats, att denna minoritet skulle fastställas till en fjärdedel eller 40 respektive 60 ledamöter av kamrarna. Slutligen hade i motionerna av herr Bergvall m. fl. och herr Håstad m. fl. (I: 382 och II: 488) föreslagits, att en rådgivande folkomröstning skulle hållas angående frågan, huruvida i grundlag och allmän lag skulle införas bestämmelser om beslutande folkomröstning. — Utskottets hemställan bifölls av riksdagen, vilken sålunda antog såsom vilande det förut berörda förslaget till grundlagsändring.

År 1957 hemställde emellertid regeringen i proposition (nr 168) till riksdagen, att beslut rörande dessa vilande grundlagsändringar icke skulle fattas 1957 utan uppskjutas till 1960. Departementschefen erinrade om författningsutredningens uppdrag, att utifrån en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem företaga en modernisering av vår författning. Vid författningsutredningens tillsättande hade, med hänsyn till det då nyss antagna vilande grundlagsförslaget, icke uppdragits åt utredningen att närmare överväga användningen av folkomröstning. Erfarenheterna från 1955 års folkomröstning rörande högertrafiken och det fortsatta arbetet med tillämpningslag till grundlagsbestämmelserna hade emellertid visat, att det icke kunde vara lämpligt att taga slutlig ställning till folkomröstningsinstitutet, innan utredningen utfört den del av sitt uppdrag som avsåg det representativa systemet. Konstitutionsutskottet hemställde (utl.

nr 7), att riksdagen skulle bifalla propositionen. Reservanter från högern och folkpartiet inom utskottet yrkade i första hand att riksdagen, med bifall till motionen II: 667 av herrar Dahlén (fp) och Heckscher (h), måtte besluta antaga de vilande grundlagsändringarna, samt i andra hand, om uppskovsyrkandet likväl skulle godkännas, att beslutet skulle uppskjutas till år 1958. Konstitutionsutskottets hemställan bifölls av riksdagen.

Då riksdagen 1960 skulle taga slutlig ställning till det vilande förslaget om grundlagsändring, framställde företrädare för det socialdemokratiska partiet och centerpartiet yrkande om att förslaget skulle förkastas, medan höger- och folkpartirepresentanter yrkande att förslaget skulle godkännas. Efter en kort debatt bifölls avslagsyrkandet, som motiverades med att frågan om folkomröstningsinstitutet borde behandlas i samband med den allmänna författningsrevision varmed författningsutredningen sysslade och ej såsom en isolerad fråga.

Synpunkter på 1954 års grundlagsändringsbeslut

Vid en tillbakablick på folkomröstningsfrågans behandling under perioden 1948—1960 må följande framhållas. De motioner vid 1948 års riksdag, varifrån det nya initiativet i folkomröstningsfrågan utgick, åsyftade enbart beslutande folkomröstning. I direktiven för folkomröstnings- och valsättskommittén talades också enbart om denna form för omröstning. Kommitténs majoritetsförslag, i den mån det ej gällde grundlagsfrågor, avsåg liksom 1954 års riksdagsbeslut däremot uteslutande en utbyggnad av det rådgivande folkomröstningsinstitutet.

I 1948 års motioner hade man vidare utgått från att folkomröstningsinstitutet skulle vara en »folkrättighet», dvs. att folkomröstningarna skulle utlösas på begäran av ett visst antal valmän; endast som ett subsidiärt förfarande ifrågasattes möjligheten av att även ett visst antal ledamöter av riksdagen skulle äga rätt att påkalla omröstning. Kommittéförslaget liksom riksdagsbeslutet 1954 förutsatte däremot att rätten att påkalla folkomröstning enbart borde tillkomma riksdagen eller en minoritet inom denna; även kommitténminoriteten hade tillsvidare stannat för denna lösning, ehuru man samtidigt avgav en principiell deklaration till förmån för folkinitiativ.

De som aktualiserat folkomröstningsfrågan hade alltså önskat en beslutande folkomröstning med rätt för valmanskåren att påkalla omröstning. Vad 1954 års riksdagsbeslut erbjöd var ett rådgivande folkomröstningsinstitut, utbyggt på så sätt att rätten att utlösa folkomröstning givits åt en tredjedel av riksdagens ledamöter. Vad majoritetens företrädare inom folkomröstnings- och valsättskommittén beträffar, må erinras om att de icke lämnade någon mera utförlig motivering till förmån för rådgivande folkomröstning utan som huvudsakligt argument anförde att de invändningar, som kunde riktas mot beslutande folkomröstning, var av mindre räckvidd

när det gällde rådgivande folkomröstning. Det ligger alltså nära till hands att konstatera, att ingen riktning haft anledning att starkare solidarisera sig med 1954 års riksdagsbeslut.

Två kritiska punkter i 1954 års grundlagsförslag torde behöva närmare beröras. Den första gäller innebörden av de föreslagna begränsningarna av folkomröstningsinstitutets användning. Medan regeringsformen 49 § andra momentet icke innehåller några särskilda inskränkande regler — här har man i stället kunnat räkna med att riksdagsmajoriteten inte annat än i undantagsfall skall vara intresserad av att använda institutet — innehåller 1954 års ändringsbeslut följande. Folkomröstning får ej förekomma 1) i frågor, som icke kan prövas av riksdagen, eller 2) i frågor som berör rikstatens reglerande eller 3) överenskommelse med främmande makt eller 4) på riksdagen ankommande val. Ej heller skall folkomröstning få äga rum 5) i det fall, att riksdagens båda kamrar med hänsyn till ärendets beskaffenhet finner att avgörandet icke utan avsevärt men kan uppskjutas i avvaktan på dylik omröstning.

Anledning saknas att här närmare behandla innebörden av de återgivna begränsningarna var för sig. Allmänt kan konstateras, att såväl sakliga avgränsningar av folkomröstningsinstitutets användningsområde av typ 1—4 som inskränkning av själva möjligheten att i visst fall anordna folkomröstning, typ 5, har prövats i andra länder. På det förstnämnda sättet kan man, under förutsättning att den använda terminologin är någorlunda klar, åstadkomma en begränsning vars innebörd i huvudsak kan förutses. Den andra metoden, som lämnar ett större spelrum för subjektiva bedömanden, har stundom utnyttjats på ett sätt som påtagligt inskränkt möjligheterna att anordna omröstningar. Båda metoderna har alltså kunnat nyttjas som medel för att begränsa folkomröstningsinstitutets användning.

Alla erfarenheter på detta område kommer emellertid från länder med beslutande folkomröstning, och det kan ifrågasättas, om dessa erfarenheter över huvud taget är tillämpliga på ett institut av rådgivande karaktär. Det normala för en rådgivande omröstning är att man till omröstning tar ut en allmän frågeställning och icke ett i detalj utformat förslag. Just möjligheten att låta omröstningen gälla principer i stället för ett definitivt förslag har framhållits som en särskild förtjänst hos denna omröstningsform. En och samma frågeställning kan emellertid gestaltas på många olika sätt. Det måste ofta vara möjligt att välja en sådan form att den icke drabbas av ovan angivna begränsningar för folkomröstningsinstitutets användning.

Man skall alltså icke få anordna folkomröstning rörande frågor som berör riksstatens reglerande, varmed i proposition nr 193 år 1954 avsågs alla sådana i den löpande eller närmast följande budgeten ingående frågor rörande statens inkomster och utgifter som kan bli föremål för gemensam votering. Men hur är läget beträffande en fråga, som avser huruvida anslag

till visst ändamål i princip bör utgå eller skatt av visst slag i princip bör uttagas? Sådana frågor avser intet bestämt års budget men i och med att folkomröstning rörande principen anordnas, får statsmakterna ett faktiskt direktiv för den följande budgetbehandlingen. Enligt de föreslagna reglerna skulle vidare folkomröstning ej få anordnas om ingående av en viss bestämd överenskommelse med främmande makt, men hur skall en principomröstning angående traktater av visst slag bedömas? Rent faktiskt kan ju även en sådan omröstning främst ha avseende just på en bestämd, aktuell traktat.

Likaledes torde möjligheten att förklara en viss fråga för brådskande och därigenom undandraga den från folkomröstning endast sällan föreligga vid rådgivande omröstning. En principomröstning, om t. ex. önskvärdheten av en viss skatt, kan därför hållas utan att beslutet om skattens beräknande för nästföljande budgetår uppskjutes och alltså utan att riksdagsmajoriteten kan avböja en begäran om folkomröstning under hänvisning till att ärendet är av brådskande natur.

Sammanfattningsvis kan alltså härvidlag konstateras, att båda de angivna metoderna för att begränsa folkomröstningsinstitutets användning blir mer eller mindre verkningslösa, när de överföres från ett folkomröstningsinstitut av beslutande till ett av rådgivande karaktär. Det 1954 preliminärt godkända institutet skulle alltså kunnat få ett väsentligt vidare användningsområde än ordalydelsen ger vid handen.

Det andra problem, som bör uppmärksammas i samband med den rådgivande folkomröstningen, gäller formuleringen av den fråga folket skall taga ställning till vid omröstningen. Detta problem är specifikt för den rådgivande folkomröstningen.

Att frågeformuleringen rent faktiskt kan bjuda på svårigheter är ganska givet. Vad som framhållits såsom en särskild förtjänst hos den rådgivande folkomröstningen, nämligen att man icke behöver lägga fram detaljerade lagförslag utan kan underställa folket själva principfrågan, utgör ur en annan synpunkt en påtaglig svaghet. Från opinionsundersökningar med intervjumetod vet man, att redan en obetydlig förändring av en frågeformulering kan påverka svaren. Även om man bör undvika att draga någon fullständig parallell mellan dylika opinionsundersökningar och folkomröstningar är dock erfarenheterna från detta område av intresse.

Till de uppenbara svårigheterna hör att åstadkomma den önskvärda objektiva formuleringen av frågan. I den politiska debatten ingår ofta värdeladdade ord. Det ställer sig i många fall svårt att undvika dessa ord vilka ofta spelar en central roll i debatten. Men problemet gäller icke blott att nå fram till en såvitt möjligt neutral vokabulär. En fråga kan betraktas ur många olika synpunkter och valet av formulering kan påverka väljarnas perspektiv på den aktuella frågan.

Folkomröstningen 1957 i tjänstepensionsfrågan lämnade konkreta exempel på dessa problem. När det gällde formuleringen av de tre alternativa

linjerna i denna fråga, framträdde som bekant skarpa meningsskiljaktigheter närmast beträffande ordvalet. Teoretiskt sett kunde åsiktsmotsättningen också ha gällt antalet alternativ. Beträffande en omröstning med två alternativ är det, utan att man behöver ingå på någon som helst spekulation om en sådan omröstnings utgång, uppenbart att rösternas fördelning, och därmed den bild av opinionsläget folkomröstningen skulle ha givit, blivit en annan än den som framkom vid omröstningen med tre alternativ.

Problemet med frågeformuleringen vid rådgivande folkomröstning, beslutad av en minoritet, framträder lagtekniskt sett som en svårighet att fastställa hur beslut om frågeformuleringen skall fattas. Skall den minoritet som begärt omröstningen ensam få bestämma över frågeformuleringen och skall sålunda majoriteten ställas alldeles utan inflytande på folkomröstningens allmänna uppläggning? Eller skall majoriteten ha rätt att bestämma formuleringen av den fråga, som minoriteten vill ha ut till folkomröstning, och därigenom kanske ge frågan en helt annan uppläggning än minoriteten önskat? Folkomröstnings- och valsättsutredningen utgick från att i praktiken några svårigheter knappast skulle behöva uppstå härvidlag utan förutsatte »att berörda grupper som regel skall samverka till en lösning beträffande frågeställningen». Skulle de olika uppfattningarna beträffande folkomröstningsfrågans formulering icke kunna bringas i samklang med varandra, tänkte man sig som en sista möjlighet att folket på en gång skulle underställas samma fråga i olika varianter. Propositionen till 1954 års riksdag tog ej uttrycklig ställning till denna tanke utan där föreslogs ett särskilt stadgande om att samma minoritet som ägde påkalla folkomröstning skulle äga besluta om återremiss till utskott. Detta förslag, som alltså preliminärt godkändes av riksdagen, innebar att för det fall någon uppgörelse icke kunde nås mellan majoritet och minoritet beträffande frågeformuleringen, skulle ärendet icke kunna föras fram till ett avgörande.

Varken problemet om folkomröstningsinstitutets avgränsning, om en sådan avgränsning anses önskvärd, eller problemet om frågeformuleringen kan enligt författningsutredningens mening på ett tillfredsställande sätt lösas inom ramen för det förslag riksdagen 1954 antog.

Folkomröstningsinstitutets roll i en parlamentarisk demokrati

Inledande synpunkter

Sedan de debatter om folkomröstningsinstitutet fördes, som kulminerade vid femtiotalets mitt, har nu åtskillig tid förflutit. Vi har också under denna tid fått ökad praktisk erfarenhet av folkomröstningar genom omröstningen i högertrafikfrågan 1955 och i tjänstepensionsfrågan 1957. Enligt givet uppdrag och i samarbete med statistiska centralbyrån har utredningen låtit verkställa en omfattande intervjuundersökning i samband med tjänstepensionsomröstningen med främsta syfte att belysa politiskt

betydelsefulla aspekter på folkomröstningsinstitutet. Se härom Bo Särlvik, Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957 (SOU 1959: 10).

På grundval av detta vidgade erfarenhets- och kunskapsmaterial kan det finnas skäl att ånyo upptaga några av de centrala argumenten i folkomröstningsdebatten till prövning. Såväl huvudargumentet till förmån för ett vidgat folkomröstningsinstitut som huvudargumentet mot folkomröstningar kan sägas beröra det representativa parlamentariska systemet. Folkomröstningsinstitutets anhängare hävdar, att det på de politiska partierna byggda representativa systemet behöver kompletteras genom ett folkomröstningsinstitut. Även om man utgår från att de politiska partierna på ett i huvudsak tillfredsställande sätt företräder medborgarnas uppfattning i politiska frågor, måste man räkna med att det finns frågor där partierna icke är representativa för sina väljare och där en direkt kontroll från väljarnas sida över partier och riksdag är erforderlig. Från motsidan göres gällande, att i varje fall ett mera regelmässigt bruk av folkomröstningsinstitutet utgör ett hot mot det representativa systemet och strider mot principen för detta, nämligen att partierna och genom dem riksdag och regering tar ansvaret för den politik i stort som föres mellan valen och att det vid valen just är för den samlade politiska insatsen som ansvar skall utkrävas.

Det finns anledning att till en början återge några av de resultat, som redovisas i den nämnda intervjuundersökningen i samband med folkomröstningen i tjänstepensionsfrågan.

Folkomröstningen 1957 gällde en fråga av central, partipolitisk karaktär. Det var de politiska partierna som fört fram frågan till folkomröstning och utformat de olika alternativ väljarna ställdes inför. Vad som skedde vid folkomröstningen var enligt undersökningen att väljarna i mycket stor utsträckning delade upp sig efter partilinjer. Trots folkomröstningsformen gick opinionsbildningen i betydande grad i samma fåror som vid ett allmänt val. Deltagandet i omröstningen och de röstandes intresse för kampanjen var också i huvudsak av samma storleksordning som vid politiska val. Enligt undersökningen var det cirka 80 procent av de röstande vid folkomröstningen som i sitt ställningstagande följde partilinjerna, dvs. i detta fall röstade på det sätt som det parti med vilket de röstat vid närmast föregående val önskade.

Ur informationssynpunkt förelåg enligt samma undersökning främst den skillnaden, jämfört med en valkampanj, att en mycket stor del av valmanskåren ännu en månad före omröstningen var okunnig om vad folkomröstningen skulle gälla och därför ej heller tagit ståndpunkt. Vid motsvarande tidpunkt före ett val brukar den alldeles övervägande majoriteten av valmanskåren ha sin röstningsavsikt klar. Folkomröstningskampanjen medförde emellertid att andelen tveksamma och desorienterade väsentligt sjönk så att läget blev mera likt situationen inför ett val.

I vissa avseenden redovisas emellertid i undersökningen skillnader gentemot en valkampanj av gängse typ. Sålunda synes för vissa väljarkategorier organisationstillhörigheten ha haft en större betydelse än vid ett val. Eventuella konflikter mellan allmän partisympati och organisationstillhörighet blev mera uppmärksammade. Vidare förefaller det av undersökningen troligt, att dagspressen fick ett mera påtagligt inflytande: röstande som icke läste det egna partiets press rös-

tade i större utsträckning på ett annat partis linje än röstande som läste det egna partiets press. Utredningens resultat skulle här kunna tydas så, att pressens inflytande på åsiktsbildningen i enskilda sakfrågor är starkare än dess förmåga att påverka en mera långsiktig partilojalitet.

Enligt undersökningen var det cirka 20 procent som övergav sitt partis ståndpunkt. Deras ståndpunktstagande vid folkomröstningen står i påtagligt samband med deras organisationstillhörighet eller med påverkan från massmedia, dvs. de allra flesta väljare som avvek från partilinjen tillhörde organisationer med en annan inställning till tjänstepensionsfrågan än partiets eller läste tidningar som förfäktade en annan uppfattning än deras parti.

Slutligen må nämnas att undersökningen ej kunde ge något klart besked, i vilken mån de väljare, som avvek från partilinjen vid omröstningen, sedan också bytte parti vid följande val. Skulle folkomröstningen i större utsträckning haft en sådan konsekvens, är det något som ej förutsatts i den tidigare principiella debatten.

När man tidigare diskuterat folkomröstningsinstitutet, har man ofta mot varandra ställt å ena sidan partierna med deras krav på lojalitet och sammanhållning i alla frågor och å andra sidan den enskilde medborgarens önskan om att i vissa frågor få tillkännage att han har en från partiet avvikande uppfattning. Erfarenheterna från 1957 års folkomröstning strider ej mot antagandet om att det finns personer som i ett väsentligt, politiskt ställningstagande kan komma att tillkännage en från sitt parti avvikande uppfattning. Visserligen tyder föreliggande uppgifter på att den överväldigande majoriteten av de röstande i pensionsfrågan valde en ståndpunkt, som överensstämde med deras partipolitiska sympatier, men en icke alldeles obetydlig minoritet valde att rösta på annat sätt. Vad man emellertid i den tidigare debatten icke närmare diskuterat är, att en sådan avvikande röstning ofta synes äga samband med andra lojalitetshänsyn än dem som gäller partierna, nämligen främst med organisationslojalitet. Vad det gäller är då mindre en motsättning mellan partiståndpunkt och individuellt ställningstagande än mellan partilojalitet och annan lojalitet.

Även om man anser sig kunna konstatera detta, behöver därför icke i och för sig slutsatsen bli att man underkänner tanken på folkomröstning som ett väsentligt inslag i ett demokratiskt statsskick. Man kan exempelvis hävda att en huvuduppgift i den moderna demokratien är att sprida det politiska inflytandet. En sådan strävan skulle kunna främjas genom att i vissa frågor låta andra organ än partierna få ett mera direkt inflytande på de politiska besluten. Anlägger man ett dylikt betraktelsesätt, kommer man emellertid tillbaka till de frågeställningar som behandlats i avsnittet om partier och organisationer. Medan organisationerna företräder specialintressen, är det partiernas uppgift att presentera en samlande lösning, som alla medborgare eller största möjliga antal medborgare skall kunna acceptera. Partierna är permanent verksamma på det politiska området och får därför vara beredda att ständigt stå till svars för de beslut till vilka de medverkat. Framför allt ger emellertid det konstitutionella systemet med allmän-

na val, offentlig debatt osv. en möjlighet till medborgerlig kontroll över de politiska partierna som man på organisationssidan ej kan uppvisa någon riktig motsvarighet till. Slutsatsen av det sagda blir att en maktbalans, som åstadkommes genom att organisationerna verkar icke som nu, på och genom partierna, utan i vissa fall övertar partiernas roll, ger anledning till principiella betänkligheter.

Kritiken mot en ordning av detta slag kan också utformas på följande sätt. Partiernas uppgift att presentera samlande lösningar medför nödvändigtvis att i de allra flesta frågor partiståndpunkter kommer fram som resultat av en kompromiss mellan olika önskemål inom de grupper partiet företräder. Det betyder att man ofta har att räkna med att det inom ett parti finns grupper, som är missnöjda med partiets ståndpunkt i en speciell fråga. Däremot är det icke troligt att ett parti i fråga efter fråga intar en ståndpunkt, som ogillas av en särskild grupp bland dem som stöder partiet. Skulle så ske riskerar ju partiet att denna grupp icke kommer att stödja partiet vid följande val. En folkomröstning i en partipolitiskt färgad fråga kan begäras i förhoppning om att en eller flera grupper tillfälligt skall undandra ett parti sitt stöd, dvs. icke vill medverka i den kompromiss som utformats inom partiet. Uppfattar man åstadkommandet av sådana kompromisser som en central uppgift för de politiska partierna, är det tydligt att ofta förekommande folkomröstningar försvårar eller hotar att omintetgöra partiernas roll härvidlag.

Man kan acceptera den anförda synen på partiernas roll men ändå hävda, att i fråga om vissa slag av beslut är det så väsentligt att beslutet har stöd hos en majoritet inom folket att en folkomröstning bör kunna anordnas alldeles oavsett hur åsiktsbildningen kommer att ske vid omröstningen. Sådana beslut bör över huvud taget, kan det göras gällande, aldrig fattas mot folkmajoritetens mening, majoriteten må sedan ha vilken tillfällig sammansättning som helst.

Utgångspunkten för det hittills förda resonemanget har varit att de frågor, som blir föremål för folkomröstning, starkt har engagerat partierna. Men det finns också politiska frågor, där partierna som sådana icke tar ståndpunkt, t. ex. därför att åsiktsmotsättningar skär genom partilinjerna, eller där bara ett eller ett par partier men icke de övriga är engagerade. Vad som händer, när frågor av detta slag föres ut till folkomröstning, torde mera till graden än till arten skilja sig från vad som förut behandlats. De utanför partierna stående organisationerna torde få större inflytande på åsiktsbildningen. Å andra sidan torde konsekvenserna för partiväsendet bli mindre påtagliga.

Man har emellertid ytterligare anledning att skilja ut en särskild grupp av frågor, nämligen de som är av övervägande teknisk natur. Som exempel må nämnas frågan om höger- eller vänstertrafik eller frågan om fluorering av dricksvatten mot tandröta, ett spörsmål som tilldragit sig intresse vid

amerikanska folkomröstningar. I dylika fall är det icke väsentligen fråga om en strid mellan olika värden eller intressen. Striden gäller om en viss teknik, ett visst medel kan anses tillgodose av alla omfattade värden. När det gäller att taga ställning till frågor av dylikt slag, bör givetvis den sakliga informationen spela en avgörande roll. Risk uppstår då för att vid allmänna omröstningar i en sådan fråga en betydande skillnad framträder mellan de många, som fattar ståndpunkt på grundval av ett begränsat informationsmaterial, och en bättre informerad grupp. Man kan också uttrycka saken så, att frågor av mera tekniskt slag vanligen ej är särskilt lämpade att underställas folkomröstning.

Utredningens ställningstagande

När utredningen mot bakgrunden av de vunna erfarenheterna och det delvis nya synsätt på folkomröstningsinstitutet, som därur vuxit fram, skall bestämma sitt eget ställningstagande, har följande grundsyn präglat bedömningen. Den svenska folkstyrelsen är väsentligen representativ och bör så förbliva. Ett folkomröstningsinstitut, som skulle utgöra ett mera normalt återkommande inslag i det politiska beslutfattandet, måste därför avvisas. Det skulle utgöra en fara för den representativa demokratin eller, annorlunda uttryckt, ett hot mot partiväsendets normala funktion inom denna demokrati. Däremot utesluter icke detta synsätt ett folkomröstningsinstitut, vilket kan tjäna som en yttersta garanti för folkstyrelsen i vissa särskilda fall och vilket därför kan beräknas komma till användning endast jämförelsevis sällan.

Beträffande den *rådgivande folkomröstningen* har den tidigare framställningen visat hur detta institut införlivades med de svenska grundlagarna på grund av alldeles speciella omständigheter och hur man under 1950-talet än en gång kom att intressera sig för detta institut och föreslå dess utbyggande, därför att det uppfattades såsom mindre problematiskt ur parlamentarismens synpunkt än beslutande omröstning. Såsom folkomröstnings- och valsättskommitténs översikter över förhållandena i andra länder klargör, spelar den rådgivande folkomröstningen numera ingenstädes nämnvärd roll. Enligt författningsutredningens mening har den svenska debatten genom sin inriktning på den rådgivande folkomröstningen kommit in på ett sidospår. Lägges beslutanderätten över institutet hos riksdagsmajoriteten, har man ej anledning att räkna med att institutet kommer att användas i någon större utsträckning. Söker man åter konstruera beslutanderätten som en rättighet för en minoritet inom riksdagen, uppstår, på sätt som tidigare visats, svårigheter både när det gäller institutets avgränsning och när det gäller frågeformuleringen.

De speciella problem som är förknippade med rådgivande folkomröstning, bör emellerid ej skymma blicken för att det kan finnas lägen, där institutet med fördel kan användas. Förbudsomröstningen 1922 är ett exem-

pel på ett sådant fall, där en konsultation av folkopinionen före en lagstiftning kan te sig väl motiverad. Frågeställningen var sedan länge diskuterad och allmänt känd och framför allt gällde det här en lagstiftning, för vars genomförande en lojal inställning från folkflertalets sida måste bedömas vara av stor betydelse.

Den rådgivande folkomröstningen bör alltså enligt utredningens mening liksom hittills kunna användas vid behandlingen av någon viss fråga, då riksdagen så finner påkallat. Härför kräves emellertid inga särskilda bestämmelser i grundlag. Den svenska riksdagen bör ha samma rätt som andra folkrepresentationer att fatta beslut om rådgivande folkomröstning. En sådan omröstning berör nämligen icke den statsrättsliga kompetensfördelningen mellan de olika statsorganen. Utredningen utgår från att rådgivande folkomröstning kan komma till stånd endast efter särskilt beslut av riksdagen; den nu föreskrivna lagformen för sådant beslut synes emellertid mindre lämplig, då lagformen ej bör användas för beslut avseende konkreta fall (jfr motiven till FRF 7 kap. 1 §).

Någon egentlig kontrollfunktion gentemot partier och riksdagsmajoritet kan en rådgivande folkomröstning av nu nämnt slag icke fylla. När utredningen tar upp frågan om *beslutande folkomröstning* i vårt land, är det naturligt att uppmärksamheten därvid i första hand riktas på grundlagarna och formerna för deras ändring. För statsskicket väsentliga principer bör självfallet ej kunna ändras eller upphävas utan folkmajoritetens stöd och gillande. Denna självskrivna grundsats har vår nuvarande regeringsform sökt garantera genom regeln om att för grundlagsändring fordras två riksdagsbeslut, skilda åt av ett allmänt val. Vid detta val skall folket få tillfälle att säga sin mening angående de vilande förslagen till grundlagsändring.

Emellertid kan man konstatera, att denna form för folklig kontroll av de konstitutionella besluten har påtagliga brister. Det är naturligt att många grundlagsändringar är av så utpräglat teknisk eller organisatorisk natur att de icke tilldrar sig något större intresse. Det kan heller icke bestridas att även ganska väsentliga grundlagsändringar skulle kunna gå förbi valmännens uppmärksamhet, därför att de i en valrörelse presenteras och diskuteras i samband med en mängd andra frågor, som kanske mera direkt berör valmännens närliggande intressen. Grundlagsfrågorna riskerar alltid att under en valrörelse bli skjutna i bakgrunden och man skulle till och med teoretiskt kunna tänka sig fall, där en politisk riktning medvetet riktade uppmärksamheten på en mera populär fråga för att samtidigt bli i stånd att genomföra en väsentlig konstitutionell förändring.

Nedanstående schematiska sammanställning av stadganden om grundlagsändring omfattar länder av intresse ur jämförelsesynpunkt; uteslutna är sådana länder som Storbritannien, Kanada och Nya Zeeland, där man ej har en skriven författning med formell särställning och där konstitutionella stadganden behandlas i huvudsak på samma sätt som vanlig lag. Av

Bestämmelser rörande grundlagsändring i vissa främmande länder

Danmark: Två parlamentsbeslut med mellanliggande *nyval.* Dessutom *folkomröstning* inom 6 månader efter parlamentsbeslutet, varvid för godkännande fordras att *40 % av de röstberättigade* röstar för den aktuella grundlagsändringen.

Finland: Två parlamentsbeslut med mellanliggande *nyval;* det andra beslutet fattat med $^2/_3$ *majoritet.* Alternativ: Ett parlamentsbeslut fattas med $^5/_6$ *majoritet* (gäller även vanlig lag, som strider mot grundlag).

Island: Två parlamentsbeslut med mellanliggande *nyval.* (Här liksom i Danmark och Beneluxländerna upplöses parlamentet omedelbart efter det första beslutet.)

Norge: Två parlamentsbeslut med mellanliggande *nyval;* det andra beslutet fattat med $^2/_3$ *majoritet.*

Belgien: Två parlamentsbeslut med mellanliggande *nyval;* det andra beslutet fattat med $^2/_3$ *majoritet* (av de närvarande som skall vara $^2/_3$ av parlamentsledamöterna).

Eire: Parlamentsbeslut följt av *folkomröstning.*

Grekland: Två parlamentsbeslut fattade med $^2/_3$ *majoritet* med minst en månads *mellanrum;* ytterligare ett parlamentsbeslut fattat med absolut majoritet vid nästa parlamentssession.

Frankrike: Parlamentsbeslut följt av *folkomröstning.* Dock behöver folkomröstning ej ske, om ändringsförslaget framlagts av presidenten och godkänts av parlamentet med $^3/_5$ majoritet.

Italien: Två parlamentsbeslut med 3 månaders mellanrum. *Folkomröstning* om $^1/_5$ av endera kammaren, 500 000 röstberättigade eller 5 regionala råd så begär. Dock behöver folkomröstning ej ske, om det andra beslutet fattas med $^2/_3$ majoritet.

Luxemburg: Två parlamentsbeslut med mellanliggande *nyval;* det andra beslutet fattat med $^2/_3$ *majoritet.*

Nederländerna: Två parlamentsbeslut med mellanliggande *nyval;* det andra beslutet fattat med $^2/_3$ *majoritet.*

Schweiz: Parlamentsbeslut följt av *folkomröstning.* Dessutom finns särskilda regler om folkinitiativ (50 000 röstberättigade).

Tyska förbundsrepubliken: Parlamentsbeslut med $^2/_3$ *majoritet.*

Österrike: Parlamentsbeslut med $^2/_3$ *majoritet* och minst 50 % närvarande. Dessutom *folkomröstning,* om $^1/_3$ av ena kammarens ledamöter så begär eller om ändringen avser konstitutionen i dess helhet.

Australien: Parlamentsbeslut, följt av *folkomröstning* inom 2—6 månader därefter.

Indien: Parlamentsbeslut fattat med $^2/_3$ *majoritet* av de närvarande och 50 % av ledamöterna. (Vissa avsnitt kräver godkännande av en majoritet av delstaterna.)

Japan: Parlamentsbeslut fattat med $^2/_3$ *majoritet,* följt av *folkomröstning.*

Sydafrikanska unionen: Parlamentsbeslut med $^2/_3$ *majoritet* (endast för vissa delar av South Africa Act).

USA: Parlamentsbeslut med $^2/_3$ *majoritet,* vilket skall ratificeras av $^3/_4$ av delstaterna. Dessutom finns en ej använd möjlighet att inkalla konvent.

Anm: »Parlament» används här genomgående som benämning på det lagstiftande organet. I parlament med två kamrar skall positivt beslut fattas av båda kamrarna.

sammanställningen framgår att reglerna för grundlagsändring i andra länder är sådana att ändringsbeslut antingen tilldrar sig mera uppmärksamhet, genom folkomröstning eller särskilt nyval, eller är svårare att få till stånd på grund av bestämmelser om kvalificerad majoritet.

Ett beaktande av berörda förhållanden har lett utredningen till att föreslå, att riksdagens första, vilande beslut om grundlagsändring under vissa förutsättningar skall kunna underställas folkomröstning i samband med närmast följande allmänna riksdagsval. Det vilande beslutet skall därvid förfalla, om flertalet av dem som deltar i folkomröstningen, till ett antal motsvarande mer än hälften av de vid det samtidiga valet avgivna rösterna, röstar mot beslutet. Uppnår nejrösterna ej denna majoritet, avgöres den vilande grundlagsfrågan efter valet av riksdagen på vanligt sätt. Att låta bli att deltaga i folkomröstningen får alltså samma effekt som att rösta för det vilande förslagets antagande, dvs. den som underlåter att deltaga överlämnar avgörandet till de valda riksdagsledamöterna.

Vad initiativet till folkomröstning av detta slag beträffar förordar utredningen, att det skall kunna tagas av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter. Denna regel torde också innebära en garanti för att endast mera väsentliga frågor, alltså sådana som kan tilldraga sig allmänhetens intresse, föres ut till omröstning. Omvänt kan ju också denna regel sägas betyda att beslut om grundlagsändring i sådana väsentliga frågor kräver två tredjedels majoritet, om man vill undvika folkomröstning. Även regeringen bör äga besluta om dylik folkomröstning i grundlagsärende. I och för sig skulle det vara möjligt att, utan en del av de praktiska olägenheter som berörts i samband med diskussionen om folkomröstning i andra lagfrågor, konstruera initiativet såsom en »folkrättighet»: uppskovet i avvaktan på en eventuell begäran om folkomröstning från medborgarnas sida spelar här ingen roll. Utredningen har emellertid utgått från att de viktiga konstitutionella frågorna, som ju också på ett centralt sätt berör partierna, är av den art att om en majoritet mot ett visst ändringsförslag kan tänkas vara för handen inom folket, skall denna majoritet ha företrädare inom riksdagen åtminstone uppgående till en tredjedel av ledamöterna. För övrigt kan också tänkas fall, då man önskar få beslutet i ett grundlagsärende underställt folkomröstning utan att vara motståndare till det aktuella ändringsförslaget. Beträffande förslaget i övrigt hänvisas till 7 kap. 4 §.

Utredningen vill till slut icke underlåta att nämna, att en användning av beslutande folkomröstning i andra lagärenden än grundlagsfrågor övervägts. Närmast har det härvid gällt de medborgerliga fri- och rättigheterna i fall där dessa icke garanteras i grundlag. Med hänsyn bl. a. till svårigheten att draga upp klara gränslinjer mellan de lagregler som på ett väsentligt sätt reglerar dessa fri- och rättigheter samt andra lagregler har utredningen stannat för att icke framlägga förslag i nämnda hänseende.

Kammarsystem

Författningsutredningen skall enligt direktiven uppmärksamma spörsmålet om *folkrepresentationens uppbyggnad och funktionssätt* samt härvid till förutsättningslös prövning upptaga frågan om tvåkammarsystemet bör bibehållas. Det erinras om att de jämvikts- och maktdelningssträvanden som en gång motiverade folkrepresentationens uppdelning i två kamrar knappast i våra dagar gör sig gällande, att karaktärsskillnaden mellan kamrarna försvagats, att tvåkammarsystemet medför olägenheter för riksdagsarbetets rationella bedrivande samt att detta system kan bli ett hinder för parlamentarismens tillämpning. Bland skäl som talar till förmån för tvåkammarsystemets bibehållande nämner direktiven att riksdagen i sin helhet på detta sätt kan få en mer nyanserad sammansättning, eftersom första kammaren gör det möjligt att tillföra riksdagen krafter som ej skulle kunna eller vilja hävda sig i en valstrid till andra kammaren. Skulle utredningen stanna för tvåkammarsystemets bibehållande, bör olika åtgärder att rationalisera och effektivisera den nuvarande ordningen prövas, varvid särskilt önskvärdheten av att övergå till successiv behandling av ärendena i kamrarna bör uppmärksammas.

Inledande synpunkter

Att folkstyrelsen är representativ betyder, att folket genom val för begränsad tid överlämnat till de valda representanterna att — i den mån icke vissa frågor avgöres genom folkomröstning — på folkets vägnar fatta de politiska besluten. I den parlamentariska demokratien är det ingen annan än folkrepresentationen som kan göra anspråk på att tala direkt på folkets vägnar. Folkrepresentationen framstår i enlighet härmed som det främsta statsorganet.

I Sverige liksom i många andra länder har folkrepresentationen nått denna ställning efter en lång utveckling, delvis fylld av öppen strid mellan representationen och regeringsmaktens innehavare. Från 1800-talets mitt och till första världskrigets slut kännetecknades utvecklingen i vårt land av att riksdagen gradvis, på område efter område, flyttade fram sina positioner. Slutet på maktstriden nåddes i och med parlamentarismens definitiva genombrott, som brukar förläggas till 1917. Därmed erkändes principen om regeringsmaktens beroende av riksdagen. Under 1920-talets minoritetsparla-

mentarism var riksdagens dominans inom statslivet också en mycket påtaglig praktisk realitet. I riksdagen och dess utskott avgjordes ej blott ministärernas öden utan där utformades i många fall även i detalj besluten i lagärenden och finansärenden.

Senare har emellertid utvecklingen tagit en annan riktning. Utan att principen om riksdagens ställning som främsta statsorgan ifrågasatts, har i praktiken regeringsmaktens uppgifter vuxit i omfattning och betydelse. Regeringen kan icke handla mot riksdagens vilja, den behöver riksdagens stöd, men inom denna ram har regeringens roll som det aktiva statsorganet blivit alltmer påtaglig. Man förväntar att regeringens förslag i allmänhet godkännes av riksdagen. Har exempelvis ett nytt anslag föreslagits i en budgetproposition, utgår man normalt från att anslaget också kommer att beslutas.

Det är naturligt, att till en del se detta som en följd av att ministärens parlamentariska ställning blivit en annan än under 1920-talet. När en regering kan stödja sig på en fast majoritet i riksdagen, bör den kunna räkna med att dess förslag vanligen får ett positivt mottagande från riksdagsmajoritetens sida. Regeringsmaktens förstärkta ställning är emellertid en företeelse som ej endast utmärker Sverige utan även andra jämförliga länder. Vi har här att göra med en allmän utvecklingstendens i de moderna demokratierna, som tydligen hänger samman med samhällsutvecklingen i stort. Ekonomiska kriser och krig har språngvis drivit på utvecklingen men även under mera normala tider har tendensen varit densamma. Bland de omständigheter som härvid varit av betydelse torde man i första hand böra peka på den statliga verksamhetens utbredning över allt större områden av samhällslivet. Den nödvändiggör en planmässighet och en samordning i fråga om de enskilda samhälleliga åtgärderna, som närmast bör ankomma på regeringen, med tillgång till hela administrationen, att åstadkomma. Så länge de enskilda frågorna i högre grad betraktades som fristående från varandra var det lättare för folkrepresentationen att gripa in och att ändra i regeringsförslagen eller besluta på egen hand. Även tidsfaktorn i fråga om de samhälleliga åtgärderna begränsar folkrepresentationens möjligheter. Det moderna samhällsmaskineriet har ofta krävt snabba ingripanden och därför har regeringen i vissa fall fått vittgående fullmakter att handla på representationens vägnar. Vidare har organisationsväsendets framväxt men även det ökade internationella samarbetet gjort den statliga förhandlingsverksamheten alltmera betydelsefull. Uppgiften att förhandla på statens vägnar kan svårligen anförtros folkrepresentationen men väl regeringen och under den lydande myndigheter. Även andra exempel skulle kunna anföras på utvecklingstendenser inom olika områden, som har lett till en förstärkning av regeringsmakten och begränsat folkrepresentationens faktiska inflytande.

Som en följd av dessa förhållanden har i allmänhet tyngdpunkten i par-

lamentens verksamhet alltmera förskjuts till kontrolluppgifterna. Vad den svenska riksdagen beträffar har den varit och är fortfarande i hög grad inriktad på prövning av lagförslag och budgetförslag, och de enskilda riksdagsledamöternas rätt att motionera är mycket vidsträckt. Riksdagens arbetsformer med den starka tyngdpunkten på utskottsarbetet, fasta utskott, föredragning i utskotten genom tjänstemän, av sakframställning dominerade utskottsbetänkanden och en riksdagsdebatt i närmaste anknytning därtill, är i hög grad avsedda att på bästa sätt främja en reell prövning av framlagda förslag. Icke desto mindre är även i vårt land en viss förskjutning märkbar. Riksdagens roll som forum för det allmänna meningsutbytet mellan regering och opposition, för kontroll och information har påtagligt ökat. Såsom framgår av nedanstående tabell utnyttjas således interpellations- och frågeinstituten numera i en helt annan utsträckning än förr. Det genomsnittliga antalet framställda interpellationer per riksmöte har sålunda mer än sexdubblats från 1920-talet och fram till de senaste åren. En jämförelse rörande debattidens fördelning i kamrarna under ett par godtyckligt valda riksmöten, 1925 och 1955, ger en liknande bild. Av den totala debattiden användes 1925 ej mer än 10 procent för allmän debatt — remissdebatt, interpellationer, dechargedebatt — medan återstående 90 procent användes för debatt av frågor, där riksdagen hade att fatta beslut. År 1955 var motsvarande siffror 25 respektive 75 procent.

Den svenska riksdagen är sedan 1867 en tvåkammarrepresentation. Ingående skildringar föreligger om den diskussion som föregick ståndsrepresentationens avskaffande, om tvåkammarsystemets vidare utveckling och

Interpellationer och enkla frågor 1920—1962

	1920—1937	1938—1947	1948—1957	1958—1962
Interpellationer				
Första kammaren	171	266	365	221
Medeltal per år	9,5	26,6	36,5	44,2
Andra kammaren	315	583	917	645
Medeltal per år	17,5	58,3	91,7	129,0
FK + AK	486	849	1 282	866
Medeltal per år	27,0	84,9	128,2	173,2
Enkla frågor				
Första kammaren	—	107	85	48
Medeltal per år	—	10,7	8,5	9,6
Andra kammaren	—	198	394	290
Medeltal per år	—	19,8	39,4	58,0
FK + AK	—	305	479	338
Medeltal per år	—	30,5	47,9	67,6

om den fortsatta diskussionen kring kammarsystemet.[1] Med hänsyn härtill har föreliggande framställning i flera avseenden kunnat begränsas.

Till en början må några för det svenska tvåkammarsystemet karakteristiska drag framhållas. Den grundläggande principen för det svenska tvåkammarsystemet är att kamrarna i alla frågor äger lika behörighet och myndighet. Även om tvåkammarsystemen merendels utformats så att kamrarna delvis har olika funktioner — det gäller särskilt förbundsstaterna där den övre kammaren brukar ha en speciell karaktär av delstatsrepresentation — är detta ingalunda alltid fallet. Belgien, Italien och Schweiz kan anföras som exempel på länder med tvåkammarsystem där kamrarna är likställda. Det märkliga i det svenska systemet ligger i det sätt eller den konsekvens med vilken likställighetsprincipen genomförts. De för båda kamrarna gemensamma utskotten — ett arv från ståndsriksdagens gemensamma utskott — är således något unikt. I främmande länders tvåkammarparlament brukar gemensamma utskott väsentligen förekomma endast för behandlingen av procedurfrågor och eventuellt av meningsskiljaktigheter mellan kamrarna. De gemensamma utskotten ger riksdagens båda kamrar ett identiskt utgångsmaterial för besluten. En annan för den svenska riksdagen enastående anordning är den samtidiga behandlingen av ärendena. Om man i ett tvåkammarsystem låter den ena kammarens beslut regelbundet föregå den andra kammarens, kan detta knappast undgå att få en viss inverkan på kamrarnas inbördes ställning. Den samtidiga behandlingen har därför i sin mån bidragit till kamrarnas faktiska likställighet.

Principen om kamrarnas lika behörighet kunde i och för sig tänkas begränsa möjligheterna att åstadkomma beslut vid meningsskiljaktighet mellan kamrarna. De gemensamma utskotten har också här en särskild uppgift. De skall, när kamrarna stannar i olika beslut, såvitt möjligt söka sammanjämka de olika meningarna. Särskilt märklig är emellertid bestämmelsen om gemensam votering, då kamrarna i vissa slags ärenden fattar skiljaktiga beslut. Genom detta institut, som saknar motsvarighet i andra länder, upphäves i ifrågavarande fall själva tvåkammarsystemet och ersättes av en enhetlig representation, sammanträdande i två olika rum. Ingen bestämmelse torde i högre grad än stadgandet om gemensam votering ha bidragit till att tvåkammarsystemet kunnat fungera, även under tider då det rått en stark motsättning mellan kamrarna, och därmed till att systemet med de två likaberättigade kamrarna kunnat bevaras.

Skillnaderna mellan första och andra kammaren enligt gällande grundlagsregler, och i huvuddrag enligt motsvarande äldre bestämmelser, framgår av följande schematiska uppställning.

---

[1] Se härom framför allt G. Andrén, Tvåkammarsystemets tillkomst och utveckling, Sveriges riksdag II:9 (1937); G. Rexius, Det svenska tvåkammarsystemets tillkomst och karaktär (1915); S. Wallengren, Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen efter 1866 (1916); O. Nyman, Förstakammarproblemet, Statsvetenskaplig Tidskrift 1954.

FÖRSTA KAMMAREN	ANDRA KAMMAREN
Antal ledamöter	
151 (150 jämte fyllnadsregel: minst 5 riksdagsled. per valkrets).	232 (230 jämte fyllnadsregel: minst 3 respektive 5 riksdagsled. per valkrets).
1866: Proportionellt till valkretsarnas folkmängd (1 riksdagsled. för fullt 30 000-tal invånare, dock minst 1 per krets). *1894:* 150 (1 riksdagsled. för fullt tal motsvarande 1/150 av rikets folkmängd, dock minst 1 i varje krets; övriga mandat fördelas enligt regeln om högsta överskott. Regeln om 1 mandat per krets borttogs 1921).	*1866:* Proportionellt till valkretsarnas folkmängd (1 riksdagsled. per domsaga, i köping och i stad under landsrätt; domsaga över 40 000 invånare delas. I stad 1 riksdagsled. för fullt 10 000-tal invånare; mindre städer med egen jurisdiktion sammanslagna i kretsar om 6—12 000 invånare. Ändring rörande städerna under landsrätt 1873).
1957: Fyllnadsregeln infördes.	*1894:* 230 (150 för landsbygden och 80 för städerna, »städernas vingklippning». 1 riksdagsled. för fullt 1/80 i städerna, mindre städer sammanslås i kretsar som utser 1 riksdagsled. vardera; 1 riksdagsled. per domsaga på landet, domsagorna delas eller förenas så att 150 valkretsar bildas).
	1909: 230 (den fasta proportionen mellan stads- och landsbygdsrepresentation avskaffas: 1 riksdagsled. för fullt 1/230 av rikets folkmängd; övriga mandat fördelas enligt regeln om högsta överskott).
	1953: Fyllnadsregeln infördes.
Valsätt	
Indirekt val av landsting och stadsfullmäktige i städer utanför landsting. 19 valkretsar, proportionellt val enligt d'Hondts metod.	Direkt val av de röstberättigade medborgarna. 28 valkretsar, proportionellt val enligt jämkad uddatalsmetod jämte kartellförbud.
1866: Indirekt val av landsting och stadsfullmäktige utanför landsting. Majoritetsval.	*1866:* Direkt eller indirekt val enligt majoritetsprincip i enmansvalkretsar eller, i städer utanför landsting som utser flera riksdagsled. flermanskretsar. (Regler om rätt att övergå till direkt val utnyttjades efter hand allmänt.)
1909: Övergång till proportionellt val. 30 valkretsar.	*1909:* Direkt proportionellt val, 56 valkretsar, d'Hondts metod.
1921: Antalet valkretsar minskades till 19. För städerna utanför landsting val genom särskilda elektorer, då rösträttsåldern höjdes till 27 år mot 23 vid val till fullmäktige.	*1921:* Antalet valkretsar minskades till 28.
1937: De särskilda elektorerna avskaffades, då rösträttsåldern till landsting och stadsfullmäktige åter blev enhetlig.	*1924:* d'Hondts metod kompletterad med regler om kartell-, parti- och fraktionsbeteckningar.
	1952: d'Hondts metod ersattes provisoriskt med jämkade uddatalsmetoden jämte kartellförbud.
Valperiod	
8 år. Successiv förnyelse, genom val varje år i en av de 8 grupper i vilka valkretsarna uppdelats.	4 år. Total förnyelse.

FÖRSTA KAMMAREN	ANDRA KAMMAREN
1866: 9 år. Successiv förnyelse från valdagen så ofta ledighet uppstår.	*1866:* 3 år. Total förnyelse.
1909: 6 år. Successiv förnyelse genom val varje år i en av de 6 grupper i vilka valkretsarna uppdelats.	*1919:* Valperioden förlängdes till 4 år.
1921: Valperioden förlängdes till 8 år, valkretsarna uppdelas i 8 grupper.	
Valbarhetsvillkor	
Fyllt 23 år; kommunal rösträtt.	Fyllt 23 år; rösträtt inom valkretsen (bostadsband).
1866: Man som fyllt 35 år och äger fastighet till tax.värde ej under 80 000 rdr eller betalar statlig skatt för minst 4 000 rdr årlig inkomst.	*1866:* Man som fyllt 25 år och har rösträtt inom valkretsen (bostadsband). *1921:* Även kvinnor valbara.
1909: Fastighetskravet sänktes till tax.värde ej under 50 000 rdr och inkomststrecket till 3 000 rdr årlig inkomst.	*1949:* Valbarhetsåldern sänktes till 23 år.
1921: Även kvinnor valbara. Valbarhetsåldern = rösträttsåldern (året efter 23 år).	
1933: Fastighets- och inkomststrecken borttogs.	
1937: Valbarhetsåldern fastställdes till 25 år.	
1953: Valbarhetsåldern sänktes till 23 år.	

I denna uppställning belyses alltså nu gällande särbestämmelser för kamrarna och dessutom anges huvudmomenten i de berörda stadgandenas utveckling. I uppställningen har de bestämmelser som från början mer än några andra skilde kamrarna åt, nämligen de olika rösträttsvillkoren vid kommunala val och riksdagsval, icke medtagits. Rösträttsvillkoren är numera exakt desamma vid riksdagsval och vid val till de församlingar som i sin tur utser ledamöter av första kammaren.

Beträffande de äldre rösträttsbestämmelserna må här erinras om att den kommunala rösträtten från början visserligen var vidsträcktare än rösträtten vid riksdagsval. Inkomststrecket för rösträtt vid val till andra kammaren var 800 rdr, medan skattskyldighet och därmed rösträtt i kommunala val inträdde redan vid drygt halva detta belopp. Det väsentliga var emellertid att den kommunala rösträtten var graderad efter inkomsten, enligt skilda regler för stad och land, och att även juridiska personer hade rösträtt. Detta gav vid de kommunala valen de mera välbärgade ett dominerande inflytande i förhållande till majoriteten av de röstberättigade. Rösträttsreformen 1909, som maximerade antalet röster till 40 och avskaffade rösträtten för juridiska personer, begränsade detta inflytande. I förhållande till den på allmän rösträtt för män grundade andra kammaren gav dock den kommunala pluralrösträtten även i fortsättningen till resultat en första kammare av väsentligt annan politisk sammansättning. Först genom den graderade rösträttens totala avskaffande 1919 skedde härvidlag en ändring.

De i grundlagen angivna skillnaderna mellan första och andra kammaren är alltså numera begränsade till ledamotsantalet, valperiodens längd, det indirekta respektive direkta valet, den successiva respektive totala förnyelsen samt bostadsbandet som särskilt valbarhetsvillkor till andra kammaren. Vilken faktisk betydelse har dessa skillnader?

Andra kammarens större ledamotsantal har, såsom framgår av tabellen sid. 113, givit en viss favör åt denna kammare vid gemensamma voteringar, dvs. andra kammarens mening har i något större utsträckning blivit den segrande. Övervikten är dock ej särskilt stor, och i vissa lägen har de partipolitiska styrkeförhållandena gynnat förstakammarmajoriteten. I de paritetiskt sammansatta gemensamma utskotten har första kammarens ledamöter, eftersom de är färre till antalet, lättare att få ordinarie utskottsplatser. Tidigare brukade de också starkt dominera ordförandeposterna i utskotten; numera har en utjämning skett.

Vad friheten från bostadsband vid val av ledamöter till första kammaren beträffar har dess betydelse minskat. Under detta århundrades tre första decennier brukade omkring 40 eller fler av kammarens ledamöter vara bosatta utanför den valkrets där de valdes. Motsvarande siffra sjönk under 1940-talet till drygt 20 och hade 1961 nedgått till 17. Det har ofta gjorts gällande att nedgången av antalet »rikskandidater» bidragit till att försvaga första kammarens särprägel.

Betydelsen av det indirekta respektive direkta valsättet samt av den successiva respektive totala förnyelsen för personurvalet är svår att fastställa. De konstaterbara skillnaderna i fråga om kamrarnas personuppsättning är små eller inga. Yrkesfördelningen liksom fördelningen mellan ledamöter bosatta i stad och på landet är i stort sett densamma. Det genomsnittliga antalet bevistade riksdagar är numera också praktiskt taget detsamma: för första kammarens ledamöter 1959 10,0 och 1961 10,6 år, för andra kammarens 1959 11,0 och 1961 9,4 år. Genomsnittsåldern ligger obetydligt högre i första kammaren, 55,8 år 1961, mot 52,4 år i andra kammaren vid samma tid, dvs. vid början av valperioden. Eftersom första kammarens ledamöter väljs av landstingen och stadsfullmäktige i vissa städer, kunde man möjligen tänka sig att ledamöter av dessa församlingar i särskilt stor utsträckning skulle ingå i första kammaren. Andelen ledamöter av första kammaren som tillika är landstingsledamöter utgör mellan en tredjedel och hälften, men andelen är av samma storleksordning i andra kammaren. Såsom framgår av Bilaga 8 har också båda kamrarnas ledamöter kommunala uppdrag i samma utsträckning.

De skiljaktiga metoderna vid val till första respektive andra kammaren kan förväntas inverka på kamrarnas partipolitiska sammansättning. I Bilaga 2 redovisas en undersökning rörande dessa förhållanden. Partiernas styrka kan vid en och samma tidpunkt växla ganska kraftigt mellan kamrarna; under tiden 1945—60 har exempelvis socialdemokraternas procentuella an-

a = Statsutskott, bevillningsutskott, bankoutskott och jordbruksutskott. b = Konstitutionsutskott och lagutskott

År	Inbjudan				Uteslutning				Kompromiss				Sammansatt sammanjämkn.				Summa				Summa		Antal samm. jämkn. försl.
	Bif.		Avsl.		Bif.		Avsl.		Bif.		Avsl.		Bif.		Avsl.		Bif.		Avsl.		Bif.	Avsl.	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b			
1867—1876	13	3	5	2	4	3	—	—	17	5	3	2	4	1	—	—	38	12	8	4	50	12	62
1877—1886	14	—	—	—	2	—	—	—	11	5	3	1	2	4	1	—	29	9	4	1	38	5	43
1887—1896	9	2	—	—	1	3	—	1	21	7	7	2	1	6	—	—	32	18	7	3	50	10	60
1897—1906	19	2	—	—	2	4	—	1	26	9	2	6	3	8	—	1	50	23	2	8	73	10	83
1907—1916	28	10	—	—	3	1	—	—	28	19	1	1	2	19	4	4	61	49	5	5	110	10	120
1917—1926	15	9	—	—	1	1	—	—	19	21	2	3	3	12	—	—	38	43	2	3	81	5	86
1927—1933	6	2	—	—	4	—	—	—	18	7	3	—	2	3	1	—	30	12	4	—	42	4	46
1867—1933	104	28	5	2	17	12	—	2	140	73	21	15	17	53	6	5	278	166	32	24	444	56	500
Medeltal per år	1,5	0,4	0,1	0,0	0,3	0,8	—	0,0	2,1	1,1	0,3	0,2	0,3	0,8	0,1	0,1	4,1	2,5	0,5	0,4	6,6	0,8	7,5
1934	2	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	3	1	—	—	4	—	4
1935	1	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	2	—	—	—	4	1	—	—	5	—	5
1936	1	3	—	—	—	—	—	—	2	1	—	—	—	1	—	—	3	5	—	—	8	—	8
1937	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	1
1938	1	1	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2	1	—	—	3	—	3
1939	1	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1	2	—	—	3	—	3
1940	2	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	3	1	—	—	4	—	4
1941	—	—	—	—	—	—	—	—	4	1	—	—	—	—	—	—	4	1	—	—	5	—	5
1942	—	1	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	1	2	—	—	3	—	3
1943	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1944	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	3	—	—	1	4	—	—	5	—	5
1945	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	1	1	—	—	2	—	2
1946	1	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	2	1	—	—	3	—	3
1947	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	3	—	—	—	3	—	3
1948	1	1	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	—	2	3	—	—	5	—	5
1949	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	1	1	2
1950	—	1	—	—	—	1	—	—	2	1	—	—	—	—	—	—	2	3	—	—	5	—	5
1951	—	1	—	—	—	—	—	—	2	1	—	—	—	—	—	—	2	2	—	—	4	—	4
1952	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	1
1953	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	2	—	2
1954	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1955	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	1
1956	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	1
1957	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	2	—	2
1958	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	1	1	—	—	2	—	2
1959	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	3	—	—	3	—	3
1960	1	1	—	—	—	—	—	—	3	2	—	—	—	1	—	—	4	4	—	—	8	—	8
1961	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1962	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	1
1934—1962	13	12	—	—	3	2	—	1	23	18	—	—	3	11	—	—	42	43	—	1	85	1	86

del av mandaten legat 4—8 enheter högre i första än i andra kammaren, medan under föregående femtonårsperiod ett motsatt förhållande rådde. För att undersöka, hur mycket av de konstaterade skillnaderna som beror på att allmänna val med olika röstfördelning mellan partierna bildar utgångspunkten för kamrarnas sammansättning och hur mycket som beror på skilda valmetoder, undersöktes till en början första kammarens sammansättning år 1959 under antagande av att röstsiffrorna från 1950 och 1954 års kommunalval ersättes med röstsiffrorna från de för socialdemokraterna mindre framgångsrika andrakammarvalen 1952 och 1956. Resultaten tyder på att socialdemokraterna i stället för att ha haft en majoritet på 79 mandat skulle ha befunnit sig i minoritet, dvs. skillnaden i röstfördelning vid ifrågavarande kommunalval respektive andrakammarval förklarar en stor del av skillnaderna i kamrarnas partisammansättning.

För att mera i detalj studera effekten av de olika valordningarna utnyttjades röstsiffrorna från tre val — andrakammarvalen 1956 och 1960 samt kommunalvalet 1958 — för att framräkna en mandatfördelning enligt gällande regler i båda kamrarna, varvid alltså första kammaren tänktes totalt förnyad vid varje tillfälle. Av undersökningen framgår att de faktiskt föreliggande skillnaderna mellan kamrarna endast till en mindre del kan bero på olika val- och sammanräkningsteknik. I två fall blev således socialdemokraternas övervikt i mandat i första kammaren, jämfört med andra kammaren, ungefär 1,5 procent och i ett fall något under 4 procent. Ett detaljstudium ger vid handen att vid alla tre undersökta val procenten socialdemokratiska förstakammarelektorer blott legat omkring 1 procent över mandatandelen i andra kammaren. Genom det indirekta valet har sedan vid två av valen mandatandelen i första kammaren för det största partiet ökat med 0,5 procent, vid det tredje valet (1960) med 3 procent. I den redovisade undersökningen tolkas detta så att den d'Hondtska metodens tendens att gynna ett större parti eller en större grupp av samverkande partier ej är särskilt märkbar i ett läge, där mot varandra står två ungefär likstora grupperingar inom valkorporationerna, men att den blir mer betydelsefull, då en av de konkurrerande grupperna, såsom vid 1960 års val, klart överväger bland elektorerna.

Att kvarstående skiljaktigheter mellan kamrarna är begränsade kan också avläsas av kamrarnas beslutfattande. I det alldeles övervägande antalet fall fattar kamrarna sammanstämmande beslut. Antalet skiljaktiga beslut som gått till sammanjämkning och gemensam votering under tvåkammarsystemets tid framgår av tabellerna å sid. 111 och 113. Sammanjämkningarna har aldrig varit många. Medeltalet för hela perioden 1867—1933 — den tid som täckes av en i bokverket Sveriges riksdag publicerad undersökning — var 7,5 per år och den högsta siffran för någon tioårsperiod var 12 per år. Efter 1933 har genomsnittet varit väsentligt lägre eller ungefär 3 sammanjämkningsförslag per år med ganska liten variation kring

Gemensamma omröstningar 1867—1962 grupperade med hänsyn till det utskott, som föreslagit dem, utfallet och förändring i kamrarnas ställning

År	Omröstningen föreslagen av					Utfallet		Förändring i resp. kam. röstning		Summa företagna omröstningar
	SU	BevU	BU	JU	Särsk. U	FK vinner	AK vinner	FK	AK	
1867—1876	352	39	44	—	14	198	251	29	47	449
1877—1886	284	81	17	—	1	130	253	32	28	383
1887—1896	253	174	15	—	2	245	199	10	26	444
1897—1906	192	77	5	—	1	128	147	18	20	275
1907—1916	194	50	36	23	5	109	199	20	9	308
1917—1926	146	26	48	25	10	115	140	21	31	255
1927—1933	68	16	19	14	1	43	75	21	12	118
1867—1933	1 489	463	184	62	34	968	1 264	151	173	2 232
Medeltal per år	22,2	6,9	2,7	0,9	0,5	14,4	18,8	2,2	2,5	33,3
1934	13	1	6	2	1	9	14	3	2	23
1935	3	—	5	—	—	3	5	1	1	8
1936	4	—	3	1	—	2	6	1	—	8
1937	6	—	2	—	—	2	6	1	—	8
1938	2	—	—	1	—	1	2	1	1	3
1939	2	—	—	—	1	2	1	—	1	3
1940	—	—	—	1	—	—	1	1	—	1
1941	2	—	—	2	—	1	3	1	—	4
1942	3	2	1	1	—	6	1	1	3	7
1943	2	—	—	1	—	2	1	—	1	3
1944	4	—	—	—	—	1	3	1	1	4
1945	5	—	1	3	—	1	8	5	—	9
1946	5	—	—	2	—	5	2	—	3	7
1947	1	—	—	2	—	—	3	1	—	3
1948	3	1	1	2	—	3	4	—	—	7
1949	5	1	1	—	—	1	6	3	—	7
1950	3	2	—	1	—	4	2	2	1	6
1951	2	2	—	—	—	3	1	—	—	4
1952	3	—	—	—	—	1	2	1	1	3
1953	4	—	—	2	—	3	3	1	3	6
1954	4	—	—	2	1	4	3	2	2	7
1955	2	—	—	2	—	1	3	2	—	4
1956	2	—	—	—	—	—	2	1	—	2
1957	3	—	—	1	—	2	2	1	2	4
1958	6	2	—	1	—	6	3	3	3	9
1959	4	2	—	3	—	5	4	—	3	9
1960	4	3	—	2	—	5	4	—	1	9
1961	3	1	—	1	—	1	4	—	—	5
1962	2	2	—	1	3	3	5	1	1	8
1934—1962	102	19	20	34	6	77	104	34	30	181
Medeltal per år	3,5	0,6	0,6	1,1	0,2	2,6	3,5	1,1	1,0	6,2

detta tal. Det högsta antalet för perioden, 8 sammanjämkningar, noterades 1936 och 1960. För övrigt må nämnas att under hela tiden efter 1933 endast ett sammanjämkningsförlag avslagits. Att avslag tidigare icke var lika ovanliga torde sammanhänga med att partiförhållandena då var mindre stabila.

Beträffande den gemensamma voteringen har en mera påtaglig förändring ägt rum. Under skedet fram till och med 1933 anordnades i genom-

snitt 33 sådana voteringar per år och under tvåkammarsystemets första årtionden var medeltalet tidvis över 40 per år. Även under perioden 1917—1934 noterades genomsnittligt omkring 20 gemensamma voteringar varje år. Från denna tid, då ett fastare underlag i riksdagen för regeringspolitiken började skapas, minskar antalet gemensamma voteringar på ett drastiskt sätt. Genomsnittet under hela den följande perioden stannar vid 6 och inget år överskrides antalet 9. Några markanta förändringar under denna tid, 1935—1962, kan man knappast tala om. Under de första tre och de sista fem åren har genomsnittet legat vid omkring 8 gemensamma voteringar per år.

Om sammanjämkningsförslag gäller att de ej lägges fram i fall då en sammanjämkning bedömes som utsiktslös. Antalet ärenden som förfaller genom skiljaktiga beslut av kamrarna brukar vara något större än antalet sammanjämkningsförslag; under de sista fem åren har antalet ärenden som förfallit växlat mellan 4—9 per år. Gemensamma voteringar anordnas alltid vid skiljaktiga beslut i sådana frågor som får göras till föremål för dylik votering. Naturligtvis kan man tänka sig, att medvetandet om att det finns förutsättningar för skiljaktiga majoriteter i kamrarna kan bidraga till uppgörelser i utskottet, varigenom kammarmotsättningen undanröjes. I stora drag torde dock förekomsten av sammanjämkningar, förfallna frågor och gemensamma voteringar visa, i vilken utsträckning skiljaktiga meningar förelegat mellan kamrarna och alltså riksdagens uppdelning i två kamrar haft en direkt betydelse för riksdagens beslut.

Utöver de skillnader mellan kamrarna som nu berörts i anknytning till särskilda författningsbestämmelser må en hänvisning också göras till den obestridliga men mera svårbestämda olikhet i arbetsmiljö som kamrarna erbjuder. Skillnaden i storlek spelar här in men också den särskilda kammartraditionen och sådana omständigheter som att partiledarna numera är samlade i andra kammaren. Miljön i första kammaren är intimare, debatterna i regel något kortare. Andrakammardebatterna har i högre grad än första kammarens riktat sig ut mot den stora allmänheten. Ett siffermässigt belägg för den skilda karaktären hos kamrarnas debatter ger de förut anförda uppgifterna om fördelningen av debattid, å ena sidan allmän debatt — remiss-, decharge-, interpellations- och frågedebatt — och å andra sidan debatt i frågor där riksdagen fattar beslut: år 1925 var i första kammaren fördelningen 5—95 procent, i andra kammaren 15—85 procent, år 1955 var motsvarande siffror för första kammaren 16—84 procent och för andra kammaren 32—68 procent.

Utredningens ställningstagande

Principen om riksdagens ställning som främsta statsorgan har icke satts ifråga. I egenskap av företrädare för folket kan ingen göra riksdagen rang-

en stridig. Riksdagens möjligheter att i praktiken intaga en ledande ställning inom statslivet har emellertid, såsom förut framhållits, på olika sätt blivit begränsade i det moderna samhället. Till en del synes denna utveckling bero på att riksdagens befogenheter och arbetsmetoder utformats under ett äldre skede och att de därför icke i alla avseenden är anpassade efter de nu aktuella behoven.

En ledande tanke i hela författningsarbetet har därför för utredningen varit att söka förbättra riksdagens möjligheter att fullgöra sina väsentliga uppgifter och att därigenom stärka riksdagens ställning. Hänsyn till den faktiska balansen inom statsskicket mellan regeringsmakt och folkrepresentation kräver att särskilda ansträngningar nu sätts in i denna riktning. Vad som åsyftas är givetvis icke att riksdagen skall tränga in på riksstyrelsens område, dvs. regeringens behöriga verksamhetsfält. Syftet kan i korthet anges vara dels att bestämma riksdagens befogenheter i överensstämmelse med den nutida folkstyrelsens principer, dels att inom vart och ett av dessa kompetensområden söka skapa så ändamålsenliga verksamhetsformer för riksdagen som möjligt.

Detta syfte präglar ett flertal av de förslag utredningen i det följande framlägger. Utformningen av lagstiftningsmakten, de nya formerna för beredning av finansärendena, utbyggnaden och moderniseringen av riksdagens kontrollfunktioner är alla exempel på förordade åtgärder som faller in under detta perspektiv. Detsamma gäller också en mängd andra förslag, exempelvis rörande riksdagsarbetets organisation och förbättrade tekniska resurser för den enskilde riksdagsmannen och för partigrupperna, rörande beredningsformerna och utskottens ställning samt rörande riksdagens interna förvaltning och riksdagens tjänstemän.

Av grundläggande betydelse för riksdagens verksamhet är i första hand kammarsystemet. Såsom tidigare nämnts framlägges i fråga om kammarsystemet alternativa förslag. Först redovisas de motiv och förslag som enkammarsystemets anhängare har framlagt och därefter följer en motsvarande redovisning från anhängarna av tvåkammaralternativet.

Enkammaralternativet

(I denna del står bakom förslaget herrar Dahlén, Hallén, Sandler, Sehlstedt, Westerståhl och Wrigstad[1])

Kritik av tvåkammarsystemet

Den närmast till hands liggande ordningen, när det gäller att skapa en representation som skall företräda folket, är att denna representation organiseras som *en* församling, dvs. som ett enkammarsystem. Om representationen skall uppdelas på två eller flera avdelningar, krävs härför särskil-

[1] Även herr Munktell anslöt sig till enkammarsystemets princip.

da skäl. Det är därför naturligt att till en början upptaga de huvudsakliga motiven för det nuvarande tvåkammarsystemet till granskning.

Inledningsvis må erinras om att i ett flertal främmande länder med tvåkammarsystem har landets karaktär av förbundsstat varit ett väsentligt motiv för folkrepresentationens uppdelning i två kamrar. Vidare må framhållas, att bakom tvåkammarsystemet låg från början i Sverige liksom i andra länder delvis en strävan att bereda vissa speciella grupper inom folket ett större inflytande, därför att de bättre än medborgaren i gemen ansågs skickade att bedöma samhälleliga angelägenheter. Den ena kammaren skulle, för att tala med de Geer, ha de kvalifikationer som fordrades för att »trygga bildningens och förmögenhetens talan». Denna form av argumentation saknar numera aktualitet.

Som huvudargument för tvåkammarsystemet brukar i våra dagar *kontinuitetssynpunkten* åberopas. Medan den andra kammaren skall mera direkt avspegla det aktuella opinionsläget, skall första kammaren genom att bygga på andra val och på en genomsnittligt äldre opinion garantera kontinuitet i riksdagens beslut. Första kammaren skall förhindra tvära omkastningar i opinionsläget, den majoritetsmening som kommer till uttryck i riksdagsbesluten skall präglas av viss beständighet.

Detta sätt att resonera går tillbaka till föreställningar som var gängse innan man hade någon större erfarenhet av en vidsträckt, mer eller mindre allmän rösträtt. Man förutsatte då, att den stora massan av medborgare skulle vara lättpåverkad och ombytlig i åsikter och att opinionen lätt skulle svänga över från den ena ytterligheten till den andra. I ett sådant läge skulle ett tvåkammarsystem förhindra oöverlagda beslut. Hela detta synsätt har emellertid blivit föråldrat i och med de moderna masspartiernas uppkomst. För det första har härigenom den politiska åsiktsbildningen bland medborgarna fått en oförutsedd fasthet och stabilitet. Med en politiskt organiserad opinion och ett genomgående högt valdeltagande behöver man icke normalt räkna med stora förändringar vid valen. Även organisationsväsendets framväxt har starkt bidragit till åsiktsstabiliteten. För det andra bör observeras, att då partierna blivit centra för den politiska åsiktsbildningen kommer förändringar i det politiska ställningstagandet framför allt till uttryck genom att partierna som sådana ändrar sitt uppträdande. Majoritetsförhållandena kan omkastas genom att ett parti går över från en ståndpunkt till en annan eller inleder eller avbryter samarbete med ett annat parti. Mot sådana förändringar skyddar icke representationens uppdelning på två kamrar.

Även om man utgår från att åsiktsbildningen huvudsakligen sker inom partiernas ram och att förskjutningarna vid valen brukar vara små, skulle det kunna göras gällande att tvåkammarsystemet utgör ett skydd mot tillfälliga omkastningar i partiernas styrkeförhållanden. Våra erfarenheter från valen efter den allmänna rösträttens införande visar emellertid att,

med bortseende från vissa mindre fluktuationer, röstsiffrorna för de olika partierna vanligen följer tendenser som sträcker sig över flera val. När detta är fallet, blir tvåkammarsystemets effekt endast att försena framträngandet av en ny tendens i utvecklingen av partiernas inbördes styrkeförhållande. Det är svårt att se vilket principiellt värde en sådan effekt tillgodoser. »Eftersläpning» har nämligen ingenting med »kontinuitet» att göra, om man ej med kontinuitet helt enkelt menar att förändringar bör uppskjutas så länge som möjligt.

Ett annat argument till förmån för tvåkammarsystemet brukar vara, att det ger ett särskilt skydd mot *förhastade beslut,* dvs. beslut som blir otillfredsställande på grund av brister i ärendenas behandling. Genom den dubbla behandlingen av ärendena i kamrarna skall man alltså få bättre möjlighet att rätta till tekniska felaktigheter i besluten. Den svenska riksdagens gemensamma utskott och den samtidiga behandlingen av ärendena i kamrarna gör emellertid att tvåkammarsystemet ej kan erbjuda något starkare skydd häremot. Det torde ej finnas många exempel på skiljaktiga beslut mellan kamrarna, där synpunkter av berört slag varit bestämmande. Det ringa antalet gemensamma omröstningar och sammanjämkningar motiverar ej en dubbel uppsättning kamrar.

Ett tredje huvudargument gäller de *särskilda personkvaliteter* som kan beaktas vid valet av ledamöter till första kammaren. Vad man härvid speciellt brukar avse, är att inom den första kammaren kan beredas plats för personer, som utmärkt sig på andra områden än de rent politiska eller som av olika skäl, t. ex. bostadsbandet, ej haft tillfälle att bli nominerade i en andrakammarvalkrets. Såsom förut framhållits kan det knappast hävdas, att det föreligger några större skillnader i personurvalet till första och andra kammaren. Intresset för att till ledamöter i första kammaren utse s. k. rikskandidater — en grupp som i detta sammanhang är av betydelse — har också påtagligt minskat under senare år.

Av det anförda framgår, att skälen för det svenska tvåkammarsystemets bibehållande är svaga redan därför att karaktärsskillnaden mellan kamrarna är så obetydlig. Den principiella argumentationen till förmån för ett tvåkammarsystem förlorar härigenom sin slagkraft.

Inför denna kritik anföres stundom, att tvåkammarsystemet i väsentliga avseenden bör omläggas så att kamrarna får en markerad karaktärsskillnad. Man förordar t. ex. att första kammarens behörighet begränsas i olika avseenden, samtidigt som man för fram tanken på en mindre utpräglad partirekrytering till denna kammare. Alla sådana tankar på att genom en radikal förändring söka blåsa nytt liv i tvåkammarsystemet torde emellertid, såsom också erfarenheter från andra länder visar, vara föga realistiska. De väsentliga motiven för ett tvåkammarsystem av svensk typ — där det alltså ej är fråga om en förbundsstat — stammar från den fördemokratiska tiden. Förslag om att åter göra första kammaren till en repre-

sentation för speciella grupper inom samhället saknar all resonans. Lika bestämt måste, såsom tidigare framhållits, varje form av korporativ representation avvisas ur demokratisk synpunkt. Man kan för övrigt också fråga, vad det är för slags »elit» som skulle vilja sitta i en kammare med inskränkta befogenheter. Varje förslag om en mera genomgripande reform av tvåkammarsystemet måste väcka till liv en diskussion om systemets principiella berättigande i vår tid. Styrkan hos det svenska tvåkammarsystemet har i hög grad legat däri, att detta efter första kammarens demokratisering under lång tid icke på allvar ifrågasatts eller ens diskuterats. De enda praktiska alternativen torde således vara antingen övergång till ett enkammarsystem eller bibehållande av det nuvarande systemet i huvudsak oförändrat.

Synpunkterna rörande skyddet mot förhastade beslut och rörande de särskilda personkvaliteterna kan beaktas också vid utformningen av ett enkammarsystem. Vad som kvarstår som en unik egenskap hos det nuvarande tvåkammarsystemet är att, genom skillnaden i tidpunkt och metod för val, kamrarna kan uppvisa avvikelser i fråga om partisammansättning. Dessa avvikelser uppkommer, som förut visats, till väsentlig del genom att kamrarnas sammansättning avspeglar valresultat som ligger olika långt tillbaka i tiden: i genomsnitt drygt 2 år för andra och drygt 6 år för första kammaren. När man ej längre hävdar att första kammaren representerar en kvalitativt bättre, »mognare» opinion återstår blott skillnaden i opinionens ålder. Eftersom man ej gärna kan göra gällande att en äldre opinion i och för sig skulle vara bättre än en nyare, begränsas systemets innebörd till att utgöra en mekanisk anordning varigenom i vissa lägen olika majoriteter kan uppkomma i representationens två avdelningar och beslut i andra ärenden än budgetärenden förhindras eller fördröjas.

Man kan givetvis ej utesluta den teoretiska möjligheten av att förhindrandet av ett visst lagbeslut kan vara av värde. I de allra flesta fall måste dock från både praktiska och principiella synpunkter risken för kammarmotsättningar och den förlamning av statsverksamheten som kan bli en följd av sådana motsättningar betraktas som något enbart otillfredsställande. Motsättningen mellan kamrarna kan också försvåra en ministärbildning liksom parlamentarismens funktion över huvud taget. Vi har i vårt land visserligen ej haft några påtagliga erfarenheter härav, men detta kan delvis ses som en följd av tillfälliga omständigheter. Första kammaren kan naturligtvis också i vissa lägen ge ett extra stöd åt en ministär med osäker ställning i andra kammaren: visar ministärens röstmässiga underlag inom valmanskåren en fortsatt krympande tendens framstår detta stöd som klart otillfredsställande och endast i det speciella fall, då det är fråga om en tillfällig vågdal och tendensen åter är uppåtgående, kan bedömningen bli en annan.

Framför allt för vad som här kallats den direkta parlamentarismen blir

tvåkammarsystemet ett hinder. Denna parlamentarism kräver, att de röstande så snart som möjligt får se den fulla effekten av sin röstning och att den aktuella politiken ej skall påverkas av valresultat från en tidigare period. Endast ett enkammarsystem med direkta val kan skapa förutsättningar för ett sådant omedelbart samspel mellan folkmajoriteten å ena sidan, riksdagsmajoriteten och regeringen å den andra.

Ett otillfredsställande inslag i vårt tvåkammarsystem utgör vidare inblandningen av rikspolitiska spörsmål i kommunalvalen. Härigenom hindras de kommunalpolitiska frågorna att i dessa val komma till sin rätt och medborgarna får ej möjlighet att utöva det inflytande på den egna kommunens angelägenheter som kommunalvalen avser att ge.

Under hänvisning till det sagda förordas alltså, att det nuvarande tvåkammarsystemet upphäves och ersättes med ett enkammarsystem. Det är således ej fråga om att avskaffa första kammaren och bibehålla den andra, utan om att ersätta båda kamrarna med en enda, ny kammare. Denna kammare blir då identisk med riksdagen.

Enkammarriksdagens valperiod

Valperioden till riksdagen bör å ena sidan ge tillräckligt rådrum för att effekten av den politik riksdagsmajoritet och regering vill föra skall kunna börja avläsas. Även åtgärder som på kort sikt kan vara impopulära skall det finnas utrymme att pröva. Å andra sidan måste hänsyn tagas till de röstandes möjlighet att utan alltför långa intervaller få tillkännage sin uppfattning om den dittillsvarande och fortsatta politiken. Utredningen har från dessa utgångspunkter ansett sig böra förorda att valperioden normalt uppgår till fyra år. Hänsynen till valen till de kommunala församlingarna, för vilka någon ändrad valperiod ej ifrågasatts, har härvid också varit av betydelse.

Under vissa förhållanden kan den nuvarande valperioden behöva förkortas genom anordnandet av extraordinära val, i det följande kallade *urtima val* till skillnad från *lagtima val*. Det är två huvudtyper av fall som kan göra urtima val påkallade. Dels kan det föreligga en motsättning mellan regering och riksdagsmajoritet, som ej kan undanröjas t. ex. genom att en ny ministär med stöd hos riksdagsmajoriteten bildas. I det läget kan den parlamentariska konflikten behöva lösas genom omedelbara nyval. Dels kan fall tänkas, där riksdagsmajoritet och regering gemensamt önskar urtima val för att påskynda genomförandet av en grundlagsändring.

Enligt nuvarande bestämmelser börjar icke en ny valperiod löpa efter nyvalsförordnande och riksdagsupplösning utan valet gäller endast den återstående delen av valperioden. En ändring av dessa regler, som är i det närmaste unika för vårt land, har vid några tillfällen under 1930-talet före-

slagits men avvisats av riksdagen, bl. a. under hänvisning till att en utsträckt användning av upplösningsinstitutet över huvud icke var önskvärd och till att rörliga valperioder skulle rubba den fasta växlingen mellan kommunal- och riksdagsval.[1] Givet är att urtima val, såsom uttryck för en allvarlig konflikt mellan regering och riksdag, icke i och för sig är eftersträvansvärda. Föreligger emellertid den situationen att en samverkan mellan regering och riksdag i väsentliga frågor ej kan åstadkommas, kräver hänsynen till parlamentarismens och därmed också folkstyrelsens funktionsduglighet att denna konflikt undanröjes. Med den omfattning statsverksamheten har i våra dagar är det utomordentligt angeläget att statsmakternas handlingskraft bevaras. Ett urtima val kan medföra en lösning av en föreliggande konfliktsituation och således vara ett effektivt hjälpmedel i folkstyrelsens tjänst. Reglerna om urtima val bör därför ej vara så utformade att de i praktiken försvårar institutets utnyttjande. Ur denna synpunkt vore rörliga valperioder att föredraga.

Till förmån för fasta valperioder talar främst hänsynen till de kommunala valen. Även om dessa val enligt det föreslagna enkammarsystemet kommer att mista sin direkta betydelse för riksdagens sammansättning, kommer givetvis de politiska partierna att även i fortsättningen ha all anledning att ägna de kommunala valen stort intresse. Man får då liksom hittills två stora valrörelser och det är naturligt, både ur medborgarnas och partiorganisationernas synpunkt, med en fast växling mellan dessa val. Med rörliga valperioder kan riksdagsval och kommunala val t. ex. komma att sammanfalla eller inträffa med endast ett års mellanrum, varefter skulle följa i det första fallet fyra, i det andra fallet tre år utan allmänna val. Ej heller synes det önskvärt, att man från ett system med fasta valperioder skulle gå över till dess motsats, den i Storbritannien tillämpade ordningen enligt vilken regeringen normalt söker välja den tidpunkt för valet, före den femåriga valperiodens utgång, som från regeringens synpunkt ter sig som den mest lämpliga. En sådan praxis ger regeringen en favör i förhållande till oppositionen — en favör förstärkt genom modern opinionsmätningsteknik — som knappast förefaller motiverad.

Vid en vägning av dessa olika synpunkter mot varandra har utredningen stannat för att föreslå, att valperioden bör vara fast men med den modifikationen att, om urtima val anordnas inom ett år före valperiodens slut, nästa lagtima val inställes; den valperiod som följer efter det urtima valet kommer då att omfatta en tid av högst fem år. På detta vis underlättas anordnandet av urtima val under det sista året före valperiodens slut eller, med andra ord, just under den tid då den fasta valperioden annars kan utgöra ett särskilt starkt praktiskt skäl mot urtima val.

[1] Se härom närmare Herbert Tingsten, Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m. m. (SOU 1935: 21).

Enkammarriksdagens sammansättning

Antalet ledamöter i den nuvarande riksdagens båda kamrar utgör sammanlagt 383, varav 151 ledamöter tillhör första kammaren och 232 ledamöter andra kammaren. Såsom framgår av tabellen på sid. 122 är detta antal i förhållande till invånarantalet något större än i andra med Sverige närmast jämförliga länder såsom Danmark, Belgien, Finland, Norge, Schweiz och Österrike. Att det i de stora länderna går väsentligt flera invånare på varje folkrepresentant är från jämförelsesynpunkt av mindre intresse. Vid övergång till enkammarsystem är det alltså möjligt att minska det sammanlagda antalet riksdagsledamöter till omkring 300 eller något därunder och dock erhålla en lika fullständig representation som man har i andra jämförliga länder.

Såsom tidigare anförts i avsnittet om valsystemet bör ett mindre antal mandat användas för att underlätta en majoritetsbildning. Syftet uppnås genom att i fråga om dessa mandat tillämpa särskild sammanräkning, särskild fördelningsmetod och särskilda spärregler. Den samlade effekten härav bör vara ungefär densamma som effekten av den särskilda nuvarande valmetoden vid förstakammarval.

När det gällt att närmare bestämma enkammarriksdagens sammansättning och ledamotsantal har en utgångspunkt varit, att den lokala representationen ej bör i någon väsentlig mån begränsas. Medborgarna i allmänhet liksom de organiserade partimedlemmarna är vana vid en viss representation vid valen till andra kammaren. En minskning av antalet sådana representanter vid övergång till enkammarsystem skulle lätt kunna medföra att partier som nu är företrädda i en valkrets mister sin enda representant.

En annan utgångspunkt för ställningstagandet till denna fråga är det personvalsystem utredningen föreslagit i ett föregående avsnitt. Det förutsätter en ökad personlig insats från de uppställda kandidaternas sida i valet. Dessa måste mera allmänt och i större utsträckning än nu personligen deltaga i valrörelsen. Med en sådan uppläggning av valrörelsen riskeras, att många personer som i och för sig kunde göra en god insats i riksdagsarbetet helt skulle sakna möjlighet att bli valda. I riksdagen bör därför, vid sidan av de personvalda ledamöterna, även ingå ett antal ledamöter utsedda genom listval i större kretsar (regioner).

Genom att på detta vis sammansätta enkammarriksdagen av två grupper, utgångna ur samtidigt förrättade men skilda val, skapas förutsättningar för en differentierad rekrytering till riksdagen. Det är härvid icke fråga om en bedömning av vissa egenskaper såsom värdefullare än andra utan enbart om att få olika kategorier företrädda. Från partiernas synpunkt torde det också vara önskvärt att det moment av oberäknelighet som personvalet innehåller balanseras genom ett listval. För att såvitt möjligt garantera att listvalet användes för en komplettering av den genom personvalet framgångna gruppen bör antalet regioner vid listvalet vara litet. I dessa

Förhållandet mellan antal invånare och antal ledamöter i folkrepresentationen i Sverige och några främmande länder

(I de fall där folkrepresentationen består av två kamrar har de båda kamrarnas medlemsantal sammanslagits, med undantag för överhuset i Storbritannien som ej medräknats)

Land	Antal inv.	Antal led. i folkrepr.	Inv. per led. i folkrepr.
Belgien	9 178 000	387	23 716
Canada	18 238 000	367	49 695
Danmark	4 564 000	179	25 497
Finland	4 485 000	200	22 425
Frankrike	46 220 000	755	61 219
Förbundsrepubl. Tyskland	55 958 000	567	98 691[1]
Italien	50 464 000	845	59 721
Nederländerna	11 623 000	225	51 658
Norge	3 620 000	150	24 133
Schweiz	5 429 000	240	22 621
Sovjetunionen	218 000 000	1 443	151 074
Storbritannien	52 720 000	630	83 683[2]
USA	184 195 000	535	344 290
Österrike	7 067 000	215	32 870[3]
Sverige	7 542 000	383	19 692

[1] Om endast förbundsdagens ledamöter medräknas, blir kvoten 107 405.
[2] Om även överhusets ledamöter medräknas, blir kvoten 34 057.
[3] Om endast förbundsdagens ledamöter medräknas, blir kvoten 42 830.

stora regioner, inom vilka utses ett relativt begränsat antal ledamöter, bör partierna vara mera benägna än i de nuvarande förstakammarvalkretsarna att nominera personer oberoende av lokal förankring i valkretsen. Regionvalen bör därför bättre än de nuvarande förstakammarvalen kunna tillgodose önskemålen om val av »rikskandidater».

Den lokala representationen skall alltså tillgodoses genom personvalen i valkretsarna; detta torde i betryggande utsträckning komma att ske även utan någon formlig bestämmelse om bostadsband. De lokala representanterna i riksdagen bör enligt vad som förut sagts ej vara väsentligt färre än nuvarande 232. I jämförelse härmed får det regionvalda elementet ej vara alltför litet. Med beaktande även av att det totala antalet riksdagsledamöter snarare bör under- än överstiga 300 synes en lämplig sammansättning av riksdagen vara: 230 ledamöter valda genom personval i valkretsarna samt 60 ledamöter valda genom listval i sex regioner eller sammanlagt för hela enkammarriksdagen 290 ledamöter.

Enkammarriksdagens arbetsformer

Ett tvåkammarsystem kan, såsom förut berörts, genom att samma frågor diskuteras och blir föremål för avgörande i två olika församlingar, ge vissa särskilda möjligheter när det gäller att *förhindra förhastade beslut*. Det svenska tvåkammarsystemets möjligheter härvidlag är visserligen begränsade men tvåkammarsystemet som sådant kan användas för att främja

en dylik teknisk kontroll. Även ett enkammarsystem kan emellertid utformas med särskild hänsyn härtill.

Den främsta garantien för att riksdagens beslut i lagärenden och finansärenden får en tekniskt tillfredsställande gestalt torde liksom hittills vara att regeringens propositioner vilar på en föregående omsorgsfull beredning av ärendena och att riksdagens sedvanliga beredningsorgan, utskotten, utför ett gott arbete. Det finns emellertid anledning överväga om ej därutöver, i samband med en övergång till enkammarsystem, vissa särskilda institut bör införas för att tillgodose förevarande behov. Även här erbjuder de nordiska grannländerna olika alternativa lösningar, som utredningen har haft anledning att överväga.

I Norge uppdelas stortinget för behandling av lagfrågor i ett lagting, omfattande en fjärdedel av stortingets ledamöter, och ett odelsting, omfattande de återstående tre fjärdedelarna. Alla lagförslag behandlas först i odelstinget och överlämnas sedan, om positivt beslut fattas, till lagtinget. Fattar lagtinget härvid ett annat beslut, går ärendet åter till odelstinget och eventuellt därefter ånyo till lagtinget för att, om tingen ej kan enas, slutligt avgöras av det samlade stortinget, varvid för positivt beslut fordras två tredjedels majoritet. Det har under senare år endast sällan hänt att stortingsbehandling av ett lagärende blivit nödvändig. Den ursprungliga tanken att lagtinget skulle representera ett större mått av juridisk expertis kan numera knappast sägas vara förverkligad. Vad som skiljer tingen är bl. a. att lagtinget är mindre arbetstyngt.

I Finland har en viss ersättning för tvåkammarsystemet skapats genom regler om flera läsningar och dubbel utskottsbehandling av lagärenden. Sedan yttrande i lagärende inhämtats från vederbörande fackutskott överlämnas ärendet, efter en förberedande behandling i riksdagen, till det så kallade stora utskottet, i vilket 45 av riksdagens 200 ledamöter ingår. Därefter behandlas ärendet vid två ytterligare tillfällen i riksdagen, eventuellt med en mellanliggande förnyad remiss till stora utskottet. Det händer ofta, att stora utskottet föreslår ändringar i remitterade förslag på grundval av de politiska kompromisser som träffas i utskottet.

Vad slutligen det danska enkammarsystemet beträffar må nämnas, att de flesta förslag skall behandlas vid tre läsningar i folketinget. Vid den första behandlingen skall principiella synpunkter framföras, vid den tidigast tre dagar därefter förekommande andra läsningen diskuteras även detaljerna och ändringsförslag framföres, varefter utskottsberedning följer. Vid den tredje läsningen, som ej får äga rum tidigare än efter ytterligare två dagar och som kan uppskjutas därutöver på begäran av $^2/_5$ av tingets medlemmar, träffas det slutliga avgörandet. I praxis har svårighet förmärkts att upprätthålla den avsedda skillnaden i debattens inriktning vid de olika läsningarna.

Med svensk riksdagstradition synes bäst överensstämma att förlägga den

extra garanti mot förhastade beslut, som man kan vilja inbygga i ett enkammarsystem, till beredningsstadiet genom att anordna en dubbel utskottsbehandling. Vad lagärendena beträffar är det här fråga om beslut som är avsedda att äga giltighet under lång tid. Många lagärenden är också mycket omfattande och komplicerade. Det kan därför vara naturligt att i fråga om dem kräva särskilt noggrann beredning. Å andra sidan torde åtskilliga lagärenden, t. ex. genomförandet av en följdändring i en lag, vara av sådan beskaffenhet att en dubbel utskottsbehandling icke skulle fylla någon egentlig uppgift. I enlighet härmed föreslås dubbel utskottsbehandling endast i sådana lagärenden som en relativt stor del av riksdagens ledamöter, minst en tredjedel, önskar göra till föremål för ytterligare utskottsbehandling. För detta ändamål föreslås att en särskild *lagnämnd* omfattande 15 ledamöter inrättas.

Enligt den föreslagna ordningen skall alltså alla lagärenden på sätt som nu sker utskottsberedas. Först vid behandlingen av vederbörande utskotts betänkande i ärendet skall begäran om remiss av ärendet till lagnämnden kunna framställas. Sedan lagnämndens betänkande avgivits, vidtager den slutligen behandlingen av ärendet i riksdagen. I starkt partiskiljande frågor finns det knappast anledning att räkna med såsom sannolikt, att lagnämndens behandling av ärendet resulterar i andra ställningstaganden än den första utskottsbehandlingen. Många lagärenden har emellertid ej någon utpräglat partipolitisk karaktär. Här kan beredningen i lagnämnden, som också ger tid för fortsatt offentlig debatt i frågan, tillföra nya synpunkter och därigenom påverka riksdagens beslut. Det föreslagna institutet öppnar alltså en möjlighet till mera ingående prövning av vissa lagärenden men förutsätter icke en dubbel utskottsberedning av mera rutinbetonade ärenden.[1]

Beträffande den andra huvudgruppen av riksdagsärenden, budgetärenden, gäller delvis andra synpunkter. Budgetärendena är i stor utsträckning återkommande år efter år och de ingår som delar i en helhet. Här föreligger ofta behov av två slags beredning, nämligen dels en bedömning av varje sakfråga för sig, dels en sammanhållande översiktlig bedömning med särskild inriktning på budgetpolitikens allmänna konsekvenser. Med utgångspunkt från de reformkrav rörande budgetärendenas beredning i riksdagen som sedan länge framförts föreslår utredningen i det följande, att en *finansnämnd* inrättas, genom vilken alla betänkanden från övriga utskott som sysslar med olika budgetfrågor skall passera. Finansnämnden beslutar själv, om den skall avge eget betänkande eller ej i dessa ärenden. Genom finansnämndens inrättande och andra åtgärder på budgetberedningens område avser alltså utredningen att söka åstadkomma en mera ändamålsenlig behandling av budgetärendena i riksdagen än den nuvarande. Dessa för-

[1] Såsom närmare framgår av FRO 3 kap. 6 och 14 §§ hör skattelag till finansutskotts och finansnämndens beredning.

slag har således sin bakgrund i reformsträvanden som gjort sig gällande redan under tvåkammarsystemets tid. Deras genomförande i ett enkammarsystem bör vara ägnat att i fråga om budgetärendena skapa bättre förutsättningar för deras beredning än för närvarande.

De eventuella farhågorna för en mindre noggrann och omsorgsfull behandling av riksdagsärendena i ett enkammarsystem bör således kunna undanröjas genom den förstärkning av riksdagens organisation för ärendenas beredning som lagnämnden och finansnämnden representerar. Det är svårt att inse att den nuvarande dubbelbehandlingen av ärendena i två kamrar skulle ge något därutöver. Snarare förefaller, även i fråga om lagärendens behandling, den föreslagna ordningen lämna bättre garantier.

I övrigt medför naturligen en övergång till enkammarsystem ett flertal förenklingar i riksdagsarbetet. Att ärendenas dubbelbehandling i kamrarna försvinner, betyder ej blott att förutsättningarna för statsrådens deltagande i överläggningarna förbättras utan att hela riksdagsarbetet kan planeras med utgångspunkt från en enda kammares behov och arbetsförhållanden. Vidare försvinner de svårigheter för riksdagsledamöternas utskottssysselsättning, som regeln om lika representation för olikstora kamrar medfört. Sammanjämkning och gemensam votering blir onödiga osv. En redovisning av riksdagsskickets närmare gestaltning under ett enkammarsystem lämnas i motiven avseende förslaget till riksdagsordning.

Tvåkammaralternativet

(Bakom förslaget i denna del står herrar Ahlkvist och Wahlund[1])

Under den tid som gått sedan vårt statsskick demokratiserades har tvåkammarsystemet på det hela taget fungerat tillfredsställande. Även om särskilt under senare år förekommit en viss diskussion om införande av ett enkammarsystem, kan det ingalunda göras gällande att det skulle stå någon utbredd, allmän opinion bakom kraven i denna riktning. Önskemålen om övergång till enkammarsystem synes numera väsentligen grundade på teoretiska resonemang. Detta är helt naturligt, eftersom några nämnvärda praktiska olägenheter med den nuvarande ordningen ej kan åberopas. I ett sådant läge finns det icke tillräckliga skäl för att överväga en så genomgripande reform som tvåkammarsystemets avskaffande skulle innebära.

Mot ett enkammarsystem kan väsentliga invändningar riktas. Arbetsbetingelserna i en stor enkammare blir långt ifrån idealiska. Risk uppstår för att i denna månghövdade församling antalet inlägg i debatterna blir så stort att nu rådande debattfrihet måste begränsas. Ej heller lämnar denna enda kammare utrymme för en så nyanserad diskussion av de olika frågorna som tvåkammarsystemet. Det är fara värt att härigenom hela riksdagens

[1] På de punkter där tvåkammaralternativets anhängare inbördes har delade meningar följer framställningen, liksom lagtexten, den ståndpunkt som närmast överensstämmer med enkammaralternativets förslag.

verksamhet får en ensidig inriktning mot offentligheten och väljarna, medan däremot sakbehandlingen av frågorna skjuts i bakgrunden. Med en sådan inriktning kommer också debatten att domineras av ett antal ledande politiker, varvid de övriga ledamöternas möjligheter att göra en självständig insats försämras.

Vad garantier mot förhastade beslut angår, låter det sig kanske i och för sig göra att i ett enkammarsystem bygga in vissa sådana garantier, även om härvidlag erfarenheterna från de nordiska grannländerna delvis är föga uppmuntrande och delvis ej tillämpliga på våra förhållanden. Däremot finns det anledning räkna med att sådana arrangemang i ett enkammarsystem, om de skall vara effektiva, blir omständliga och tungrodda i tillämpningen.

Ehuru således avgörande skäl talar mot införande av enkammarsystem, kan likväl vissa befogade anmärkningar riktas mot det nuvarande tvåkammarsystemet. De påtalade bristerna är emellertid sådana att de med jämförelsevis måttliga åtgärder bör kunna avhjälpas. Något skäl att ändra tvåkammarsystemets grundläggande karaktär föreligger däremot ingalunda. Det kan således ej bli tal om att göra första kammaren till något slags korporativ representation eller att upphäva den fundamentala principen om kamrarnas likställighet. Därmed följer också att kamrarna bör vara i lika mån företrädda i utskotten liksom i riksdagens övriga organ. Vissa reformer avseende valordningen för första kammaren — reglerna för den successiva förnyelsen och valkorporationernas sammansättning — samt ärendenas samtidiga behandling bör emellertid övervägas.

Första kammarens kontinuitetsbevarande uppgift är i dag icke lika betydelsefull som tidigare. Detta hindrar likväl ej, att det kan tänkas lägen, då som en följd av en inre eller yttre kris snabba och tillfälliga omkastningar inom opinionen äger rum och då första kammarens existens kan vara en borgen för en lugn utveckling. Den kontinuitetsbevarande uppgiften finns alltså kvar men första kammarens så kallade eftersläpning torde kunna begränsas. Detta syfte bör uppnås icke genom en förkortning av mandattiden — det vore en åtgärd ägnad att mer än någon annan utplåna skillnaden mellan kamrarna — utan genom att den årliga förnyelsen med omkring en åttondel av kammarens ledamöter ersättes med en förnyelse av halva ledamotsantalet vart fjärde år.

Enligt detta förslag skall alltså första kammarens ledamöter liksom hittills väljas för åtta år genom indirekt val, verkställt av landstingens och vissa stadsfullmäktigeförsamlingars ledamöter. Elektorsförsamlingarna skall sammanträda omedelbart efter kommunalvalen; halva antalet elektorsförsamlingar förrättar val vart fjärde år. Omedelbart efter ett val kommer härigenom ena hälften av första kammaren att avspegla en alldeles aktuell opinion, andra hälften en 4 år gammal opinion samt alldeles före ett val en 4 respektive 8 år gammal opinion. Medeltalet, som för andra kammaren är

2 år, blir alltså för första kammaren 4 år mot drygt 6 för närvarande. För att icke första kammarens kontinuitetsbevarande karaktär helt skall kunna upphävas, bör regeringens befogenhet att besluta urtima val till första kammaren avskaffas. Denna befogenhet framstår redan med gällande regler för den successiva förnyelsen som betänklig, med hänsyn till kammarens särskilda ställning, och skulle göra det i ännu högre grad enligt den föreslagna ordningen. — Till andra kammaren bör däremot urtima val kunna komma i fråga enligt samma regler som nu gäller.

Mot de nuvarande elektorsförsamlingarna vid val till första kammaren har kritik riktats därför att de i växande utsträckning har föredragit att till ledamöter av första kammaren välja endast personer bosatta inom valkretsen. Därigenom har kammarens möjlighet att tillföra riksdagen ledamöter med andra kvaliteter än dem som har betydelse vid den lokalt bundna partikarriären allvarligt begränsats. Det närmast till hands liggande botemedlet mot alltför lokalbundna val synes vara att minska antalet elektorsförsamlingar och därigenom öka det område varje församling representerar. Därmed minskas också möjligheterna för de små valkorporationerna att överenskomma om fördelning av platserna mellan de olika delarna av valkretsen. När ett parti har få platser till förfogande, har det blivit allt vanligare att mandatperioden delas mellan — eller ett mandat växelvis besättes av — representanter för olika områden. Man kan däremot räkna med att i stora valkretsar dessa lokala hänsyn icke kommer att kunna göra sig gällande med samma styrka.

I enlighet härmed föreslås, att antalet valkretsar vid val av ledamöter till första kammaren begränsas till sex; i tre av dem kommer alternerande att förrättas val vart fjärde år. Valkretsindelningen torde kunna sammanfalla med enkammaralternativets regioner. Det torde ej vara nödvändigt, att alla elektorer i en och samma valkrets sammanträder på en ort, utan röstavgivandet kan ske vid landstingsmöte respektive stadsfullmäktigesammanträde, varefter röstsammanräkning sker centralt. Däremot måste en gemensam valförberedelse äga rum inom valkretsen. Beräkningar rörande utfallet av förstakammarval i regioner med tillämpning av nuvarande fördelningsmetod återfinnes i Bilaga 2.

Tvåkammarsystemets möjlighet att vara en garanti mot förhastade beslut begränsas otvivelaktigt av ärendenas beredning i gemensamma utskott och av deras samtidiga behandling i kamrarna. Över huvud taget är dessa arbetsformer ägnade att försvaga tvåkammarkaraktären hos den svenska riksdagen. De gemensamma utskotten utgör dock ur andra synpunkter ett värdefullt inslag i riksdagsarbetet. Erfarenheten av de tidigare tillfälliga utskotten, som var kammarutskott, är ej heller uppmuntrande. Med de arbetsformer som utvecklats inom de svenska utskotten och med den vikt som fästes vid utskottskansliernas förberedande av ärendena torde en uppdelning i kammarutskott icke tjäna något egentligt syfte.

Motsvarande betänkligheter behöver däremot ej möta en reform som syftar till att en samtidig behandling av ärendena vid deras avgörande i kamrarna ej längre skall vara den normala ordningen. Med samtidig behandling menas då att ett och samma ärende behandlas av kamrarna samma dag. Även om ärendena därvid placeras i olika ordningsföljd på kamrarnas föredragningslistor, får kammarledamöterna ej den möjlighet till information om vad som skett i medkammaren eller det rådrum för ytterligare överväganden som normalt bör finnas. För detta ändamål synes därför en veckas tidsskillnad mellan kamrarnas behandling av samma ärende vara lämplig.

Av hänsyn till principen om kamrarnas lika behörighet bör det icke föreskrivas, att ärenden eller viss grupp av ärenden först skall upptagas till avgörande i t. ex. andra kammaren. Ärendena bör i stället, för detta första avgörande, fördelas så, att ungefär hälften tilldelas första kammaren och återstoden andra kammaren. Enklast synes vara att åt talmännen uppdraga att fastställa turordningen för behandlingen av utskottens betänkanden i kamrarna. Talmännen bör därvid tillse att arbetsbelastningen blir någorlunda jämn. Från regeln om att utskottsutlåtande ej skall behandlas samtidigt i kamrarna bör dock undantag kunna göras, då det gäller brådskande ärenden liksom också vid riksmötets slut. Vidare bör gemensam omröstning ske samtidigt i kamrarna.

Enligt tvåkammaralternativet skall första kammaren ha 150 och andra kammaren 230 ledamöter.

När det gäller regeringens parlamentariska ansvar och de regler som i det följande föreslås rörande misstroendeförklaring mot ministären, kan därmed sammanhängande frågor lösas i ett tvåkammarsystem genom en föreskrift om att för misstroendeförklaring fordras, att mer än hälften av riksdagens ledamöter vid omröstning förenat sig om beslutet.

Genom de sålunda föreslagna, begränsade reformerna av det nuvarande tvåkammarsystemet synes de väsentliga invändningarna mot detta system ha undanröjts.

Parlamentarismen

Innebörd och utveckling

I utredningens direktiv uttalas, att »några av de punkter, på vilka vår författning framstår som mest föråldrad, är de som rör *regeringens ställning* och *dess arbetsformer*. Grundlagens bestämmelser rörande första statsmakten bygger i mångt och mycket på föreställningar och värderingar, som för länge sedan förlorat sitt rotfäste ... Det är sålunda påfallande, att icke ens de av alla demokratiska partier accepterade grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket finns upptagna i den skrivna författningen. Tiden får anses vara inne att utreda, hur dessa brister skall kunna avhjälpas. I stort sett torde man härvid kunna inskränka sig till att bringa regeringsformens föreskrifter till överensstämmelse med det faktiska rättsläge, som råder sedan länge.» I direktiven framhålles vidare, att vad som för närvarande gör det särskilt svårt att rationalisera regeringens arbetsformer är, »att författningen betraktar statsråden allenast som monarkens rådgivare och som medlemmar i ett kollegium. I enlighet härmed har de i regel icke någon självständig beslutanderätt; ärendena måste formellt sett avgöras i konseljen.» Direktiven förutsätter också, att utredningen i detta sammanhang tar upp frågan om statsrådens politiska ansvarighet till förutsättningslös omprövning och därvid undersöker, om ett dagordningsinstitut eller någon annan form för politiskt ansvarsutkrävande lämpligen kan införas.

När ett statsskick betecknas som parlamentariskt, avser man därmed i första hand att allmänt framhäva den dominerande roll som tillkommer folkrepresentationen, parlamentet, inom detta statsskick. Det finns här icke plats för något annat statsorgan som, när det gäller rätten att i sista hand fatta de väsentliga politiska besluten, kan göra parlamentet rangen stridig. Att statsskicket är parlamentariskt utsäger emellertid också något mera bestämt om förhållandet mellan parlamentet och regeringsmakten. Eftersom parlamentarismen historiskt växt fram i konkurrens med en självständig regeringsmakt, innebar parlamentarismens seger att regeringen blev beroende av parlamentet. Detta beroendeförhållande framträder på två sätt.

För det första sätter parlamentarismen sin prägel på ministärbildningen och på ministärens ställning i förhållande till parlamentet. Ministären skall enligt denna ordning åtnjuta folkrepresentationens förtroende. Vanligen

kommer detta att innebära, att ministärens ledamöter i stor utsträckning hämtas ur parlamentet och att de företräder bestämda åsiktsriktningar, partigrupper, inom parlamentet. Vid en öppen konflikt mellan parlamentsmajoritet och ministär är ministären skyldig att avgå. Om ett förtroendeförhållande i egentlig mening mellan ministär och folkrepresentation kan man vanligen endast tala, då ministären kan stödja sig på en majoritet i folkrepresentationen. När en sådan ministär ej kunnat bildas utan endast en ministär, som utgår från en minoritet i folkrepresentationen eller en »expeditionsministär» utan politisk förankring, har man karakteriserat förhållandet mellan ministär och folkrepresentation icke som ett förtroendeförhållande utan som ett toleransförhållande.

Dagordningsinstitutet är en särskild form för klarläggande av förhållandet mellan folkrepresentation och ministär. Det ger representationen en möjlighet att i samband med övergången från en punkt på dagordningen till en annan uttala sin mening om ministären (eller om enskild minister), om dess åtgärder eller avsikter eller uttala önskemål om framtida åtgärder.

För det andra sätter parlamentarismen också sin prägel på förhållandet mellan statschef och ministär. Det är icke endast de i ministären ingående personerna som skall ha folkrepresentationens förtroende utan också regeringens politik. I praktiken betyder detta att det reella inflytandet över regeringsärendena kommer att ligga hos ministären och icke hos statschefen. Om, såsom varit vanligt i stater med en monark som statschef, beslutanderätten i regeringsärenden enligt grundlagen tillkommit monarken och ministärens ledamöter tillagts rollen av rådgivare, har detta alltså inneburit att enligt parlamentarismen monarken regelbundet följt sina rådgivares råd. Endast i speciella situationer, då regeringens parlamentariska förankring eller parlamentets representativitet för folkopinionen satts i fråga, har en vägran att följa rådgivarnas råd ansetts förenlig med parlamentarismen. Har statschefen därutöver en reell, självständig beslutanderätt i vissa regeringsärenden är detta att betrakta som en inskränkning i parlamentarismen.

Den engelska parlamentarismen, som går tillbaka ända till 1700-talet, har länge betraktats som ett mönster för andra länder. Man har brukat anse att den engelska parlamentarismen varit fullt utbildad från tiden efter parlamentsreformen i början av 1830-talet, även om det ännu under perioden fram till det första världskriget förekom att monarken utövade ett icke obetydligt inflytande i vissa frågor; principiellt framstod han dock härvid som sina rådgivares rådgivare. Utmärkande för den klassiska brittiska parlamentarismen har, såsom berörts i ett tidigare sammanhang, varit ett på majoritetsval i enmansvalkretsar grundat tvåpartisystem, där ställningen som majoritetsparti i underhuset med icke alltför långa tidsmellanrum växlat mellan de båda partierna. Ministärerna har under dessa förhållanden kunnat stödja sig på en fast majoritet i parlamentet och innehavet av rege-

ringsmakten har skiftat. När det parlamentariska systemet senare införts i andra länder, har förutsättningarna där ofta varit annorlunda, t. ex. ett flertal partier av vilka intet haft majoritet, proportionell valmetod och kanske en stor stabilitet i väljarnas politiska sympatier. Resultatet har avvikit från den brittiska parlamentarismens mönster: svaga minoritetsministärer — något som man tidvis haft erfarenhet av också i Storbritannien — minoritetsministärer, som kunnat räkna med majoritet i representationen med hjälp av ett stödparti, löst hopfogade koalitionsministärer stödda på en sakta sammansmältande majoritet i representationen, koalitioner byggda på detaljerade kortsiktiga avtal, fast samverkan mellan ett par partier i regeringsställning under långa tider, koalitioner inom vilka en riktning dominerat, olika former av samverkan på bredaste basis, särskilt under krigsperioder osv. Gemensamt för dessa olika slag av regeringssystem har varit det för parlamentarismen centrala, nämligen att den politiska makten ytterst tillkommer representationen och att ministären bygger sin ställning på representationen.

Också i vårt land utvecklades ett slags parlamentarism under ett skede som låg långt före det demokratiska statsskickets genombrott. I frihetstidens Sverige blev riksdagen det ledande statsorganet. Regeringsmaktens tyngdpunkt försköts från konungen till riksrådet. Rådets beslut fattades i kollegial ordning och konungens särställning markerades endast genom att han förutom utslagsröst hade två röster vid voteringar i rådet. Riksråden utnämndes av konungen efter förslag från riksdagen, som också i rättsliga former kunde utkräva politiskt ansvar av riksråden genom att döma dem till avsättning. Detta parlamentariskt färgade system avskaffades genom Gustav III: s statskupp 1772, varefter för en tid en utveckling i riktning mot monarkiskt envälde åter begynte.

Det nya statsskick som infördes efter revolutionen 1809, innebar att det monarkiska enväldet avskaffades och att riksdagens befogenheter stärktes och preciserades. Däremot var det icke fråga om en återgång till den frihetstida parlamentarismen utan regeringsmakten och riksdagen utformades som två självständigt verkande statsmakter. Beträffande regeringsmakten angav 1809 års regeringsform följande huvudprinciper.

Den »styrande» makten tillkom konungen. Beslut i regeringsärenden fattades av konungen ensam, men ärendena skulle avgöras i konselj i närvaro av statsråd, som var skyldiga att tillkännage sin mening. Medan konungen var, rättsligt sett, oansvarig, var statsråden ansvariga för de råd de givit. Fattade konungen beslut i strid mot den mening ett statsråd tillkännagivit var vederbörande statsråd ej ansvarigt, om han reserverade sig mot beslutet. Konungens beslut skulle kontrasigneras av den föredragande; endast i det fall den föredragande fann beslutet stridande mot regeringsformen skulle han vägra kontrasignation samt nedlägga sitt ämbete till dess riksdagen godkänt hans åtgärd. Statsråden utnämndes och entledigades av

konungen. De var emellertid också ansvariga inför riksdagen. Konstitutionsutskottet skulle sålunda inför riksrätt låta åtala statsråd som handlat i strid mot grundlag och allmän lag, enligt vad därom närmare föreskrevs i en särskild ansvarighetslag för statsrådets ledamöter. Åtal mot statsråd för dylikt brott skulle avgöras av riksrätten. Vid sidan om denna s. k. juridiska ansvarighet stadgades också om en politisk ansvarighet. Den innebar att statsråd som icke »iakttagit rikets sannskyldiga nytta» eller icke »med oväld, nit, skicklighet och drift» utövat sitt ämbete kunde av konstitutionsutskottet anmälas för riksdagen, vilken i sin tur av konungen kunde begära vederbörandes entledigande från statsrådstjänsten.

De återgivna grundlagsreglerna, som står oförändrade kvar, lägger alltså å ena sidan beslutanderätten över regeringsärendena hos konungen och tilldelar statsråden enbart rollen som hans rådgivare. Å andra sidan öppnar dessa regler möjlighet för riksdagen att, förutom beivrandet av lagstridiga handlingar från statsrådens sida, tillkännage sin uppfattning om den politik vartill statsråden medverkat. Regeringsformens främsta kännemärke är dock en dualism, en inbördes avgränsning av regeringsmakt och riksdagens befogenheter. För det faktiska statsskickets utveckling i parlamentarisk riktning har också regeringsformens ansvarighetsregler spelat en mycket måttlig roll. Bestämmelserna om kontrasignationsvägran har blivit en död bokstav, riksrätten har aldrig avsatt något statsråd — det senaste åtalet väcktes 1854 — ett riksdagsbeslut med hemställan om statsråds entledigande har aldrig fattats. Vissa konstitutionella reformer har emellertid indirekt haft betydelse för parlamentarismens utveckling i vårt land. När det gäller statsrådsorganisationen må särskilt nämnas departementalreformen 1840—41, som gjorde statsråden till departementschefer och gav dem en sakligt starkare ställning vid regeringsärendenas behandling, då de ej blott var rådgivare utan även beredde och föredrog dessa ärenden. Hit hör också inrättandet av statsministerämbetet 1876, varigenom en enhetlig ledning kunde skapas inom kretsen av statsråd. För övrigt må endast omnämnas tvåkammarsystemets införande, med årliga riksdagar och fritt tillträde för statsråden till kamrarna, samt de stora etappper i statsskickets demokratisering som rösträttsreformerna 1907—09 och 1918—21 representerar.

Den svenska parlamentarismen, sådan vi nu känner den, är emellertid i det väsentliga resultatet av en faktisk historisk utveckling, som ägt rum vid sidan av grundlagens stadganden och som i praktiken lett till ett gradvis upphävande av statsskickets dualism. Den utveckling varigenom 1809 års regeringssystem steg för steg ombildats till ett parlamentariskt system är väl kartlagd i den statsvetenskapliga litteraturen.[1] Ett visst samarbete mellan regeringsmaktens företrädare och riksdagen har alltid varit erfor-

[1] Se främst de stora översiktliga arbetena av G. Heckscher, Konung och statsråd i 1809 års författning, och L. Kihlberg, Den svenska ministären under ståndsriksdag och tvåkammarsystem intill 1905 års totala ministärskifte, samt ett mindre översiktsarbete av O. Nyman, Parlamentarismen i Sverige. Därutöver finns ett stort antal monografier över olika ministärer och ministärkriser.

derligt för att statsmaskineriet över huvud taget skall fungera. Vad man kan följa i denna litteratur är hur konungen vid utnämning och entledigande av statsråd i allt högre grad fått lov att taga hänsyn till riksdagens hållning, hur statsrådsuppsättningens ämbetsmannakaraktär försvagats, hur de politiska inslagen förstärkts och hur den personliga konungamakten trätt tillbaka för en regeringsmakt utövad av en enhetlig ministär. Denna utveckling, som icke förlöpt utan strid och icke utan tillfällig återgång till äldre system, nådde en slutpunkt 1917. Den Edénska ministärens bildande på hösten detta år — ministären bestod av företrädare för liberala samlingspartiet och socialdemokraterna — har allmänt betecknats som parlamentarismens definitiva genombrott. Därefter har det parlamentariska regeringssystemet icke ifrågasatts av någon betydande åsiktsriktning. Sedan lång tid tillbaka är det, för att citera ett uttalande av konungen vid firandet av regeringsformens 150-årsjubileum, »en av alla godtagen grundsats, att Konungens statsråd bildas på grundvalen av rådande parlamentariska förhållanden. Denna parlamentarismens princip kan sägas vara av avgörande betydelse för vårt nuvarande demokratiska statsskick.»

Efter den Edénska ministärens avgång 1920 följde en period av minoritetsparlamentarism. Intet parti hade ensamt majoritet i riksdagen och någon fast samverkan mellan flera partier kunde icke skapas. Från 1930-talets mitt har däremot det parlamentariska systemet i vårt land i huvudsak burit majoritetsparlamentarismens kännemärken, även om ministären icke alltid haft majoritet i båda kamrarna. Under minoritetsparlamentarismens tid talades ofta om parlamentarismens kris. Man pekade på att regeringarna var kortlivade — genomsnittligt mindre än två år — och framför allt på att de var svaga; en ledande och målmedveten insats från regeringens sida var icke möjlig. Härtill kom den kritik mot mellanpartierna, som övriga partier framförde; det politiska läget medförde att mellanpartierna fick ett avgörande inflytande och de kunde i regeringsställning stödja sig på »hoppande» majoriteter. I riksdagen framfördes vid tjugutalets slut och trettiotalets början motioner med olika förslag om åtgärder för att stärka regeringens ställning.

När sedan från 1930-talets mitt ett långt skede av majoritetsparlamentarism inleddes framträdde så småningom kritik av annan innebörd mot parlamentarismens sätt att fungera i vårt land. Det har på sina håll gjorts gällande, att regeringen fått en alltför stark ställning och att den stora regeringsstabiliteten, den dominerande ställning som en politisk riktning, socialdemokraterna, intagit liksom väljarkårens relativa orörlighet i vårt land omöjliggjort den växling vid makten mellan olika politiska riktningar som den klassiska parlamentarismen förutsatt. Denna kritik, som stundom mynnat ut i önskemål om en permanent samlingsregering, har emellertid icke föranlett förslag om grundlagsändringar.

Över huvud taget gäller, att vare sig kritiken gått ut på att regeringsmakten

varit för svag och instabil eller för stark och alltför permanent knuten till en viss riktning, har den haft samband med förhållanden som varit nära avhängiga av parlamentarismens faktiska förutsättningar, dvs. närmast partiläget i riksdagen. Kritiken har icke gällt parlamentarismen som sådan. Ej heller har mer än en mening behövt råda om att svensk parlamentarism tekniskt sett fungerat mycket tillfredsställande. Ministärer har kunnat bildas på kort tid. Erfarenheter av sådana långt utdragna och svåra förhandlingar, som i många länder utgjort ett återkommande inslag vid nya ministärers tillkomst, saknas helt. Även under minoritetsparlamentarismens tid, då det parlamentariska läget ofta var ganska oklart, blev konungens val av ministärbildare nästan aldrig föremål för kritik. Icke heller har i relationen mellan regering och riksdag några krissituationer förekommit.

Utredningens ställningstagande

Enligt utredningens direktiv bör de grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket upptagas i den skrivna författningen. Att parlamentarismen i Sverige är allmänt accepterad, att kritik i den mån den förekommit vanligen nära anknutit till förhållanden som ej regleras genom författningsbestämmelser, och att parlamentarismen tekniskt fungerat väl, bildar den givna utgångspunkten för behandlingen av frågan om parlamentarismens grundlagsfästande. Det väsentliga syftet med en sådan åtgärd är icke att söka förändra den svenska parlamentarismens sätt att fungera.

Beträffande motiven för att det parlamentariska styrelsesättets grundläggande principer skall införas i den skrivna författningen, kan hänvisas till de skäl som förut åberopats för en allmän författningsrevision. Skall en ny grundlag anslutande till det faktiskt gällande statsskicket antagas, kan den icke sakna stadganden angående dessa väsentliga sidor av statsskicket. Även om tillämpningen av parlamentarismen, sedan denna väl blivit erkänd, hittills ej föranlett nämnvärda meningsmotsättningar, är tvister inom detta område ingalunda uteslutna. Grundlagsreglerna har här den självklara uppgiften att ge anvisningar om sådana tvisters lösning. Vidare är grundlagsregler här liksom i andra fall ägnade att befästa det institut de avser. Stadganden om parlamentarismen kan ge denna ett skydd i det fall det parlamentariska statsskicket skulle utsättas för ett angrepp. I anslutning till direktiven förordar således utredningen att parlamentarismens principer kommer till otvetydigt uttryck i en ny regeringsform.

Frågan om parlamentarismens grundlagsfästande berör ett flertal olika spörsmål. Förutom en eventuell allmän principdeklaration rörande parlamentarismen bör i detta sammanhang till behandling upptagas frågan om statschefens, monarkens, ställning och uppgifter, om statsrådens utnämning och entledigande, om rätten att förkorta riksdagens valperiod genom nyvalsförordnande, om konseljbehandling av regeringsärenden samt om

formen för att fastställa huruvida ministären åtnjuter riksdagens förtroende. Nämnda spörsmål skall här göras till föremål för en mera principiell och översiktlig behandling. Arbetstekniska synpunkter, terminologi och andra mera detaljbetonade omständigheter avhandlas däremot i motiven till hithörande stadganden i förslaget till regeringsform.

Parlamentarismen utgör ett så väsentligt inslag i den svenska folkstyrelsen att den bör omnämnas redan i den inledande karakteristiken av statsskicket. I förslaget till regeringsform har därför (1 kap. 1 §) upptagits ett stadgande om att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och att den förverkligas genom »parlamentariskt statsskick» och kommunal självstyrelse. Att statsskicket på angivet vis betecknas som *parlamentariskt* betyder således att folkrepresentationen, riksdagen, tillerkännes en dominerande roll inom den svenska demokratien. De väsentliga politiska besluten i vårt land skall i huvudsak vara förbehållna riksdagen; folkomröstning skall endast i speciella fall kunna komma i fråga och regeringen handlar under ansvar inför riksdagen. Den närmare omfattningen av riksdagens befogenheter anges i andra stadganden. Av principdeklarationen om statsskickets parlamentariska natur framgår också, att ministären för sin ställning är beroende av riksdagens stöd. Däremot utsäger stadgandet intet närmare om vilken form av parlamentarism som i detta avseende skall gälla. Enparti- eller koalitionsministär, majoritets- eller minoritetsministär liksom samlingsministär är alla exempel på olika slag av parlamentarisk regeringsförankring.

Statsformen

Parlamentarismen berör såsom framhållits på flera sätt statschefens ställning och uppgifter. Den principiella frågan om statsformen, dvs. frågan om monarki eller republik, har författningsutredningen icke haft i uppdrag att pröva. Direktiven förutsätter uppenbarligen, att den avsedda moderniseringen av författningen, inbegripet grundlagsfästandet av det parlamentariska styrelsesättets grundläggande principer, genomföres utan förändring av den monarkiska statsformen. Utredningens förslag har utformats i enlighet härmed. Förslagen framlägges utan diskussion av statsformen.

Utredningens förslag innehåller således stadganden om att konungen är rikets statschef och att tronföljden är fastställd i successionsordningen. Är konungen exempelvis på grund av utrikes resa hindrad att fullgöra sina plikter som statschef, skall på samma sätt som nu regent inträda i konungens ställe. För det fall att vid förhinder för konungen ingen finnes, vilken kan inträda såsom regent, förordas av praktiska skäl en annan lösning än den nuvarande. Enligt 1809 års regeringsform skall härvid samtliga statsråd föra riksstyrelsen. Utredningen föreslår, att riksdagens talman i

dylika fall fungerar som statschef. Den som i konungens eller regentens ställe utövar statschefens plikter benämnes enligt förslaget »riksföreståndare». En mer fullständig redogörelse för de berörda spörsmålen lämnas i motiven till FRF 3 kap. om konung och statsråd.

Enligt RF 42 § gäller, att om hela konungahuset utgår på manliga sidan, skall statsrådet föra riksstyrelsen, »intill dess riksdagen hinner sammankomma och ett nytt konungahus utkora, samt den valde Konungen regeringen tillträtt». I 94 § föreskrives att statsrådet i detta fall inom femton dagar efter konungens död skall sammankalla riksdagen, som då skall utkora ett nytt konungahus med bibehållande av regeringsformen. Ett motsvarande stadgande finnes också i successionsordningen 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».

Om konungahuset utslocknar, skall enligt gällande regeringsform riksdagen utse nytt konungahus. Enligt utredningens uppfattning är det icke lämpligt, att riksdagens handlingsfrihet i den angivna situationen från början är beskuren. Det låter sig nämligen icke nu bedöma hur riksdagen i ett läge av detta slag önskar handla. Med hänsyn härtill föreslås en sådan utformning av grundlagsbestämmelsen att ett framtida ställningstagande ej föregripes.

Grundlagen bör därför, i den angivna situationen, enbart ålägga riksdagen att utse ny statschef samt föreskriva att intill dess så skett, riksdagens talman skall fungera såsom statschef. En bestämmelse av denna art prejudicerar varken i den ena eller andra riktningen utan den ger frihet att välja mellan en monarkisk eller en republikansk statsform. Hur detta val än utfaller måste åtskillig tid förflyta. Skulle ett nytt konungahus utses, måste regler för konungavalet och en ny successionsordning fastställas och detta förutsättes ske i former som gäller för grundlagsstiftning, dvs. genom två riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval. Skulle man åter i det tänkta fallet önska övergå till republik, måste givetvis ett flertal paragrafer i gällande grundlag ändras. Under den period som förflyter till dess att slutligt beslut beträffande statsformen fattats av riksdagen, måste alltså en fungerande statschef finnas.

I anslutning till dessa överväganden föreslår utredningen att i FRF 3 kap. 7 § upptages ett stadgande att, om vid tronledighet icke finnes någon tronföljare, riksdagens talman är riksföreståndare, till dess statschef utsetts i överensstämmelse med vad i regeringsformen må bliva fastställt.

Såsom förut framhållits, har utredningen icke ansett att successionsordningen faller inom området för dess uppdrag. Utredningen föreslår därför

inga förändringar av de i successionsordningen nedlagda principerna och ej heller någon modernisering av lagtexten. Enbart såsom en följdändring — föranledd av att regeringsformens nyss berörda bestämmelser angående konungaval föreslås bli ändrade — föreslår utredningen att det förut återgivna stadgandet i 9 § successionsordningen upphävs. Beträffande formerna för ändring av successionsordningen hänvisas till motiven till 7 kap. 3 §.

Statschefens allmänna ställning

När det gällt att bestämma statschefens roll inom statsskicket, har den allmänna utgångspunkten varit följande. Utredningen har ansett det vara naturligt att i första hand ställa denna principiella fråga: Vilka uppgifter bör tillkomma statschefen i en modern parlamentarisk demokrati? För en prövning av detta spörsmål behöver frågan om vem som utövar statschefskapet, en monark eller en president, icke i och för sig vara utslagsgivande.

Statschefen har traditionellt vissa representativa uppgifter. Utåt framträder han i vissa sammanhang som representant för riket. I förhållande till skiftande ministärer i en parlamentarisk demokrati kan han företräda kontinuitetens princip inom riksstyrelsen. Till statschefens ställning som främste företrädare för riket anknytes också vissa ceremoniella uppgifter.

Statschefens uppgifter i övrigt i den moderna demokratien varierar starkt. Synnerligen begränsade befogenheter tillkommer således den schweiziska presidenten, vald på ett år och i huvudsak blott fungerande som ordförande i regeringen. Den motsatta ytterligheten representeras av Förenta Staternas president, ledaren av sitt lands politik med en vidsträckt självständig beslutanderätt, med en regering vars medlemmar betraktas som hans personliga medhjälpare och utrustad med vetorätt mot kongressens beslut.

Att ett land är mycket stort, att skilda folk förts samman inom en stat, att starka motsättningar råder inom befolkningen är några av de omständigheter, vilka kan åberopas som motiv för att statschefen skall tilläggas särskilda uppgifter som politisk ledare eller som skiljedomare mellan stridande intressen. Om Sverige gäller däremot, att vårt land är en liten enhetsstat med jämförelsevis mycket måttliga regionala skillnader, att landet har en befolkning som är sällsynt homogen i fråga om härstamning, språk, kultur och religion och att därför nämnvärda minoritetsproblem icke existerar samt att, som en följd bl. a. av allt detta, även det politiska livet liksom organisationsväsendet utmärkes av enhetlighet och en anmärkningsvärd grad av störningsfri funktionsduglighet. Mot denna bakgrund kan det svårligen göras gällande, att det skulle föreligga behov av att tillägga statschefen mera vittgående befogenheter. Enligt utredningens mening bör därför statschefens speciella uppgifter, bortsett från dem av representativ och ceremoniell art, begränsas till vad som av honom kräves för det parlamentariska systemets funktion. I förhållande till den gällande regeringsformens

bokstav betyder detta en stark begränsning av konungens befogenheter. I förhållande till rådande konstitutionell praxis kan emellertid utredningens förslag på denna punkt i huvudsak betraktas som en kodifiering och precisering av den ordning som faktiskt gäller.

Ministärbildningen

Statschefens främsta särskilda uppgift i den parlamentariska demokratien är att medverka vid ministärbildningen, i första hand genom att utse statsminister. Skulle författningen bygga på principen om en samlingsministär av schweizisk modell, vore någon medverkan från statschefens sida vid ministärbildningen i och för sig icke erforderlig. Ministären kunde exempelvis väljas av riksdagen enligt proportionell valmetod på samma sätt som kommunalnämnd och drätselkammare väljes av fullmäktige i kommunerna. Tanken på att bygga författningen på samlingsministärprincipen har utredningen emellertid tidigare avvisat. Författningsregler, praktiskt tillämpliga i alla lägen, för en ordning enligt vilken riksdagen skulle välja partiministär, torde ej gå att utforma. Icke ens uppgiften att låta riksdagen välja enbart ministärbildare synes, såsom den tyska förbundsrepublikens författning visar, praktiskt kunna genomföras i alla lägen utan statschefens reella medverkan. Partiernas styrkeförhållanden och partiernas inbördes relationer kan i själva verket variera på så oändligt många sätt att någon allmängiltig formel för ministärbildningens problem ej gives. Det är detta förhållande man erkänner, då man anser det bäst att, utan att ge detaljerade anvisningar, uppdraga åt en person, statschefen, att skaffa landet en ministär. Garantien för folkrepresentationens inflytande får erhållas på annat sätt.

I enlighet med det sagda bör det tillkomma konungen att utnämna statsråd. I FRF 3 kap. 1 § har således upptagits en föreskrift om att konungen utnämner statsminister och, på förslag av statsministern, övriga statsråd. Utformningen av denna regel, som ju nära ansluter sig till praxis, markerar också formellt den ledande ställning inom ministären som, enligt utredningens i olika sammanhang berörda uppfattning, bör tillkomma statsministern.

Att ministärbildningen skall ske i överensstämmelse med parlamentarismens principer angives, förutom genom den allmänna karakteristiken av statsskicket såsom parlamentariskt, dels direkt och dels indirekt. Enligt förslaget skall konungen, innan han utnämner statsminister, rådgöra med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. Därigenom klarlägges, att det är uppfattningarna inom riksdagen som skall vara vägledande för konungen. Parlamentarismen kommer också till uttryck i den formen att stadsråd är skyldiga att avgå, om riksdagen beslutar

misstroendeförklaring mot dem. Eftersom riksdagen, om den ej är samlad till riksmöte, kan inkallas till möte även utan regeringens medverkan, föreligger tillräckliga garantier mot att en ministär någon längre tid skulle kunna fungera mot riksdagens vilja. Vad konungens frihet vid valet av statsminister beträffar blir dess innebörd, liksom nu, beroende av det parlamentariska läget. I vissa fall är detta läge sådant att det redan från början är alldeles klart till vem uppdraget som ministärbildare bör lämnas. I andra fall kan flera valmöjligheter finnas och konungen får en mera självständig uppgift vid de parlamentariska principernas tillämpning. Vad övriga statsrådstjänster beträffar kan konungen, enligt den föreslagna utformningen av stadgandet, ej utnämna någon annan till innehavare av sådan tjänst än den som statsministern föreslagit.

Befogenheten att utnämna kan sägas innefatta också befogenheten att entlediga statsråd. Denna befogenhet skall sålunda enligt förslaget tillkomma konungen (jfr 3 kap. 3 §). Statsministerns centrala ställning inom ministären bör markeras även i detta sammanhang. Liksom statsministern föreslår sina blivande kolleger i ministären till utnämning, bör han ha möjlighet att genomdriva deras entledigande. Huvudansvaret för att regeringen utgör en arbetsduglig enhet åvilar statsministern. I normalfallet kan man räkna med att initiativet till ett enskilt statsråds avgång utgår från honom själv. Det har ej ansetts erforderligt att i grundlagstexten särskilt reglera detta fall. Av kapitlets allmänna uppläggning torde emellertid framgå, att entledigande av enskilt statsråd ej kan ske utan att statsministern är underrättad. Om statsministern hemställer att statsråd skall entledigas, må entledigande icke vägras. Vidare bör stadgas att, om statsministern avgår, samtliga statsråd skall entledigas. Ett sådant stadgande framhäver ministärens karaktär av en kollektiv enhet kring statsministern.

Skyldighet att entlediga statsråd bör föreligga om, på sätt som närmare behandlas i det följande, riksdagen beslutar misstroendeförklaring. Gäller misstroendeförklaringen statsministern skall denne (jfr 3 kap. 4 §) på samtliga statsråds vägnar ofördröjligen begära avsked; har misstroendeförklaring beslutats mot annat statsråd än statsministern, skall statsministern ofördröjligen hemställa om hans avskedande. I båda dessa fall bör emellertid konungen äga möjlighet att under en kortare tid låta anstå med att bevilja begärt avsked. Ministären kan nämligen behöva en tidsfrist för att taga ställning till frågan om urtima val. Riktas beslutet om misstroendeförklaringen mot statsministern, dvs. mot hela ministären, är det naturligt att frågan om urtima val kan aktualiseras. När det gäller misstroendeförklaring mot ett annat statsråd än statsministern — motiverad exempelvis av att riksdagsmajoriteten finner vederbörande mindre lämpad för sin uppgift — ligger tanken på ett urtima val ej lika nära tillhands. Det kan emellertid finnas mellanfall, t. ex. misstroendeförklaring mot finansministern, gällande den ekonomiska politiken, eller mot ledaren för ett i rege-

ringen ingående mindre koalitionsparti, där en möjlighet att besvara misstroendeförklaringen genom utlysande av urtima val synes böra stå öppen.

De berörda reglerna om statsråds entledigande utesluter ej möjligheten av att enskilt statsråd eller hela ministären entledigas på konungens initiativ, om en sådan handling står i överensstämmelse med parlamentarismens principer. Konungen kan använda sin befogenhet att själv entlediga en minister i direkt syfte att tillgodose riksdagens önskemål, t. ex. om en minister, mot vilken misstroendeförklaring beslutats, i strid mot uttryckliga bestämmelser skulle vägra att begära avsked. I en sådan tänkt situation får konungen en uppgift såsom garant för grundlagens efterlevnad. Slutligen må påpekas, att vissa andra handlingar från konungens sida, i första hand en vägran att bifalla statsministerns hemställan om urtima val, i realiteten kan framtvinga en avskedsbegäran från ministärens sida.

Urtima val

En ytterligare särskild uppgift som kan tilläggas konungen och som har nära samband med parlamentarismens tillämpning gäller rätten att besluta om urtima val till riksdagen eller, enligt nuvarande terminologi, riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. Beträffande rätten att besluta om användandet av detta institut föreligger tre möjliga huvudalternativ. Antingen kan beslutanderätten tilläggas enbart statschefen eller enbart statsministern eller båda i förening. Utredningen har valt att förorda den sistnämnda lösningen: Urtima val beslutas av konungen, men denne må endast fatta sådant beslut på hemställan av statsministern (FRF 6 kap. 5 §). Bestämmelsen innebär alltså att konungen aldrig kan besluta om urtima val utan att en framställning från statsministerns sida härom föreligger, men däremot att han kan tänkas vägra att besluta i enlighet med statsministerns hemställan.

Att lägga hela avgörandet över urtima val i statschefens hand skulle innebära att denne erhöll ett i vissa lägen betydelsefullt kontroll- och påtryckningsmedel i förhållande till både ministär och riksdag, dvs. det skulle innebära en väsentlig begränsning av den parlamentariska principen. En viss tvekan mellan de två andra alternativen ligger däremot nära till hands. Urtima val kan, såsom tidigare framhållits, komma i fråga huvudsakligen i två typer av fall, nämligen dels när man med riksdagsmajoritetens stöd genom ett urtima val vill t. ex. påskynda genomförandet av en grundlagsändring, dels vid en konflikt mellan ministär och riksdagsmajoritet. Det är sistnämnda fall som här är av intresse. Eftersom det i främsta rummet ankommer på ministären och dess statsminister att taga ställning till frågan om urtima val och det är ministärens öde som står på spel, kan det hävdas att beslutanderätten odelad borde ligga hos statsministern. Man kan eneller-

tid också tänka sig situationer, där det icke är självklart att statsministern bör få sin vilja igenom. Främst gäller detta i ett läge, då ministären önskar urtima val men statschefen har förvissat sig om att en ny ministär med stöd hos riksdagens majoritet kan bildas. Det är då icke givet, att den dittillsvarande ministärens önskan att pröva sin framgång hos väljarna skall ges företräde framför riksdagsmajoritetens uppfattning. I ett sådant läge bör statschefen ha en reell möjlighet att vägra godkänna statsministerns hemställan om urtima val, med statsministerns avskedsbegäran som sannolik följd. Det säger sig emellertid självt att situationer av detta slag endast i undantagsfall kan tänkas uppkomma och att man i första hand har anledning att räkna med att statschefen bifaller en statsministers hemställan om urtima val.

Ytterligare må framhållas, att ett stadgande av den innebörd som det föreslagna bäst synes överensstämma med den förut redovisade allmänna synen på de urtima valen. Genom den föreslagna modifikationen av den fasta valperioden underlättas i vissa lägen användandet av detta institut, främst i syfte att möjliggöra brytandet av ett parlamentariskt dödläge. Men det är icke önskvärt att man härigenom för in en ny ordning påminnande om den engelska, dvs. ett system där regeringen normalt upplöser parlamentet före legislaturperiodens utgång och där det anses naturligt att regeringen vid bestämmandet av tidpunkten för valet även tar speciella valtaktiska hänsyn.

Beslut om att utnämna och entlediga statsråd liksom om urtima val skall alltså ankomma på konungen själv att fatta. Genom att själv bilda sig en mening och fatta sitt beslut, under de förutsättningar författningen anger, kan statschefen här i vissa lägen bli en faktor som bidrar till den parlamentariska demokratiens funktion. Enligt utredningens mening finns det anledning att framhäva den särskilda karaktären hos dessa beslut genom att för dem skapa en särskild form för beslutfattande. Det är här fråga om konungens beslut, ej om regeringens beslut. Valet av en särskild form för beslutfattande i dessa fall betingas alltså av en strävan såväl att markera den speciella karaktären hos dessa slag av beslut som att draga en klar gräns gentemot regeringsbesluten. Beträffande själva tillvägagångssättet när konungen, utanför konseljens ram, fattar beslut, hänvisas till motiven till FRF 3 kap. 1 §.

Även ur mera formell synpunkt är den hittillsvarande metoden att handlägga dessa ärenden ej i allo tillfredsställande. Att de behandlas i konselj och att samtliga ärenden i den kungliga konseljen måste föredragas av statsråd, leder bl. a. till den egendomligheten vid totalt ministärskifte att ett av de avgående statsråden, enligt praxis justitieministern, har att föreslå de nya statsråden till utnämning. Före parlamentarismen, dvs. innan man behövde räkna med totala skiften på statsrådsposterna, var denna ordning mera naturlig.

Statschefens medverkan vid beslut i regeringsärenden

Huvudbestämmelserna angående regeringens beslutfattande har i FRF erhållit följande lydelse (1 kap. 4 §): »Regeringens beslut fattas, enligt vad i denna regeringsform stadgas, av Konung och statsråd i konselj, av statsråden i ministerråd eller av enskilt statsråd». I motiven till FRF 4 kap. 3 och 4 §§ behandlas regeringens beslutsformer närmare. Vad som här skall beröras är statschefens roll vid regeringsbeslutens tillkomst.

Statsråden samlade till ministerråd — och en förutsatt, därtill anknuten gemensam beredning — skall enligt förslaget utgöra den centrala gemensamma instansen i regeringens verksamhet. I denna krets bör beslut fattas i alla ärenden av större vikt. Vid tillkomsten av vissa regeringsbeslut bör enligt utredningens mening statschefen medverka. Såsom form för denna medverkan föreslås, i anslutning till gällande ordning, konseljbehandling av ifrågavarande regeringsärenden.

I de flesta demokratier deltar statschefen i behandlingen av vissa regeringsärenden, även när han icke förutsättes utöva något faktiskt inflytande på deras avgörande. I Sverige behandlas för närvarande alla regeringsärenden i konselj. Enligt utredningens förslag skall i fortsättningen så icke bli fallet i fråga om flertalet regeringsärenden. När konseljbehandlingen ansetts böra bibehållas i fråga om vissa regeringsärenden, är det främst dessas formella karaktär som varit utslagsgivande. Det är alltså statschefens ställning som företrädare för riket och riksstyrelsen som gör hans medverkan vid regeringens beslut i dessa ärenden naturlig och lämplig. Härtill kommer att i den mån vissa regeringsärenden har ett sakligt samband med de särskilda uppgifter som enligt förslaget tillägges statschefen, det synts motiverat att statschefen på detta sätt erhåller information om ministärens åtgöranden.

Mot bakgrunden av dessa synpunkter har utredningens förslag utformats så, att vissa regeringsärenden obligatoriskt skall behandlas i konselj. Hit hör framför allt regeringens propositioner liksom några andra ärenden berörande riksdagen samt vissa tjänstetillsättningar. Därutöver kan i ministerråd beslutas att annat regeringsärende som behandlas i ministerråd skall hänskjutas till konselj. Bland de ytterligare regeringsärenden utredningen betraktat som naturliga konseljärenden må nämnas vissa utrikesärenden.

Om beslutfattandet i konselj föreslås i FRF (4 kap. 3 §) följande bestämmelse: »Förslag till beslut i konseljärende upprättas i ministerråd. Ärendet avgöres genom Konungens godkännande av förslaget». Alla regeringsärenden som upptages i konselj skall alltså dessförinnan ha behandlats i ministerråd. Vid ministerrådets sammanträde avgöres vilket förslag till beslut i ärendet, som skall framläggas för konungen i den efterföljande konseljen. När det stadgas att ärendet avgöres genom konungens godkän-

nande av förslaget, innebär detta att ett positivt beslut i ärendet kan komma till stånd endast genom att konungen biträder ministerrådets förslag. Konungen kan alltså icke sätta ett annat positivt beslut i stället för det föreslagna.

Eftersom statschefens personliga vilja ej behöver komma till uttryck i konseljbesluten, anses det icke som någon inkonsekvens i statschefens handlande om han på förslag av en ministär beslutar att föreslå riksdagen en viss reform och senare på förslag av en annan ministär beslutar att föreslå samma reforms upphävande. I båda fallen handlar han i överensstämmelse med parlamentarismens principer. Härav följer också att en vägran att biträda ministerrådets förslag till beslut i ett konseljärende ej blott måste framstå som något exceptionellt utan en vägran torde vanligen föranleda eller föranledas av en kris inom det parlamentariska systemet. Det tjänar knappast något syfte att spekulera över vilka situationer som här teoretiskt sett kan tänkas uppstå. Såväl statschefen som ministären är enligt den föreslagna regeringsformen förbundna att iakttaga den parlamentariska demokratiens principer.

Den föreslagna utformningen av konseljbehandlingen skiljer sig från den nuvarande. Genom att statschefen endast har möjlighet att bifalla eller icke bifalla det förslag till beslut i ett konseljärende, som uppgjorts i ministerråd, men ej att besluta något annat i ärendet understrykes, att bakom varje beslut skall stå ansvariga statsråd. Statsråden framstår enligt förslaget ej längre som statschefens rådgivare. De har för sin del i ministerråd under konstitutionellt ansvar fattat beslut i de ärenden som sedan föredrages i konseljen. Deras uppgift vid konseljen är ej att »råda» statschefen utan att framlägga de förslag till beslut som upprättats i ministerråd och, om så påkallas, ange de närmare grunderna för förslagen. Till sist må påpekas, att den föreslagna ordningen lika litet som den nuvarande lägger hinder i vägen för att konungen i visst fall före konseljen underrättas om frågor som där skall tagas upp och om ministärens ståndpunkt.

Utredningen förordar, såsom i motiven till FRF 7 kap. 1 § närmare anges att lagstiftningsmakten lägges hos riksdagen. Lags utfärdande skall dock liksom hittills ankomma på regeringen. I 7 kap. 8 § stadgas således, att av riksdagen beslutad lag överlämnas till regeringen för utfärdande samt att lagen utfärdas i »Konungens namn och med Konungens underskrift». Det har ansetts önskvärt att statschefen, såsom representant för kontinuiteten i riksstyrelsen, underskriver lagen och att den således utfärdas i hans namn. Sedan riksdagen beslutat lagen och regeringen beslutat om dess utfärdande framstår själva underskrivandet som en formell åtgärd; något beslutfattande är det icke fråga om och några särskilda regler för hur eller var detta underskrivande skall äga rum har därför ej synts påkallade. Utredningen har således ej ansett sig böra föreslå att lags underskrivande skall vara konseljärende.

Ministärens parlamentariska ansvar

Parlamentarismens lagfästande sätter sålunda på flera sätt sin prägel på den föreslagna regeringsformens stadganden om statschefens ställning, liksom på förhållandet mellan statschef och ministär. Vad som nu återstår att behandla är den grundlagsmässiga regleringen av den sida av parlamentarismen som gäller förhållandet mellan ministär och riksdag.

De nuvarande grundlagarna har, såsom förut framhållits, ej blivit ändrade i syfte att reglera ministärens parlamentariska ansvar. Grundlagarnas bestämmelser rörande förhållandet mellan statsråden och riksdagen — ansvarighetsreglerna RF 105—107 §§, RF 38 § om riksdagens ställningstagande till statsråds kontrasignationsvägran eller riksdagsordningens föreskrifter i 53 § om statsråds rätt att deltaga i kamrarnas överläggningar och 36 § om statsrådens ställning i förhållande till utskotten — kan svårligen tagas till utgångspunkt för stadganden om ministärens parlamentariska ställning. Detsamma gäller om vissa förfaranden som utvecklats i riksdagspraxis och som i någon mån tjänat som ersättning för ett parlamentariskt ansvarsinstitut: den i andra kammaren vid några tillfällen, dock icke under senare år, begagnade metoden att lägga en av konstitutionsutskottet framförd anmärkning mot statsråd »med gillande» till handlingarna eller massinstämmanden i anföranden som inneburit kritik mot regeringen. De förslag som i riksdagen framställts om utbyggande av de parlamentariska ansvarighetsreglerna har avsett införandet av ett nytt institut, ett dagordningsinstitut.

I en motion till 1928 års riksdag (I: 245) föreslogs, att interpellationsinstitutet skulle grundlagsfästas och utbyggas med ett dagordningsinstitut. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 18) och avslogs av riksdagen. År 1930 hemställdes i motion (I: 239) om utredning rörande erforderliga grundlagsändringar för att åstadkomma en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt; bl. a. borde i detta syfte ett dagordningsinstitut införas i andra kammaren. Även denna motion avstyrktes av konstitutionsutskottet i dess av riksdagen godkända utlåtande (nr 20). Vid 1931 års riksdag väcktes ånyo en motion (I: 209) med begäran om utredning huruvida och på vad sätt ett dagordningsinstitut borde införas i författningen. Utskottet tillstyrkte denna gång (utl. nr 13) bifall till utredningsförslaget. Utskottet förklarade sig visserligen icke överskatta »värdet av dagordningsinstitutet som medel för skapandet av bättre stabilitet i det parlamentariska systemet» samt anförde vidare: »Förutsättningarna för en sådan stabilitet torde ytterst bero på de praktiskpolitiska sedvanorna. Då emellertid dagordningsinstitutet allmänt förekommer i de parlamentariskt styrda länderna och då det icke lärer kunna bestridas, att institutet kan bidraga till att skapa bättre möjligheter att vinna klarhet i fråga om riksdagens och regeringens inbördes förhållanden till varandra, har utskottet ansett, att en förutsättningslös utredning bör företagas.» Riksdagen biföll utskottets hemställan.

År 1934 erhöll professor Herbert Tingsten i uppdrag att utreda frågan om införande av ett dagordningsinstitut i Sverige och följande år avlämnade han betänkande i ärendet (SOU 1935: 21). Utredningen, som innehöll en utförlig redovisning av dagordningsinstitutet i åtskilliga främmande länder, utmynnade i ett avstyrkande av att dagordningsinstitutet skulle införas i den svenska författningen. Proposition i ärendet avlämnades icke.

Utredningsmannen framhåller inledningsvis i sitt principiella resonemang rörande dagordningsinstitutet att dess införande förutsättes vara en jämförelsevis isolerad reform och att mer generella problem såsom förhållandet mellan monark och ministär eller tvåkammarsystemet ej diskuteras. Han kritiserar därefter ingående tanken att ett dagordningsinstitut skulle klarlägga eller framtvinga en precisering av förhållandet mellan ministär och riksdag. Erfarenheterna från utlandet sägs icke bekräfta detta; tvärtom kan detta förhållande i länder med dagordningsinstitut vara ytterligt oklart, institutet medför härvidlag ingen väsentlig förändring. Ej heller finns det enligt utredningsmannen skäl att antaga att institutet skulle leda till ökad regeringsstabilitet. Generellt gäller, heter det vidare, att dagordningsinstitutets betydelse i utomordentlig grad överskattats: de utländska erfarenheterna visar att institutet icke spelar någon avsevärd roll för parlamentarismens allmänna inriktning. Däremot kan det, enligt utredningsmannen, lämna utrymme för taktiskt parlamentariskt spel liksom det kan utnyttjas av antiparlamentariska riktningar. Avslutningsvis diskuteras vissa tekniska frågor i samband med ett eventuellt införande av ett dagordningsinstitut i Sverige såsom dess förhållande till tvåkammarsystemet och till dechargeförfarandet, utskottsberedning av dagordningsförslag m. m.

Såsom av det anförda framgår var utgångspunkten för den tidigare debatten om att skapa särskilda former för att fastställa ministärens parlamentariska ansvar en helt annan än den nu aktuella. Bakom de berörda riksdagsmotionerna låg väsentligen en strävan att reformera den svenska parlamentarismen sådan den gestaltat sig under 1920-talet. Utredningsmannen avstyrkte förslagen om att införa ett dagordningsinstitut främst under hänvisning till att detta ej kunde förväntas få någon större effekt på parlamentarismens faktiska gestaltning. Vad som nu diskuteras är att låta parlamentarismens princip med avseende på ministärens ställning komma till uttryck vid en allmän författningsrevision, så att riksdagen ges möjlighet att vid behov effektivt hävda sin ledande ställning inom statsskicket. Det ter sig därvid som angeläget att icke lägga hinder i vägen för parlamentarismens anpassning efter växlande politiska förhållanden, dvs. att icke söka påverka parlamentarismen i viss riktning. Mycket av argumentationen i den återgivna utredningen saknar således tillämpning på föreliggande fråga. Den redovisade allmänna synen på de parlamentariska ansvarighetsreglerna, nämligen att de vanligen icke förmått i väsentlig grad påverka parlamentarismens utformning utan att denna i första hand be-

stämts av de partipolitiska förhållandena, finns all anledning att taga fasta på. Detsamma gäller varningen för att ge ökat utrymme åt taktiskt parlamentariskt spel. Denna varning har utredningen särskilt sökt beakta vid förslagets utarbetande.

Den första fråga utredningen haft att taga ställning till gäller, huruvida ministärens parlamentariska ansvar skall garanteras i positiv eller negativ form, dvs. huruvida för en parlamentarisk regeringsbildning skall krävas en positiv förtroendeförklaring från riksdagens sida eller huruvida man skall nöja sig med att fastslå en avgångsskyldighet för ministären eller enskilt statsråd då riksdagen beslutat misstroendeförklaring. Exempel på bestämmelser av förstnämnda slag kan hämtas från de franska efterkrigsförfattningarna och från den nuvarande italienska författningen (jfr Bilaga 12, PM angående de i vissa länder tillämpade formerna för att fastställa om ministären åtnjuter representationens förtroende). Ett allmänt stadgande om att regeringen skall åtnjuta folkrepresentationens förtroende ingår också i den finska grundlagen liksom det ingick i den tyska Weimarförfattningen, men i båda fallen blev tidigt andra bestämmelser om regeringens skyldighet att avgå vid misstroendevotum normerande för praktiken. Den nya danska författningen innehåller däremot enbart bestämmelser om ett negativt parlamentariskt ansvar: Ingen minister kan förbliva i sitt ämbete efter det att folketinget har uttalat sitt misstroende mot honom; om folketinget uttalar sitt misstroende mot statsministern, skall denne begära hela ministärens avsked, om icke nyval beslutas.

Enligt utredningens mening kan någon tvekan knappast råda om att bestämmelser om ett negativt parlamentariskt ansvar är tillfyllest för att, då så påkallas, klarlägga förhållandet mellan ministär och riksdag. Utredningen har vidare icke ansett behov föreligga av ett dagordningsinstitut i hävdvunnen mening, dvs. ett institut som ger möjlighet till allsköns uttalanden angående regeringen och dess politik. I stället har utredningen begränsat förslaget till att enbart avse en bestämd form för »*misstroendeförklaring*» (det ofta förekommande uttrycket »misstroendevotum» har ansetts mindre tillfredsställande såsom beteckning på beslutet) och därmed förbunden avgångsskyldighet. Ett sådant stadgande får främst karaktären av en yttersta garanti för parlamentarismen.

Innehållet i en misstroendeförklaring bör sålunda direkt framgå av de föreslagna stadgandena. Riksdagen bör endast kunna uttala att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende. Eftersom detta skall vara den exklusiva formen för riksdagsuttalande i en parlamentarisk ansvarsfråga, kommer motiverade dagordningsbeslut att bli lika litet tillåtna som för närvarande. Utredningen fäster vikt vid denna begränsning. Från flera länder finns exempel på hur sammanhållningen i en ministär eller stödet från ett utanför ministären stående parti utsatts för allvarliga påfrestningar genom skickligt formulerade dagordningsresolutioner. För en ministär stödd på ett

parti med majoritet i representationen spelar detta mindre roll men för en koalitionsministär eller en minoritetsministär är läget annorlunda. En möjlighet att genom taktiska manövrer vidga området för friktion mellan ministär och representation bör givetvis ej öppnas. En helt annan sak är, att den som framför ett yrkande om misstroendeförklaring, liksom övriga deltagare i den debatt som föregår avgörandet, givetvis är oförhindrad att och i regel kommer att närmare motivera sitt yrkande. Det behöver alltså icke råda någon tvekan om vad ett eventuellt beslut om misstroendeförklaring grundas på; det viktiga är, att ingen skall behöva eller kunna genom sin röstning taga ställning till något annat än ett enkelt yrkande om misstroendeförklaring.

Misstroendeförklaring kan enligt förslaget riktas mot ett eller flera statsråd. Härvidlag föreligger en principiell skillnad om statsministern eller annat statsråd blir föremål för misstroendeförklaring. I det förstnämnda fallet riktar sig förklaringen mot hela ministären och statsministern skall å samtliga statsråds vägnar ofördröjligen begära avsked. Riktar sig misstroendeförklaringen mot ett eller flera andra statsråd än statsministern, skall statsministern ofördröjligen hemställa om vederbörandes avskedande. Om icke urtima val beslutas, måste såsom tidigare nämnts avsked beviljas inom en vecka.

Vad själva initiativet till en misstroendeförklaring beträffar har utredningen icke ansett några särskilda begränsningar nödvändiga. Det bör sålunda stå varje riksdagsledamot fritt att framställa yrkande om misstroendeförklaring. I flera länder förekommer på denna punkt begränsningar, enligt vilka förslag om misstroendeförklaring upptages till behandling, endast om framställning därom gjorts av ett visst minimiantal ledamöter av representationen, exempelvis i Finland tjugu. Sådana restriktioner ger givetvis ett skydd mot framställningar om misstroendeförklaring, motiverade av personlig demonstrationslust, liksom mot alldeles utsiktslösa yrkanden över huvud taget. De får emellertid också ett mindre tillfredsställande drag av godtycklighet därigenom att minimisiffran lätt kan helt beröva mindre partier möjligheten att ställa yrkande om misstroendeförklaring. Man har också anledning att räkna med att ren okynnesanvändning eller överdrivet bruk av det föreslagna institutet knappast behöver komma i fråga, särskilt med hänsyn till att ett avslag på ett yrkande om misstroendeförklaring oftast kan tolkas på motsatt sätt, dvs. som ett förtroendevotum. Den fria initiativrätten i fråga om misstroendeförklaring bör emellertid förbindas med regler, som förhindrar överrumplingsförsök och lämnar rum för eventuella partiförhandlingar.

För beslut om misstroendeförklaring bör vidare erfordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar härför. Skulle endast majoritet av de röstande krävas, kunde en ministär tvingas avgå på grund av tillfälliga frånvaroförhållanden, med resultat att kanske precis samma ministär på

nytt får utnämnas. I kravet på majoritet av ledamöterna ligger i själva verket den kanske starkaste garantien mot att institutet missbrukas. Endast om det bland riksdagens ledamöter finns en absolut majoritet för misstroendeförklaring får denna rättsligt bindande verkan. Observeras bör, att faktisk frånvaro från omröstningen liksom avstående från att deltaga i omröstningen får samma betydelse från rättslig synpunkt som nejröstning, dvs. röstning mot förslaget om misstroendeförklaring. Av särskild betydelse blir detta i förening med det i svensk parlamentarisk praxis accepterade förfarandet, att närvarande ledamöter kan avstå från att rösta. Ledamot som ej tillhör samma parti som ministären men ej vill störta ministären är alltså icke tvungen att rösta för ministären, dvs. för avslag, utan kan nöja sig med att avstå.

FÖRSLAG TILL REGERINGSFORM

1 KAP.

Statsskickets grunder

Den för 1809 års regeringsform grundläggande dualismen, med konung och riksdag som de två statsmakter mellan vilka de väsentliga befogenheterna fördelas, sätter sin prägel på regeringsformens disposition. I de första fyrtioåtta paragraferna är det konungen och den från honom utgående statliga verksamheten som står i centrum, i 49 § återfinnes huvudstadgandet om riksdagen och de följande sextiofem paragraferna ägnas i första hand riksdagens befogenheter.

Inom de nämnda två huvudavdelningarna kan vissa underavdelningar urskiljas. Den monarkiska statsformen och konungens ställning behandlas i 1—3 §§, stadganden om statsrådet, departementen och konseljen återfinnes i 4—10 §§, i 11—15 §§ berörs handläggningen av utrikes- och försvarsärenden. Den bekanta 16 §, med sina till en del från landslagen hämtade regler om medborgarnas rättsställning, inleder en serie på tolv paragrafer som huvudsakligen är ägnade rättsväsendet. »Konungens domsrätt» uppdrages åt högsta domstolen, hans rätt att pröva besvär i viss omfattning åt regeringsrätten; lagrådet, nedre justitierevisionen, benådningsrätten och justitiekanslern ägnas särskilda paragrafer. Följande grupp, 28—36 §§, behandlar främst konungens rätt att utnämna statstjänstemän samt dessas ställning. Om nobilitering handlar 37 §, om konseljbeslutens underskrivande m. m. 38 §. Föreskrifter om interimsregering och tillförordnad regering lämnas i 39—43 §§. Vissa stadganden om det kungliga huset upptages i 44 och 45 §§, i 46 § beröres länsorganisationen och i 47 § återfinnes bl. a. ett stadgande om domstolarnas självständighet under lagen. Den sista bestämmelsen i denna serie, 48 §, ägnas konungens hov.

Regeringsformens andra huvudavdelning inledes med vissa allmänna bestämmelser om riksdagen och dess arbetsformer i 49—56 §§. Därefter följer den största underavdelningen, 57—80 §§, som är ägnad finansmakten. Stadgandenas huvudsyfte kan sägas vara att garantera riksdagens inflytande över beskattning och budgetreglering. Lagstiftningsmakten behandlas i 81—89 §§. Beträffande grundlag samt allmän civil- och kriminallag kräves samfällt beslut av konung och riksdag, beträffande författningar rörande »rikets allmänna hushållning» och »grunderna för allmänna inrättningar av alla slag» tillkommer beslutanderätten konungen. I 90 § kommer maktdelningsprincipen till uttryck genom förbud för riksdagen att, annat än i vissa

särskilda fall, behandla frågor om regerings- och domarmakternas beslut m. m. Regler om regeringsmaktens organisation i vissa särskilda lägen då konungen är sjuk, om kungaätten utdör etc. finnes i 91—95 §§. Riksdagens kontrollmakt, med föreskrifter om ombudsmän, riksrätt, opinionsnämnd och statsrådsansvarighet, behandlas i 96—107 §§. I de sista sju paragraferna har sammanförts bestämmelser om riksdagsupplösning, om riksdagsmans immunitet, om privilegier m. m.

Gällande regeringsform inledes med en utförlig *ingress*, där först Karl XIII och sedan ständerna ger sin bild av de händelser som föregick tillkomsten av 1809 års författning. Vid ett beslut om att nu antaga en ny regeringsform föreligger knappast behov av att göra något motsvarande uttalande. Med hänsyn till ett sådant besluts betydelse och speciella karaktär kan det likväl synas naturligt, att i en ingress med några få ord ange *motiven* för och *syftet* med en ny författning.

Önskar riksdag och regering göra ett uttalande beträffande motiven för att antaga en ny regeringsform, torde det vara tillfyllest att erinra om att gällande grundlagsbud om de högsta statsorganen och deras befogenheter icke längre fyller de krav som bör ställas på dem och att man därför enats om att ersätta dessa bestämmelser med för vår tid lämpade föreskrifter.

Den skrivna författningens syfte är att fastlägga de väsentliga reglerna om de högsta statsorganens uppbyggnad, verksamhetsformer och befogenheter. Kännetecknande för en demokratisk författning är vidare, att dessa befogenheter är begränsade bl. a. genom de fri- och rättigheter som medborgarna är tillförsäkrade i författningen eller på annat sätt. Såsom den nya regeringsformens syfte torde därför kunna anges, att den skall vara ägnad att skänka styrka och fasthet åt statsskicket och att trygga svenska folkets lagbundna frihet.

Stundom brukar man, utöver vad nu angivits såsom författningens syfte eller uppgift, framhäva som ett karakteristiskt drag hos en författning att den skall förverkliga något slag av *maktdelning* eller *maktbalans*. Denna beskrivning är tillämplig på äldre författningar, där bakom de olika statsorganen stod skilda faktiska maktgrupperingar i samhället. Författningen betraktades då ofta som ett avtal mellan dessa olika grupperingar, t. ex. mellan fursten och det i skilda stånd organiserade folket. En författning som bygger på folksuveränitetens princip räknar däremot ej med några av folket oberoende »makter».

I vissa länder kommer emellertid folkstyrelsen ej till uttryck genom ett enhetligt system av i princip över- och underordnade organ utan genom flera delvis sidoordnade organ. Folket väljer exempelvis ej blott en gemensam representation för hela landet utan även delstatsrepresentationer med en i vissa avseenden oberoende ställning, presidenten liksom också vissa

tjänstmän kan vara folkvalda och vidare kan folkomröstning användas i sådan utsträckning att folkrepresentationens befogenheter väsentligt begränsas. Utmärkande för en parlamentarisk demokrati, som ej är en förbundsstat, är däremot att *ett* organ, parlamentet, intar den principiellt ledande ställningen och att det är främst genom detta organ som folkets inflytande kommer till uttryck.

Enligt den ena typen av författning söker man, för att förhindra att något statsorgan skall få en oinskränkt eller despotisk makt, i själva författningen bygga in olika varandra balanserande faktorer. På en sådan författning ställs speciella krav: balanssystemet skall under växlande samhällsförhållanden förbli en realitet men samtidigt får ej spänningen inom systemet leda till att handlingsförmågan förlamas. Enligt den andra typen av demokratisk författning — den enda som enligt vad som tidigare anförts har aktualitet för vårt lands vidkommande — utgår man från en i huvudsak enhetlig princip vid författningskonstruktionen men förutsätter därför icke en obegränsad maktutövning. En sådan författningskonstruktion bygger nämligen på ett samhälle där just mångfalden av inbördes mer eller mindre oberoende organ för politisk representation, intresserepresentation och åsiktspåverkan skapar ett vida mera finfördelat system av vikter och motvikter än något grundlagsfäst maktdelningssystem kan åstadkomma. Därtill kommer att även en parlamentarisk författning av det senare slaget brukar förutsätta en bestämd *funktionsuppdelning* mellan olika statsorgan.

Funktionsuppdelningen, som alltså icke innebär detsamma som maktdelning i äldre betydelse, kan sägas vara motiverad av följande allmänna överväganden. Statens många uppgifter är av så inbördes skiftande natur att de bör anförtros åt skilda organ, sammansatta med hänsyn just till vad de särskilda uppgifterna kräver och verksamma i former som anpassats efter uppgifterna. Funktionsuppdelningen betingas av kravet på en ändamålsenlig arbetsfördelning. Härtill kommer, att en bestämd och klar funktionsuppdelning underlättar den offentliga insynen i statsorganens verksamhet liksom att den också kan läggas till grund för olika slag av ansvarsreglering och kontroll.

De huvudtyper av statsorgan som man i förevarande sammanhang har anledning att uppmärksamma är — förutom statschefen — riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Beträffande sammansättning och ansvarsfördelning gäller i allmänna drag följande.

På *riksdagen* ankommer att fatta väsentliga politiska beslut — beslut avseende målsättningen för den samhälleliga verksamheten och den grundläggande avvägningen av olika intressen — samt att utöva kontroll av regeringens och andra myndigheters verksamhet. Rekryteringen till riksdagen är i överensstämmelse härmed politisk och riksdagsledamöterna har ett politiskt ansvar, som väljarna kan utkräva vid de allmänna valen. *Regeringens*

mest väsentliga uppgifter är också av politisk natur. Härtill kommer en stor grupp ärenden som är av samma slag som dem andra myndigheter handlägger. Föreningen av olika uppgifter präglar såväl rekrytering som ansvarssystem. Statsrådsposterna besättes främst efter partipolitiska grunder men med beaktande jämväl av andra hänsyn och ansvarigheten är i första hand politisk men innefattar också förvaltningsmässig och rättslig prövning. *Förvaltningsmyndigheterna* har att verkställa de beslut som riksdag och regering fattar och på det enskilda fallet tillämpa lagar och andra författningar. *Domstolarnas* uppgift att skipa rätt kan ävenledes betraktas som en tillämpning på det konkreta fallet av gällande rättsregler. För de flesta slag av kvalificerad förvaltningstjänst och för domartjänst krävs speciell utbildning och rättsligt ämbetsansvar gäller i full utsträckning.

Den föreslagna regeringsformens funktionsuppdelning innebär i huvudsak följande.

Av de befogenheter som tillkommer de högsta statsorganen är rätten att *stifta grundlag* överordnad alla andra. Denna art av lagstiftning är i princip obegränsad till sitt innehåll och grundlagsbegreppet är formellt bestämt. Genom grundlagsstiftningen fastlägges huvudlinjerna för den statliga organisationen, genom den kan funktionsuppdelningen omläggas eller medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ändras. Utredningen föreslår, att befogenheten att stifta grundlag tillägges riksdagen ensam. Liksom hittills bör utövandet av denna fundamentala befogenhet vara underkastad folkets särskilda kontroll genom att för stiftande av grundlag kräves två riksdagsbeslut med mellanliggande val. För att effektivisera folkets kontroll av grundlagsbesluten har utredningen, på sätt tidigare angivits, föreslagit, att om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter så begär skall ett vilande grundlagsbeslut underställas folkomröstning i samband med valet. Motsvarande rätt skall enligt förslaget också tillkomma regeringen. Samtidigt som den högsta av alla befogenheter, grundlagsstiftningen, lagts enbart i riksdagens hand har alltså utövandet av just denna befogenhet kringgärdats med särskilda garantier.

Rätten att *stifta annan lag än grundlag* tillkommer också, enligt förslaget, riksdagen ensam. Av särskild vikt från funktionsdelningssynpunkt är att lagbegreppet, bortsett från grundlagarna, så långt möjligt bestämmes materiellt. I enlighet härmed har begreppet lag reserverats för generella rättsregler av väsentlig betydelse. Understrykas bör vidare, att delegation av lagstiftningsmakt ej förutsättes ske annorledes än under särskilda, i regeringsformen angivna förutsättningar.

På det statsfinansiella området gäller att *beskattningsrätten* liksom *rätten att reglera budgeten* tillkommer riksdagen. Från avgränsningssynpunkt utgör beskattningsrätten, om befogenheten att fastställa statliga avgifter också i princip lägges under riksdagen med delegationsrätt, knappast några

större problem. Anslagsbesluten kan däremot, genom att anslagsändamålen anges i detalj och genom att specificerade anslagsvillkor fastställes, lätt nog komma att mer än lämpligt beröra regeringens och förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Någon helt klar gränslinje torde här icke vara möjligt att uppdraga. Man får snarare lita till att praktiska hänsyn leder till en lämplig avgränsning. Såsom framhålles i annat sammanhang kan en detaljreglering från riksdagens sida genom anslagsbesluten vara mindre ändamålsenlig. Riksdagens möjlighet att på andra vägar kontrollera medelsanvändningen och den statliga verksamheten motiverar också återhållsamhet på detta område.

Konungens uppgifter med avseende på vad som i 1809 års regeringsform kallas »riksstyrelsen» uppdelas enligt förslaget dels på vissa särskilda *statschefsfunktioner,* dels på regeringens funktioner. Statschefsfunktionerna omfattar, förutom vissa representativa och ceremoniella uppgifter som ej behandlas i grundlagen, befogenheter som direkt hänger samman med parlamentarismens tillämpning. Hit hör rätten att utnämna och entlediga statsråd samt att på statsministerns framställning besluta om urtima val.

Enligt utredningens förslag till regeringsform tillkommer *rikets styrelse* regeringen. Regeringsärendena är av starkt skiftande natur. Ur saklig synpunkt kan en skillnad göras mellan två huvudgrupper av regeringsärenden, nämligen sådana som kan kallas för riksstyrelseärenden i egentlig mening och sådana som övervägande är av förvaltningsnatur. I regeringsformen beröres huvudsakligen riksstyrelseärenden i egentlig mening. Till denna grupp hör i främsta rummet förslag till riksdagen och ärenden angående verkställighet av riksdagens beslut. Beträffande förslagen till riksdagen nämner regeringsformen särskilt det årliga förslaget till statsbudget — i övrigt beröres hithörande frågor närmare i riksdagsordningen — och beträffande verkställighet av riksdagens beslut stadgas om utfärdande av lag, om rätt att till riksdagen återsända en beslutad lag för ny behandling samt om regeringens dispositionsrätt till statens medel. Även regeringens rätt att besluta om folkomröstning bör nämnas i detta sammanhang.

Till rikets styrelse i egentlig mening kan vidare räknas de utrikesärenden och försvarsärenden som ej är av förvaltningsnatur. I förslaget till regeringsform talas således om det allmänna utrikes- och försvarspolitiska läget, om förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation, om olika slag av överenskommelser med främmande stater och om ledningen av rikets krigsmakt. En annan väsentlig uppgift för regeringen, som särskilt omnämnes i regeringsformen, är att besluta författningar för rikets styrelse och förvaltning; enligt förslaget avgränsas området för denna beslutanderätt genom bestämningen av lagområdet. Regeringsformen förutsätter också att regeringen, bl. a. genom justitiekanslern, har en allmän tillsynsmyndighet över hur lagar och författningar tillämpas.

Förslaget till regeringsform innehåller lika litet som gällande grundlagar någon fullständig uppräkning av de uppgifter som ankommer på regeringen. Konstruktionen är i stället den att så långt möjligt övriga statsfunktioner specificeras och att regeringens verksamhet, förutom de i regeringsformen angivna uppgifterna, i princip kan omfatta allt som ej är förbehållet annat statsorgan eller på annat sätt reglerat i grundlag eller lag. Detta sätt att betrakta riksstyrelsefunktionen ansluter sig till uppfattningen att regeringen är det statsorgan som har huvudansvaret för initiativ, planering och överblick beträffande hela den statliga verksamheten. Uppgiften att handlägga riksstyrelseärenden i egentlig mening är den centrala regeringsfunktionen och innesluter det politiska momentet i regeringsverksamheten.

Att ha tillsyn över förvaltningsverksamheten i stort, att besluta författningar och utfärda generella anvisningar för förvaltningsmyndigheterna är således en riksstyrelseuppgift i egentlig mening. På regeringen ankommer emellertid traditionellt också ett antal uppgifter av förvaltningsnatur. Rent kvantitativt utgör antalet dylika ärenden den ojämförligt största delen av alla regeringsärenden. Vad som skiljer dessa ärenden från riksstyrelseärenden i egentlig mening är att initiativet regelmässigt ej utgår från regeringen — eller riksdagen — utan att de anhängiggörs på samma sätt som ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och att behandlingen av ärendena, liksom hos förvaltningsmyndigheterna, till väsentlig del innefattar en tillämpning av lagar och andra författningar på konkreta fall. När regeringen själv handlägger förvaltningsärenden, sker det i allmänhet antingen enligt särskild föreskrift härom i författning eller i enlighet med den allmänna principen om rätt att till regeringen som högsta instans fullfölja ärenden från förvaltningsmyndigheterna, om ej uttryckligt förbud häremot föreligger. Till de stora grupperna av förvaltningsärenden hör ärenden rörande tillsättande, förordnande etc. av statstjänstemän, besvärsärenden och ärenden rörande tillstånd och dispenser av skilda slag. Sakligt sett hör också nådeärendena närmast till denna kategori även om nådeinstitutet traditionellt betraktas som en regeringsmakten tillkommande särskild befogenhet och regleras i grundlag.

Handläggningen av *förvaltningsärenden* ankommer i övrigt på förvaltningsmyndigheterna. Dessa är underställda regeringen. Därmed avses i första hand att regeringen äger besluta författningar rörande förvaltningsverksamheten i stort men också att regeringen har rätt att utfärda mera konkreta anvisningar till förvaltningsmyndigheterna.

I förhållande till rikets styrelse och förvaltning har riksdagen en särskild, alltmera väsentlig *kontrollfunktion*. Från synpunkten av en klar funktionsuppdelning är det av betydelse, att kontrollfunktionen utövas enligt bestämda, i grundlagen fastlagda former. Statsråden skall sålunda enligt förslaget vara föremål för politisk kontroll från riksdagens sida genom möjlighet till missförtroendeförklaring och genom rätt för riksdagsledamot att framställa interpellationer och spörsmål samt för administrativ och

juridisk kontroll genom konstitutionsutskottets granskningsverksamhet. Andra myndigheter än regeringen är från medborgerlig rättssäkerhetssynpunkt föremål för tillsyn genom riksdagens ombudsmän och dessa myndigheters ekonomiska förvaltning granskas av riksdagens revisorer.

Vad *domstolarna och rättskipningen* angår framträder i 1809 års regeringsform tydliga spår av den äldre ordning, enligt vilken den högsta domsmakten tillhörde konungen. Disposition och terminologi präglas av detta synsätt, ehuru konungens rätt att personligen deltaga och rösta i högsta domstolen senare avskaffats. Det kan knappast råda delade meningar om att principen om domstolarnas självständighet i förhållande till andra myndigheter nu bör på ett mera konsekvent och tydligt sätt framhävas. Detta bör kunna ske, även om särskilt gränsdragningen mellan förvaltningsdomstolarna å ena sidan samt regeringen och förvaltningsmyndigheterna å den andra sidan inrymmer åtskilliga svårlösta problem. Anmärkas må också att domstolarna i vissa sammanhang fungerar som förvaltningsmyndigheter.

I detta sammanhang finns också anledning att beröra frågan om *lagprövningsrätten*, varmed avses i första hand domstolarnas rätt att pröva huruvida stadgande i lag eller annan författning står i överensstämmelse med grundlag. Antagandet om att en sådan rätt är för handen kan knappast grundas på något bestämt stadgande i 1809 års regeringsform utan snarast på ett allmänt principiellt resonemang, innefattande att författning av högre rättslig valör gäller framför författning av lägre valör.[1] Att ur denna synpunkt domstol äger befogenhet att i samband med en rättegång pröva, om exempelvis en av förvaltningsmyndighet beslutad författning överensstämmer med en av regeringen beslutad författning eller med en lag, torde numera ej av någon ifrågasättas. Däremot har inom doktrinen skilda meningar uttalats om domstolarnas rätt att i förhållande till grundlagen pröva andra lagar och författningar, särskilt sådana vid vilkas tillkomst riksdagen medverkat.

Beträffande domstolarnas ställningstagande i vissa äldre rättsfall som här är av intresse gäller, att högsta domstolens utslag ej gav någon tydlig anvisning om domstolarnas syn på den principiella frågan om lagprövningsrätten och att exempel finns på att i lägre instans uttalats, att domstol saknat behörighet att pröva författnings överensstämmelse med grundlag. Behandlingen av senare rättsfall[2] ger emellertid en annan bild. Av såväl högsta domstolens som andra domstolars utslag framgår, att man numera anser sig behörig att pröva en författnings grundlagsenlighet. Även om det alltså är berättigat att tala om en rättsutveckling och en förskjutning i domstolarnas syn på lagprövningsrätten, saknas skäl att antaga annat än att en restriktiv syn på tillämpningen av denna rätt är för handen.

Författningsutredningen, som i enlighet med det sagda utgår från att

[1] Se bl. a. SvJT 1956 s. 260 ff. och 500 ff.
[2] Se t. ex. NJA 1934 s. 515 och 1951 s. 39.

SvJT 1966 s. 451

domstolarna äger en lagprövningsrätt av angivet slag, anser att en sådan lagprövningsrätt kan utgöra en värdefull garanti för grundlagens efterlevnad och utredningens förslag innebär, i likhet med vad som gäller t. ex. i Danmark och Norge, att en dylik lagprövningsrätt finnes.

Den föreslagna regeringsformen kan i så måtto aktualisera lagprövningsrätten, att de nya bestämmelserna i större utsträckning än gällande regeringsforms är tillämpliga på moderna samhällsförhållanden. De föreslagna stadgandena i 2 kap. om grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter är i detta sammanhang värda särskild uppmärksamhet. Det är emellertid endast några stadganden i detta kapitel som är omedelbart bindande för lagstiftaren. I övrigt är det fråga om att för lagstiftningen fastslå vägledande principer, vilkas närmare utformning överlämnas till lagstiftaren. I den mån det ej är fråga om att överge dessa fundamentala principer, synes en lagprövning med utgångspunkt från hithörande bestämmelser bli aktuell närmast i den formen att det ifrågasättes, om en av regeringen beslutad författning är av sådan natur att den i stället bort beslutas av riksdagen som lag. Är riksdagen i sakfrågan av samma uppfattning som regeringen, kan domstols vägran att i visst fall tillämpa en dylik författning föranleda att författningen antages såsom lag. I ett dylikt fall blir innebörden av lagprövningsrätten närmast en kontroll av att riksdagens lagstiftningsbefogenhet ej trädes för nära.

Utredningen har icke anledning antaga att frågor rörande författningars grundlagsenlighet skall komma att ofta aktualiseras. I detta sammanhang förtjänar erinras om den granskning av lagförslag, bl. a. från konstitutionell synpunkt, som enligt gällande ordning sker genom lagrådet. Denna granskning skall enligt utredningens förslag bibehållas och i viss omfattning utvidgas. Här må slutligen nämnas att utredningen övervägt, att efter mönster från vissa andra länder föreslå inrättande av en speciell författningsdomstol, men avvisat tanken på en dylik, för svensk och nordisk rättstradition främmande ordning.

Förslaget till ny regeringsform har för vinnande av överskådlighet indelats i kapitel, varvid den hittillsvarande genomgående paragrafnumreringen övergivits. Vad dispositionen beträffar har det synts naturligt att anknyta kapitelindelningen till de främsta statsorganen och till deras olika funktioner. Angående riksdagen och dess uppgifter påkallas jämförelsevis många föreskrifter, varför en indelning i ett kapitel av övervägande organkaraktär och tre särskilda funktionskapitel — avseende lagstiftning, beskattning och budgetreglering samt kontroll — ansetts lämplig.

De två första kapitlen är av speciell karaktär. Med främsta syfte att ge en lättillgänglig överblick över regeringsformens huvudinnehåll inledes förslaget med ett kapitel benämnt statsskickets grunder. Det andra kapitlet ägnas vissa grundläggande fri- och rättigheter. Dessa har fått en mera full-

ständig och systematisk behandling än i nu gällande regeringsform, och det har därför ansetts lämpligt att sammanföra ifrågavarande bestämmelser i ett kapitel samt placera detta före den egentliga framställningen av statsorganen och deras funktioner. Vad ordningsföljden mellan de följande sju kapitlen beträffar — de tre första handlar om konung och statsråd, om rikets styrelse och förvaltning samt om domstolar och rättskipning — kan olika lösningar tänkas. Den valda dispositionen, som i huvuddrag ansluter till den i 1809 års regeringsform förekommande, har bland annat den fördelen att alla fyra kapitlen om riksdagen och dess uppgifter hålles samman. Som ett sista, tionde kapitel har upptagits särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden.

I det inledande kapitlet om statsskickets grunder har det synts naturligt att i en första paragraf söka ge en allmän karakteristik av statsskicket. De följande stadgandena, som alltså har till främsta syfte att kort sammanfatta regeringsformens huvudpunkter, har grupperats så att var och en av 2—9 §§ har sin motsvarighet i ett av de följande kapitlen, varvid paragraf- och kapitelnummer överensstämmer.

I *1 §* skall i enlighet med det sagda i första hand statsskickets karaktär av folkstyrelse framhävas. Det sker genom att 1 § inledes med en deklaration om att all statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk. Vidare bör folkstyrelsens närmare innebörd bestämmas genom att de två konstitutiva dragen anges, nämligen att folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Därutöver bör, såsom i annat sammanhang framhållits, av grundlagen framgå hur den svenska folkstyrelsen i första hand förverkligas, nämligen genom ett parlamentariskt statsskick. I förbindelse härmed finns också anledning framhålla betydelsen av den kommunala självstyrelsen. Slutligen har det förefallit lämpligt att i paragrafen uppräkna rikets grundlagar: regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen. Härigenom fastställes alltså omfattningen av den formellt bestämda grundlagskategorien.

Vid behandling av frågan om svenska medborgares grundläggande fri- och rättigheter bildar 16 § i 1809 års regeringsform en given utgångspunkt. Den hör till de paragrafer i 1809 års regeringsform som representerar ett särskilt stort traditionsvärde. Därför bör denna paragraf enligt utredningens mening i sin helhet överföras till och bevaras i en ny regeringsform. Utredningen är härvid medveten om att paragrafen stilmässigt bryter mot förslaget i övrigt och om att några av dess enskilda punkter icke helt stämmer med den närmare reglering av de grundläggande fri- och rättigheterna som föreslås i 2 kap. Utredningen har emellertid främst betraktat 16 § som ett riktpunkts- och målsättningsstadgande och ansett att detta bör framgå genom dess placering i förevarande kapitel och genom en inledande hän-

visning till de närmare stadganden på detta område som förslaget i övrigt innehåller.

Utredningen föreslår således att 16 § i 1809 års regeringsform upptages som *2 §*. Det har ansetts lämpligt att paragrafen inledes med en erinran om att stadgandet står i överensstämmelse med vad i riket av ålder gällt. Därutöver påkallar förslagets terminologi en ändring i fråga om den adressat till vilken stadgandet nu riktar sig. Det har sålunda synts lämpligt att utbyta »Konungen» mot uttrycket »rikets alla myndigheter»; med myndighet avses i förslaget regeringen, förvaltningsmyndigheter och domstolar. Riksdagens befogenheter såsom lagstiftare i fråga om de grundlagsfästa medborgerliga fri- och rättigheterna regleras närmare i 2 kap.

I anslutning till vad som tidigare anförts i avsnittet om parlamentarismen föreslår utredningen, att i *3 §* upptages ett stadgande att konungen är rikets statschef och en erinran om att tronföljden är fastställd i successionsordningen.

I *4 §* stadgas att rikets styrelse tillkommer regeringen och att för rikets förvaltning finns under regeringen förvaltningsmyndigheter. Vidare anges innebörden av uttrycket regering, som i förslaget användes i en delvis ny betydelse. Detta sker genom att de i 4 kap. upptagna reglerna om de olika formerna för regeringsärendenas avgörande i korthet återges: regeringens beslut fattas, enligt vad i regeringsformen stadgas, av konung och statsråd i konselj, av statsråden i ministerråd eller av enskilt statsråd.

Vidare innehåller kapitlet stadganden i *5 §* om att rättskipningen utövas av rikets domstolar, i *6 §* om att riksdagen företräder svenska folket och i *7 §* om att lag stiftas av riksdagen. Vad riksdagens rätt att besluta om skatter beträffar, har det synts utredningen naturligt att anknyta till ett ofta åberopat stadgande i 1809 års regeringsform, nämligen 57 §. Dess första stycke har därför ordagrant överförts till *8 §* första punkten, varvid 8 § i sin helhet föreslås erhålla följande lydelse: »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena. Riksdagen fastställer ock, huru statens medel skola användas.» Slutligen har i kapitlet upptagits ett stadgande om riksdagens kontrolluppgifter. I *9 §* föreskrives sålunda att riksdagen granskar, enligt vad i regeringsformen stadgas, rikets styrelse och förvaltning. Det har däremot icke synts erforderligt att i kapitlet upptaga ett stadgande, som sammanfattar de i 10 kap. föreslagna särskilda bestämmelserna för krig och andra utomordentliga förhållanden.

2 KAP.

Grundläggande fri- och rättigheter

Förevarande kapitel behandlar i de sju första paragraferna vissa för svenska medborgare grundläggande fri- och rättigheter. Sålunda har upptagits bestämmelser om den medborgerliga opinionsfriheten (1 §), om den personliga friheten och vissa andra, därmed nära sammanhängande rättigheter (2 §), om skydd för äganderätten (3 §), om rätt till undervisning och utbildning (4 §), om närings- och yrkesfrihet (5 §), om rätt till arbete och till social hjälp (6 §) samt om rätt och plikt att deltaga i rikets försvar (7 §). Vidare innehåller kapitlet stadganden om rätt domstol (8 §), om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning (9 §), om asylrätten (10 §) och om utlännings rättsställning (11 §).

Inledning

Den svenska rätten har av ålder innehållit bestämmelser, som syftat till att skydda den enskilde mot godtycke och övergrepp från myndigheternas sida. Enligt konungabalken i Magnus Erikssons landslag skulle konungen svärja att styrka, älska och vårda all rättvisa och sanning och undertrycka all vrånghet och osanning och all orätt, att vara all sin allmoge trogen och trofast, att icke fördärva någon, fattig eller rik, på något sätt till liv eller lemmar, utan att han är lagligen förvunnen, så som lagen säger och rikets rätt, och att ej från någon taga hans gods, utan enligt lag och efter laga dom. Innehållet i denna konungaed återupptogs i mer eller mindre oförändrad form i senare konungaförsäkringar ävensom i 1719, 1720 och 1772 års regeringsformer. I 1809 års regeringsform infördes i 16 § ett motsvarande stadgande. Detta fick ett något vidare innehåll än äldre bestämmelser och hade följande lydelse:

> 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. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hörer och lyder.

Efter regeringsformens tillkomst har stadgandet i 16 § icke undergått

någon förändring. Vid vissa tillfällen har dock förslag väckts om tillägg till stadgandet, framför allt i syfte att skapa grundlagsskydd för församlingsrätten. Under åren närmast före andra världskriget framfördes förslag om en mera vittgående komplettering av bestämmelserna i 16 §. År 1938 hemställde sålunda riksdagen, i anledning av väckta motioner, i skrivelse (nr 362) till regeringen om utredning av frågan om införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället var av den fundamentala vikt, att de ej måtte kunna åsidosättas utan grundlagsändring.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt till grund för riksdagens beslut i ämnet liggande utlåtande (nr 16) bland annat, att ett för våra svenska grundlagar, och särskilt regeringsformen, karakteristiskt drag var elasticiteten. Grundlagarna hade dittills icke varit inriktade på att trygga det vid någon viss tidpunkt levande svenska samhällets »fundamentala principer», även om stadganden fanns, som berörde dessa. Inom författningens ram hade det varit möjligt att anpassa lagstiftningen efter förändrade tids- och samhällsförhållanden. Utskottet höll före, att denna elasticitet också borde för framtiden bevaras och att följaktligen, om i grundlag vissa »fundamentala principer» skulle inskrivas, detta varken kunde eller fick förhindra att en successivt skeende faktisk omdaning i det allmänna rättsmedvetandet av de begrepp, till vilka dessa principer hänförde sig, omsattes i lagstiftning.

Utskottet framhöll vidare, att av de medborgerliga fri- och rättigheterna var i vårt land mera än i något annat land tryckfriheten erkänd genom grundlagsbestämmelser. Den personliga äganderätten åtnjöt genom bestämmelser i RF 16, 73 och 74 §§ ett visst, om också ofullständigt grundlagserkännande. Vissa andra individuella intressen skyddades i RF 16 § mot övergrepp från konungamaktens och förvaltningens sida. I flera främmande länder hade emellertid vissa av de medborgerliga fri- och rättigheterna erhållit grundlags skydd i vidare omfattning än i Sverige. För att förverkliga motionärernas tanke att hos oss bereda vissa fri- och rättigheter ett starkare skydd än det, som tillkom dem i svensk rättsordning, låg det enligt utskottets mening närmast till hands att införa och bestämma nämnda fri- och rättigheter i svensk grundlag och alltså låta dem åtnjuta samma skydd, som tillkom andra, för vårt folk mindre betydelsefulla ting. Det kunde emellertid därvid icke komma ifråga att på något sätt, vare sig i form eller sak, rubba RF 16 §, som redan 1809 sammanfattade seklers erfarenheter. Den föreslagna utredningen borde enligt utskottet icke inriktas på att i grundlag införa en omfattande katalog med tillhörande många undantag eller att hänvisa till nya speciella grundlagar, utan endast på att i grundlag giva korta och klara principstadganden.

Med anledning av riksdagens hemställan verkställdes inom justitiedepartementet en utredning i ämnet genom särskilt tillkallade sakkunniga. Dessa

framlade i ett år 1941 avgivet betänkande (SOU 1941: 20) förslag till ändrad lydelse av RF 16 §.

I sin principmotivering till förslaget anförde de sakkunniga bland annat följande:

Den svenska rätten har efter tillkomsten av 1809 års regeringsform fullföljt de rättssäkerhetens och den medborgerliga frihetens principer, som redan förut hävdats i efter äldre tiders åskådning avpassad form. Den medborgerliga rätt att uttrycka och gemensamt verka för bestämda trosidéer och åsikter, som främst kommer till uttryck i religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet, har steg för steg fullständigats. Det har i detta hänseende icke förelegat någon motsättning mellan de konstitutionalistiska idéer, som voro förhärskande under 1800-talet, och nutidens demokratiska åskådning. Det är betecknande, att de medborgerliga friheterna erkändes och skyddades redan innan den moderna folkstyrelsen genomfördes; på denna punkt har den parlamentariska demokratien helt kunnat anknyta till äldre traditioner. Inom alla politiska riktningar av betydelse har meningsfriheten och vad därmed sammanhänger ansetts vara livsnerven i det folkstyrda svenska samhället. Även i fråga om medborgarens sociala och ekonomiska frihet ha de med rättsstatstanken förenade principerna upprätthållits och utbyggts. Äganderätten har i det allmännas intresse underkastats inskränkningar och därigenom på viktiga områden förändrat karaktär, men grundsatsen om egendomens trygghet och statens skyldighet att lämna ersättning vid förfogande över eller expropriation av egendom har i lagstiftningen stadfästs. På detta område gäller, liksom beträffande de medborgerliga friheterna i mera egentlig mening, att den bestående ordningen vunnit anslutning av en överväldigande majoritet inom folk och representation. Frihet att utöva yrke och bedriva näring har införts; de inskränkningar och åtskillnader, som ännu vid regeringsformens tillkomst förelågo, ha avskaffats. Tillika har, särskilt under senare tid, en omfattande socialreformatorisk lagstiftning fastställt och reglerat statens plikt att hjälpa och skydda medborgarna vid ålderdom, sjukdom och arbetslöshet och andra fall av bristande försörjningsförmåga.

Det är uppenbart, att de här berörda grundsatserna, som kunna betecknas som uttryck för *svenska medborgare tillkommande fri- och rättigheter*, icke i sin helhet äro innefattade i § 16 regeringsformen, sådan denna för närvarande lyder. Vissa principer, t. ex. rörande förenings- och församlingsfrihet, äro icke alls nämnda i detta stadgande. Härtill kommer, att § 16, eller i varje fall delar av denna paragraf, äro riktade blott mot regeringsmakten och sålunda icke begränsa möjligheten av en samfälld lagstiftning i strid med de uppställda normerna. För ett generellt stadfästande av de i vårt land erkända medborgerliga fri- och rättigheterna kräves alltså ett tillägg till grundlagens nuvarande bestämmelser.

Enligt de sakkunnigas mening bör ett sådant tillägg komma till stånd. De fri- och rättigheter, varom här är fråga, höra till grundvalarna för det svenska statsskicket och det svenska rättssamhället överhuvud, och det synes då i och för sig påkallat, att de klart och tydligt inskrivas i vår främsta grundlag. Att så icke redan skett, beror icke på meningsskiljaktigheter rörande grundsatsernas värde; snarare sammanhänger det med att dessa grundsatser så energiskt hävdats och att deras värde så allmänt erkänts, att ett praktiskt behov av grundlagsfästande icke med någon styrka gjort sig gällande. I nuvarande utrikes- och inrikespolitiska situation synes emellertid ett auktoritativt fastställande av dessa principer angeläget. Under samtidens ideologiska debatter och brytningar har känslan för de medborgerliga rättigheter, som av ålder präglat svenskt statsliv, blivit alltmera allmän

och medveten. Det är av betydelse att här, såsom på andra områden, våra omnistliga nationella värden klarläggas, förkunnas och, såvitt det är möjligt, säkerställas gentemot växlingar och påfrestningar. Vidare har genom de långtgående statliga ingripanden, som under de senaste åren ansetts nödvändiga, det direkta praktiska behovet av en fastare reglering av hithörande rättsområden understrukits. Även om en helt klarläggande normering av de medborgerliga fri- och rättigheter, som te sig väsentliga, icke kan företagas — och i varje fall icke lämpligen kan ske i grundlagen — är det av vikt, att utgångspunkterna preciseras och att så långt möjligt en gränsdragning åstadkommes. Det är här icke i första rummet fråga om att skydda de enskilda medborgarna, utan att stärka den svenska rättsordningen och därmed den svenska staten; den nationella enhetens särart och styrka betingas av medborgarens frihet och rättssäkerhet.

Enligt de sakkunnigas förslag skulle den gällande lydelsen av RF 16 § i det väsentliga förbli orubbad. Paragrafen föreslogs emellertid bli uppdelad på fyra moment. Såsom ett första moment skulle bibehållas den gällande lydelsen av 16 § till och med orden »ingens samvete tvinga eller tvinga låta». De i slutet av 16 § uttryckta grundsatserna om religionsfrihet och om rätt forum skulle tillsammans med de nya bestämmelserna, som de sakkunniga ville föreslå, införas i tre följande moment av paragrafen.

De föreslagna nya grundlagsbestämmelserna har i 1941 års förslag i regel erhållit den utformningen, att vederbörande frihet eller rättighet principiellt garanteras, varjämte fastslås att den närmare regleringen av ämnet skall ske genom av konung och riksdag samfällt beslutad lag.

Enligt förslaget skulle *första momentet* i 16 § få följande lydelse:

1:o. 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.

I ett *andra moment* i 16 § skulle enligt förslaget i ett första stycke införas en uppräkning av de medborgerliga friheter, som skall tillförsäkras medborgarna, däribland den i 16 § i dess gällande lydelse upptagna grundsatsen om religionsfrihet. Därefter skulle i ett andra stycke dessa friheter definieras varjämte skulle fastslås, att föreskrifter beträffande dem kunde givas i av konungen och riksdagen samfällt stiftad lag; beträffande tryckfriheten hänvisades till 86 § regeringsformen. Momentet skulle enligt förslaget ha följande lydelse:

2:o. Svensk medborgare är tillförsäkrad religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet.

Medborgarna äga förty fritt bekänna och utöva sin religion, fritt yttra sin mening i ord, bild eller på annat sätt samt sammankomma och sammansluta sig för allmänna eller enskilda syften; därvid skola iakttagas de föreskrifter, varom stadgas i av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag; dock att beträffande tryckfrihet gäller vad i § 86 stadgas.

I ett *tredje moment* skulle sammanföras bestämmelser, som gäller med-

borgarnas personliga frihet samt medborgerliga rättigheter på ekonomiska och sociala områden. I förslaget har momentet denna lydelse:

3:o. Svensk medborgares personliga frihet ävensom frihet i utövande av näring eller yrke må inskränkas endast med stöd av lag som stiftats av Konungen och riksdagen samfällt.

Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger endast mot skälig ersättning förfoga över och expropriera egendom; härom stadgas i sådan lag.

Svensk medborgares rätt att av det allmänna vid behov erhålla hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet bestämmes genom sådan lag.

Enligt förslaget skulle slutligen till ett *fjärde moment* sammanföras vissa bestämmelser, som ansågs böra ingå i en reglering av medborgerliga fri- och rättigheter men icke lämpligen kunnat beredas plats i de föregående momenten. Till momentet skulle sålunda föras den i sista punkten av nuvarande 16 § upptagna bestämmelsen om rätt domstol och bestämmelser innefattande förbud mot retroaktiv strafflagstiftning samt skydd för brev-, telegraf- och telefonhemlighet. Momentet fick i förslaget följande lydelse:

4:o. Ej må någon dömas av annan domstol än den, varunder han rätteligen hörer och lyder.

Ej må någon straffas för gärning som ej är belagd med straff i lag som gällt vid gärningens utövande; ej heller må för gärning utdömas strängare straff än däri stadgas.

Envar svensk medborgare skall oförkränkt äga befordra meddelanden genom brev, telegraf, telefon eller annat allmänt sådant samfärdsmedel. Inskränkning häri må endast ske genom av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

Sakkunnigförslaget har ej remissbehandlats eller lett till någon lagstiftningsåtgärd.

Vid riksdagen år 1948 väcktes en motion (I: 50), i vilken hemställdes att riksdagen för vidare grundlagsenlig behandling ville antaga ett förslag till ändrad lydelse av RF 16 §, som i det väsentliga överensstämde med 1941 års sakkunnigförslag. I anledning härav anförde konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 17):

Det svenska rättssamhällets grundprincip består i omsorgen om människornas rätt och frihet. Denna omsorg visar sig redan i grundsatsen att ingrepp däri endast få äga rum med stöd av allmängiltiga regler som i lika mån gälla för alla medborgare och sålunda sätta en spärr för godtycke och våld. Den visar sig också däri, att sådana regler, försåvitt de avse mera väsentliga ingrepp, skapas under riksdagens medverkan, efter fri och öppen diskussion. Och icke nog med detta: det står fast, att ett visst mått av frihet räknas såsom människorna tillförsäkrat på ett sådant sätt, att icke ens Konung och riksdag kunna förgripa sig därpå. Det är i kraft av dessa grundsatser som Sverige förtjänar kallas en rättsstat.

Det är naturligt att man icke alltid varit ense om hur långt hänsynen för enskild rätt och frihet skall sträcka sig, och i vilken omfattning de nyss angivna grundsatserna sålunda skola tillämpas. Men meningsskiljaktigheterna hava i stort sett icke gällt det väsentliga. Och vad mera är: rättsstatens grundsatser, vilkas betydelse under lugnare tider icke alltid tillfullo uppmärksammats, hava under den förödelsens tid, som det europeiska statslivet genomgått, kommit att för alla de-

mokratiskt sinnade medborgargrupper i vårt folk allt klarare framstå i hela sin omätliga betydelse. Vare sig man utgår från de rätts- och frihetstraditioner, som sedan århundraden präglat vårt folks väsen, eller från de politiska, sociala, ekonomiska och kulturella strävanden, som göra sig gällande i nutidens liv, står det lika klart, att rättsstaten är den omistliga grundvalen för allt svenskt samhälleligt arbete.

Åt en enstämmig sådan uppfattning gav konstitutionsutskottet 1938 uttryck i sitt ovan omnämnda utlåtande. Under världskriget framträdde också det svenska folkets önskan att hålla vakt kring rätten och friheten i det 1941 avgivna betänkandet om revision av § 16 regeringsformen. Konstitutionsutskottet har nu velat giva ett förnyat uttryck åt vad som otvivelaktigt är en samfälld svensk vilja.

De grundsatser på vilka utskottet syftar hava endast på ett med hänsyn till nutidens krav mycket ofullkomligt sätt inskrivits i våra grundlagar. Särskilt gäller detta om regeringsformens 16 §. Detta stadgande ger ett fullödigt och vältaligt vittnesbörd om djupt rotade rätts- och frihetstraditioner. Men dess rättsliga innebörd är oviss. I vad mån och på vad sätt det ger uttryck åt de grundsatser, som utskottet betecknat som kännetecknande för rättsstaten, är omtvistat. Ovivelaktigt är i varje fall, att regeringsformens 16 § icke åt medborgarnas frihet och rätt ger ett ens tillnärmelsevis så säkert stöd som de stadganden av likartat innehåll, som återfinnas i flertalet främmande författningar. Det är, just i den allvarliga och prövande tid, som vårt folk liksom Europas övriga folk nu genomlever, en naturlig uppgift att söka befästa den svenska rättsstaten genom att i regeringsformen infoga såvitt möjligt klara och bindande uttryck för dess grundsatser.

Denna uppgift är emellertid krävande och ömtålig. Innebörden av och formen för de nya grundlagsbuden måste underkastas den sorgfälligaste prövning, försåvitt man vill eftersträva att skapa regler, som å ena sidan lämna statsmakterna den rörelsefrihet, som de, särskilt under utomordentliga förhållanden, kunna behöva, men å andra sidan uppdraga sådana gränser, att medborgarnas frihet och rätt i väsentliga hänseenden få ett säkert skydd. Det står för utskottet klart, att det är till ett sådant mål man måste sträva. Utskottet är under dessa förhållanden ej berett att på grundval av 1941 års kommittéförslag, som icke varit föremål för vare sig remissförfarande eller Kungl. Maj:ts prövning, eller de förevarande motionerna, som i huvudsak bygga på kommittéförslaget, utarbeta förslag till erforderliga grundlagsändringar.

I skrivelse den 17 april 1948, nr 122, hemställde riksdagen, under åberopande av vad som anförts i konstitutionsutskottets utlåtande, att till förnyad utredning måtte upptagas frågan om införande i regeringsformen av bestämmelser, vilka ger uttryck åt det svenska rättssamhällets grundläggande principer.

År 1958 väcktes motioner (I: B 155 och II: B 218) med hemställan om ny utredning i nyss angivna syfte. I sitt av riksdagen godkända, den 6 november 1958 dagtecknade utlåtande (nr B 2) över motionerna förklarade konstitutionsutskottet sig vidhålla den uppfattning, som kommit till uttryck i dess ovan återgivna utlåtande år 1948. Under framhållande av att författningsutredningen upptagit ifrågavarande spörsmål till behandling avstyrkte emellertid utskottet bifall till motionerna.

Genom beslut den 7 november 1958 förordnade regeringen att förenämnda riksdagsskrivelser från år 1938 och år 1948 skulle jämte 1941 års sakkun-

nigbetänkande överlämnas till författningsutredningen för att vara tillgängliga vid fullgörandet av utredningens uppdrag.

Såsom framgått av det nu anförda har de svenska grundlagsreglerna på förevarande område en inhemsk, svensk bakgrund. Endast i ringa omfattning har gällande lagbestämmelser påverkats av utländska förhållanden och förebilder. Främmande rätt erbjuder emellertid, såsom framhållits bland annat i 1941 års sakkunnigbetänkande, åtskilliga anknytningspunkter av intresse. I England utformades sålunda tidigt föreskrifter, som avsåg att trygga en viss frihetssfär för den enskilde och särskilt att förekomma godtycklig häktning och frihetsberövande utan laga rannsakning och dom (magna charta 1215, habeas corpus 1679, bill of rights 1689). Under inflytande dels av engelsk rätt, dels av naturrättslig doktrin tillkom i slutet av 1700-talet mera fullständiga och preciserade rättighetsförklaringar, som gick ut på att skapa garantier särskilt för äganderätt, personlig frihet, fri religionsutövning och tanke- och yttrandefrihet. Dylika rättighetsförklaringar antogs i vissa amerikanska stater, särskilt i samband med frigörelsen från England, i Frankrike under den stora revolutionen och i Amerikas Förenta Stater kort efter unionens tillkomst. Under 1800-talet och i början av 1900-talet infördes sedermera i ett stort antal stater frihets- och rättighetsbestämmelser i författningen såsom led i utvecklingen mot konstitutionalism och demokrati. Rättsstatens idé hyllades vid denna tid inom hela den västerländska kulturkretsen och i denna ingick principerna om åsiktsfrihet och garanterade rättigheter för den enskilde överhuvud.

Erkännandet av rättigheter av nu åsyftat slag kan ses som ett uttryck för respekten för den enskilda människan. En sådan inställning står i stark motsats till de grundsatser som kännetecknar den totalitära staten. I sådana stater har i konsekvens härmed rättighetsbestämmelser av nu åsyftat slag och de grundsatser som uppburit dem avvisats eller åsidosatts.

För en närmare redogörelse av hithörande frågors reglering i vissa länder må hänvisas till en bilaga i 1941 års sakkunnigbetänkande ävensom till den vid förevarande betänkande fogade Bilagan 13. Beträffande de övriga nordiska länderna må här endast framhållas att deras grundlagar företer en annan bild på detta område än de svenska grundlagarna. I samtliga dessa länders grundlagar finns sålunda bestämmelser till skydd för den enskildes frihet i skilda hänseenden. Vid sidan härav innehåller Danmarks och Finlands grundlagar även vissa regler om medborgarnas rätt till prestationer från det allmännas sida.

I de övriga nordiska ländernas grundlagar har således upptagits regler om religionsfriheten, den personliga friheten och integriteten, bostadens okränkbarhet samt post-, telegraf- och telefonhemlighet, egendomsrätten och expropriationsrätten, näringsfriheten, rätten till arbete och rätten för den som ej kan försörja sig till hjälp av det allmänna, rätten till fri under-

visning och skolfriheten, tryckfriheten och yttrandefriheten i övrigt samt föreningsfriheten och församlingsfriheten.[1]

Frågan om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter har uppmärksammats även av mellanfolkliga organisationer. Sålunda har i inledningen till Förenta Nationernas stadga av den 26 juni 1945 inskrivits, att de Förenta Nationernas folk ånyo betygade sin tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde samt på lika rättigheter för män och kvinnor. Därefter anges i artikel 1 Förenta Nationernas ändamål bland annat vara att åstadkomma internationell samverkan vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan avseende på ras, kön, språk eller religion. Till förverkligande av detta ändamål har Förenta Nationernas generalförsamling den 10 december 1948 antagit en universell förklaring angående de mänskliga rättigheterna. Denna förklaring grundlägger dock icke några rättsliga förpliktelser för medlemsstaterna. Inom Förenta Nationerna har emellertid inletts ett arbete syftande till att låta rättighetsförklaringen efterföljas av en konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna, varigenom dessa skulle bli omgärdade även av rättsligt bindande garantier.

Värnandet och utvecklandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter har vidare intagit en framskjuten plats i det mellanfolkliga arbete, som bedrives inom det år 1949 bildade Europarådet. Arbetet har där lett till en konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I motsats till Förenta Nationernas förklaring angående de mänskliga rättigheterna utgör denna konvention ett internationellt avtal, vars efterlevnad garanteras genom särskilda institutioner. Konventionen ratificerades av Sverige den 11 januari 1952.[2] Genom konventionen skyddas inom de föredragsslutande staternas områden var och en oavsett medborgarskap mot bland annat tortyr och annan omänsklig behandling eller bestraffning, mot slaveri och träldom och mot olaga frihetsberövande, varjämte skydd för privat- och familjeliv samt för tanke-, samvets-, religions- och yttrandefrihet garanteras. Genom ett tilläggsprotokoll den 20 mars 1952 till konventionen, vilket protokoll ratificerats av Sverige den 22 juni 1953[3], skyddas vidare äganderätten, rätten till undervisning samt rätten till fria och hemliga val.

Såsom framgår av det anförda innehåller de svenska grundlagarna endast i mycket begränsad omfattning bestämmelser, som motsvarar de rättighetsförklaringar som regelmässigt ingår i andra demokratiska rättsstaters författningar. Regeringsformens närmaste motsvarighet till sådana rättighetsförklaringar, 16 §, saknar sålunda bestämmelser om åtskilliga rättig-

[1] Se Herlitz, Nordisk offentlig rätt II (1958) sid. 70 f. med där anförd litteratur.
[2] Se prop. 1951:165.
[3] Se prop. 1953:32.

heter som brukar återfinnas i de utländska motsvarigheterna, såsom åsikts- och yttrandefrihet, förenings- och församlingsfrihet, skydd för brev-, telefon- och telegrafhemlighet, förbud mot retroaktiv strafflagsstiftning m. m. Härtill kommer att innebörden av de i RF 16 § upptagna bestämmelserna till bevarande av den enskildes personliga frihet är oklar och omtvistad. I doktrinen har sålunda mycket skiftande uppfattningar kommit till synes och några klargörande avgöranden i rättspraxis finns icke. Enligt en åsikt binder 16 § endast konungen som innehavare av den styrande makten samt de myndigheter, som lyder under honom. Enligt en annan uppfattning är paragrafen bindande för konungen inte endast i nyssnämnda hänseende utan även vid utövandet av den ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt, som regeringsformen tillerkänner honom, men däremot icke vid sådan lagstiftning som sker genom samfällt beslut av konung och riksdag. En tredje meningsriktning åter gör gällande, att paragrafen avser att vara normerande för konungen även i hans egenskap av lagstiftare samfällt med riksdagen. Därvid har den meningen uttalats, att paragrafens huvudsakliga innebörd blir ett krav på att de konkreta åtgärderna skall grunda sig på generella normer och ett till sin innebörd mera obestämt anspråk på att dessa normer skall motsvara rättsmedvetandets krav.[1]

Kravet på normmässighet och på en rättvis och likformig behandling av medborgarna är en av det svenska rättssamhällets grundläggande principer. Enligt författningsutredningens mening är det ett sådant krav, som RF 16 § främst uppställer. Såsom ovan (sid. 157) angivits föreslår utredningen att RF 16 § i dess helhet överföres till den föreslagna nya regeringsformen och intages i 1 kap. 2 §. Med hänsyn till att paragrafen närmast syftar på konkreta ingrepp i den enskildes frihet har ansetts naturligt att stadgandet som adressat har »rikets alla myndigheter».

Enligt utredningens mening bör emellertid i en ny regeringsform icke upptagas endast ett allmänt stadgande av nu berört slag. Därutöver bör i ett särskilt kapitel sammanföras bestämmelser om vissa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Åtskilliga av dessa bestämmelser har sin motsvarighet i RF 16 §, och de har då utformats i nära anslutning till det förslag om ändrad lydelse av RF 16 §, som framlades i 1941 års sakkunnigbetänkande. Författningsutredningen kan också i allt väsentligt ansluta sig till den principmotivering för att i regeringsformen upptaga bestämmelser om vissa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter, som anfördes i nämnda betänkande och som återgivits i det föregående.

I det följande skall innebörden av de föreslagna bestämmelserna och de närmare skälen för dessa angivas.

[1] En närmare redogörelse för RF 16 §, dess ursprung, framväxt och innebörd lämnas i en bilaga till 1941 års sakkunnigbetänkande, till vilken här torde få hänvisas.

1 §

Opinionsfriheten

I denna paragraf föreslås införande av grundlagsbestämmelse till skydd för de medborgerliga fri- och rättigheter, som kan sammanfattas under beteckningen den medborgerliga opinionsfriheten. Av dessa rättigheter omnämner RF 16 § endast religionsfriheten. Tryckfriheten garanteras i RF 86 § och regleras närmare i annan grundlag, nämligen tryckfrihetsförordningen, vilken även förutsätter en allmän yttrandefrihet. Något generellt skydd för opinionsfriheten i övrigt ger gällande grundlagar icke. Anmärkas må dock att den parlamentariska yttrandefriheten regleras genom vissa stadganden i såväl regeringsformen som riksdagsordningen (se exempelvis RF 90 och 107 §§ samt RO 52, 53 och 57 §§).

Åsiktsfriheten, dvs. rätten att i vilket ämne som helst hysa den uppfattning man önskar, är för vårt lands vidkommande icke garanterad eller reglerad vare sig i grundlag eller i annan författning. Den ingår emellertid såsom ett första led i opinionsfriheten i övrigt och kan därför sägas ha kommit till indirekt uttryck exempelvis i tryckfrihetsförordningen.

Vid det nya statsskickets tillkomst 1809—1810 förutsattes åsiktsfriheten som en i princip självklar medborgerlig rättighet. Sålunda framhöll konstitutionsutskottet vid riksdagen nämnda år att »utan stödet av ett allmänt tänkesätt, en upplyst och fri opinion kan ingen författning bestå, huru sinnrikt den än må vara konstruerad». Förevarande rättighetsprincip har därefter i vårt land icke ifrågasatts.

Såsom framgår av Bilaga 13 fanns rätten till åsiktsfrihet upptagen redan i 1789 års franska förklaring om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna (artikel 10). I vår tid har denna rätt upptagits i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 19). Vidare må erinras om att Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna uttryckligen omnämner åsiktsfriheten som ett led i yttrandefriheten (artikel 10).

Åsiktsfriheten är i ett nutida demokratiskt samhälle en självklar rättighet av central betydelse såväl för medborgarna själva som för samhällets bestånd och utveckling. Som ovan angivits utgör den också grundvalen för opinionsfriheten i övrigt. Det framstår därför enligt utredningens mening som både naturligt och angeläget att rätten till åsiktsfrihet upptages i och garanteras av regeringsformen.

Vad därefter angår *yttrandefriheten* har denna uppenbarligen ett nära samband med tryckfriheten, som i själva verket kan sägas utgöra en särskild art av yttrandefrihet, nämligen frihet att yttra sig genom tryckt skrift.

I förevarande sammanhang avses emellertid med yttrandefrihet endast rätten att i tal samt i icke tryckt skrift uttrycka tankar och åsikter samt meddela uppgifter och underrättelser.

Även yttrandefriheten har sedan lång tid tillbaka i vårt land erkänts som en självklar medborgerlig rättighet. Såsom inledningsvis antytts kan den sägas vara förutsatt i tryckfrihetsförordningen. Sålunda anges i TF 1 kap. 1 § syftet med tryckfriheten vara att säkerställa »ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning».

Yttrandefriheten kan emellertid icke gälla utan inskränkningar. Hänsyn till andra väsentliga intressen har nödvändiggjort inskränkningar däri. Den rättsliga regleringen av yttrandefriheten har skett icke i grundlag utan genom allmän lag och författning. Ett stort antal bestämmelser av betydelse i detta sammanhang återfinns i brottsbalken. Därvid må först erinras om att yttrandefrihetens princip kommit till direkt uttryck genom stadgandet i 18 kap. 5 § nämnda balk om straff för brott mot medborgerlig frihet. För sådant brott straffas den som övar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter *yttrande-*, församlings- eller föreningsfriheten i fara. Stadgandet, som saknar motsvarighet i strafflagen, har införts efter mönster från nyare dansk och norsk strafflagstiftning samt mot bakgrund i första hand av erfarenheterna under senare år från andra länder rörande de metoder som kan komma till användning för att genomföra uppror eller högförräderi. Under förarbetena framhölls emellertid att de i paragrafen avsedda medborgerliga fri- och rättigheterna utgjorde sådana värden, att de borde straffrättsligt skyddas mot svårare angrepp även när upprors- eller högförräderiuppsåt ej förelåg. För straffansvar enligt nämnda stadgande erfordras således icke att det kan påvisas att gärningen ingår som ett led i en rent statsfientlig verksamhet.

En annan bestämmelse av betydelse i detta sammanhang utgör 16 kap. 5 § brottsbalken om uppvigling. Därmed avses att någon muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprides eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet.

I fråga om stadganden i brottsbalken, som avser reglering och begränsning i yttrandefriheten, må här vidare hänvisas till ett flertal bestämmelser i balkens 5 kap. om ärekränkning, 15 kap. om menedsbrott, 16 kap. om brott mot allmän ordning, 17 kap. om brott mot allmän verksamhet samt 19 kap. om brott mot rikets säkerhet.

Beträffande yttrandefrihet genom film, radio och television gäller särskilda föreskrifter. Enligt kungl. förordning den 5 juni 1959 med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m., vilken förordning ut-

färdats efter riksdagens hörande, får vid offentlig förevisning av biograffilm ej visas film, som icke dessförinnan godkänts av statens biografbyrå. Godkännande får icke meddelas beträffande film, vars förevisande på grund av det sätt, varpå händelserna skildras, och det sammanhang, vari de förekommer, kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott. Ej heller får film godkännas, om dess förevisande kan anses olämpligt med hänsyn till rikets förhållande till främmande makt eller kan lända till upplysning om förhållanden, vilkas uppenbarande kan medföra men för försvaret eller eljest för rikets säkerhet. Även i andra fall än nu nämnts kan enligt förordningen godkännande vägras, om biografbyrån finner förevisandet av film uppenbarligen strida mot allmän lag. Särskilda inskränkningar gäller för godkännande av film till förevisning för barn. Vissa undantag har stadgats från förordningens tillämpning. Därjämte äger regeringen på ansökan meddela befrielse från dess tillämpning.

Jämlikt lagen den 3 maj 1946 om radioanläggningar m. m. erfordras särskilt tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av telestyrelsen för att här i riket eller å svenskt fartyg eller luftfartyg utom riket inneha eller nyttja radioanläggning. Med sistnämnda uttryck avses sådan anläggning för överförande eller mottagande genom radiovågor av tecken, signaler, skrift, bilder eller ljud, som ej är avsedd enbart för mottagande av utsändning från annan sådan anläggning. Anmärkas må att Sveriges Radio Aktiebolags rundradiosändningar icke erfordrar tillstånd jämlikt 1946 års lag. Utsändningen av dessa program handhas nämligen icke av bolaget utan av staten själv genom telestyrelsen, varför lagen i princip icke är tillämplig på bolagets verksamhet. — För nyttjande av radioanläggning inom svenskt territorium å främmande fartyg eller luftfartyg gäller särskilda bestämmelser (kungl. kungörelse den 3 november 1939).

Vidare må i detta sammanhang erinras om att speciella regler rörande yttrandefrihet finns för vissa särskilda kategorier av medborgare på grund av deras ställning. Sålunda innehåller, såsom ovan antytts, såväl regeringsformen som riksdagsordningen stadganden om den parlamentariska yttrandefriheten. Huvudbestämmelsen återfinnes i RO 52 §, som stadgar rätt för varje ledamot av kammare att, med de undantag riksdagsordningen stadgar eller kammare med stöd därav föreskriver, vid dess sammanträde »till protokollet fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som under överläggning komma, och om lagligheten av allt, som inom kammaren sig tilldrager». Anledning saknas att här ingå på de inskränkningar, som gäller beträffande denna yttrandefrihet. Ej heller finns skäl att närmare beröra den tystnadsplikt, som genom föreskrifter i olika författningar och instruktioner stadgas för vissa grupper av befattningshavare eller fria yrkesutövare, såsom läkare, tandläkare, taxeringstjänstemän och advokater m. fl.

Såsom framgår av Bilaga 13 innehåller främmande länders författningar i allmänhet bestämmelser till skydd för yttrandefriheten. Vad angår de

övriga nordiska länderna stadgas i danska grundlagens 77 § att envar är berättigad att i tryck, skrift och tal offentliggöra sina tankar, dock under ansvar inför domstolarna. Enligt 100 § i norska grundlagen är det envar tillåtet att framföra »frimodige» yttranden om statsstyrelsen och vilket annat ämne som helst. Finlands regeringsform tillförsäkrar finsk medborgare »ordets frihet» (10 §).

Bestämmelser om yttrandefrihet har även upptagits i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I artikel 10 i konventionen fastslås sålunda att envar skall äga rätt till yttrandefrihet, vilken anges innefatta åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Det framhålles uttryckligen att artikeln icke förhindrar en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Vidare stadgas i artikeln att de nyssnämnda friheterna må underkastas »sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder», som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa i artikeln angivna betydelsefulla allmänna och enskilda intressen. Även Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna innehåller stadgande till skydd för yttrandefriheten (artikel 19).

Yttrandefriheten är i ett nutida demokratiskt samhälle en självklar rättighet av fundamental betydelse för samhället och medborgarna. Denna frihet måste självfallet i princip omfatta alla slags media. Enligt utredningens mening bör rätten till yttrandefrihet, såsom även föreslagits i 1941 års sakkunnigbetänkande, upptagas i och garanteras av regeringsformen. Yttrandefriheten kan emellertid icke gälla oinskränkt. I enlighet med vad ovan angivits begränsas nämnda frihet av hänsyn till andra väsentliga allmänna intressen, t. ex. genom bestämmelserna om straff för vissa brott mot allmän ordning, liksom av hänsyn till enskildas intressen, exempelvis genom stadgandena om straffansvar för ärekränkning. Därjämte har särskilda inskränkningar föreskrivits i fråga om utnyttjande av massmedia som radio, television och film. Grundsatsen om yttrandefrihet innebär att begränsningarna icke får göras så omfattande att yttrandefrihet icke längre kan anses råda. Annorlunda uttryckt får yttrandefriheten icke på något område inskränkas så att dess väsentliga innehörd angripes. När så måste anses vara fallet kan icke anges genom någon allmän formel.

Principen om yttrandefrihet innefattar vidare krav på att begränsningar i nämnda frihet får äga rum endast med stöd av generella regler, som garanterar likformig behandling av lika fall. Enligt utredningens mening bör inskränkningar i den allmänna medborgerliga yttrandefriheten icke få stadgas annorledes än genom lag.

Tryckfriheten utgör som ovan angivits i själva verket en särskild art av

yttrandefrihet i vidsträckt bemärkelse. Den definieras och garanteras i det tidigare omnämnda stadgandet i RF 86 §, vars första punkt har följande lydelse:

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

I paragrafens andra och sista punkt stadgas, att alla allmänna handlingar ovillkorligen må kunna genom trycket utgivas, där ej i tryckfrihetsförordningen annorlunda stadgas.

Den närmare regleringen av tryckfriheten har, såsom ovan nämnts, skett i annan grundlag, nämligen i tryckfrihetsförordningen av år 1949. Denna innehåller synnerligen uttömmande bestämmelser i fråga om tryckfrihetsrätten. I detta hänseende intar den svenska författningen en särställning. I andra länders författningar brukar nämligen endast upptagas ett principstadgande om tryckfrihet, under det att ämnet i övrigt regleras i annan lag än grundlag. I viss begränsad omfattning har emellertid under senare år speciella bestämmelser på tryckfrihetsrättens område även i vårt land givits i allmän lag. Som exempel härpå kan nämnas 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar samt lagen den 22 april 1949 med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Vidare förtjänar anmärkas att genom hänvisningar i tryckfrihetsförordningen de allmänna reglerna i brottsbalken angående exempelvis straffarter och straffsatser är tillämpliga även i fråga om tryckfrihetsbrott.

Såsom tidigare (sid. 42) angivits har utredningen icke upptagit bestämmelserna på tryckfrihetsrättens område till behandling. Tryckfriheten skall således i samma utsträckning som för närvarande regleras i tryckfrihetsförordningen, vilken alltjämt skall ha karaktären av grundlag. Emellertid framstår det enligt utredningens mening som naturligt att en så väsentlig medborgerlig rättighet som tryckfriheten upptages och garanteras i en ny regeringsforms kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. Den närmare definitionen på tryckfrihet anser utredningen däremot ha sin naturliga plats icke i regeringsformen utan i tryckfrihetsförordningen. Utredningen föreslår därför att stadgandet i RF 86 § första punkten i sak oförändrat överföres till ett nytt första stycke i 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. I detta sammanhang må även anmärkas att utredningen i förslagets 9 kap., som behandlar formerna för granskning av och tillsyn över rikets styrelse och förvaltning, föreslår en paragraf, vari erinras om tryckfrihetsförordningens bestämmelser om svensk medborgares tillgång till allmänna handlingar. Detta stadgande måste anses ha sin naturliga plats i nämnda kapitel, enär pressens och allmänhetens möjligheter att taga del av allmänna handlingar

är av avgörande betydelse för möjligheten till insyn i myndigheternas verksamhet.

I förevarande sammanhang förtjänar framhållas att det praktiska värdet av åsiktsfriheten, yttrandefriheten och tryckfriheten givetvis är i hög grad beroende av att medborgarna har rätt och möjlighet att erhålla upplysningar om sådana förhållanden, som är av intresse för dem. Medborgarna måste således i princip äga fri tillgång till upplysningskällor, ur vilka de kan hämta material för ett fritt meningsutbyte, exempelvis tidningspress, radio och television. Såvitt avser rätten att taga del av allmänna handlingar är nämnda princip grundlagsfäst i TF 2 kap. 1 §. — Rätten att taga del av uppgifter och underrättelser av olika slag kan emellertid icke gälla oinskränkt. De viktigaste begränsningarna har upptagits i den ovan nämnda lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Rätten att mottaga upplysningar har uttryckligen omnämnts såsom ett led i yttrandefriheten såväl i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Enligt författningsutredningens mening är rätten för medborgarna att fritt mottaga uppgifter och underrättelser — vari inbegripes rätten att avlyssna radiosändningar och åse televisionssändningar — så betydelsefull att den bör särskilt omnämnas som ett led i den medborgerliga opinionsfriheten.

Religionsfrihet innebär enligt nutida uppfattning rätt för den enskilde såväl att fritt bekänna sig till och, ensam eller tillsammans med andra, utöva annan religion än den som omfattas av folkets flertal som även att ställa sig utanför varje religiös gemenskap.

Rörande religionsfriheten stadgas i RF 16 § att »Konungen bör ... 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». Beträffande innebörden av denna bestämmelse har olika meningar framkommit i den vetenskapliga litteraturen. Sålunda har å ena sidan hävdats att stadgandet avser att ge uttryck för principen om religionsfrihet i nutida bemärkelse. Å andra sidan har gjorts gällande att bestämmelsen endast är att uppfatta dels som en bekräftelse av 1781 års s. k. toleransedikt om fri religionsutövning för inflyttade främmande trosbekännare och deras avkomlingar, dels som en principdeklaration om rätt för kyrkans medlemmar till frihet i fråga om utövningen av den förhärskande religionen. Stadgandet skulle således med sistnämnda tolkning icke ge uttryck för principen om rätt för envar att fritt välja religion.[1]

Om sålunda delade meningar råder i frågan huruvida RF 16 § ger uttryck

[1] Jfr Hessler, Stat och religion i upplysningstidens Sverige (1956) sid. 147 ff.

åt principen om religionsfrihet i egentlig mening, är det å andra sidan otvivelaktigt att de vid regeringsformens tillkomst gällande bestämmelserna på förevarande område icke stod i överensstämmelse med nyssnämnda princip. Här må endast erinras om att den i 1734 års strafflag upptagna straffbestämmelsen för avfall från den rena evangeliska läran avskaffades först år 1860. Genom en förordning sistnämnda år, vilken sedermera ersattes av 1873 års s. k. dissenterlag, infördes möjlighet till övergång från svenska kyrkan till annat kristet trossamfund.

Nu gällande bestämmelser om religionsfrihet återfinnes i 1951 års religionsfrihetslag. Den grundläggande regeln har upptagits i 4 § nämnda lag. Där stadgas att ingen må vara skyldig att tillhöra trossamfund; åtagande i strid däremot är utan verkan. Med trossamfund förstås, förutom svenska kyrkan, sammanslutning för religiös verksamhet, vari ingår att anordna gudstjänst. Vidare föreskrives, att envar äger rätt att fritt utöva sin religion, såvitt han icke därigenom stör samhällets lugn eller åstadkommer allmän förargelse (1 §). Det skall även stå envar fritt att för religiös gemenskap deltaga i sammankomst och sammansluta sig med andra (2 §). För offentlig gudstjänst skall ej gälla andra hinder än sådana som i allmänhet är stadgade för sammankomst, till vilken allmänheten har tillträde (3 §).

Medlem av svenska kyrkan får enligt lagen endast svensk medborgare eller här i riket bosatt utlänning vara. Med denna begränsning äger envar att efter ansökan vinna inträde i svenska kyrkan, om han är döpt i kyrkans ordning eller uppfyller vissa andra i lagen angivna förutsättningar. Medlemskap i annat religiöst samfund utgör icke hinder för inträde i svenska kyrkan. Ingen kan mot sin vilja uteslutas ur kyrkan. Envar medlem äger efter ansökan utträda ur kyrkan.

Religionsfriheten kan i ett nutida samhälle icke gälla helt utan inskränkningar. Av hänsyn till andra väsentliga intressen har vissa begränsningar stadgats. Sålunda förbjuder 1 § religionsfrihetslagen att någon utövar sin religion på sådant sätt att han stör samhällets lugn eller åstadkommer allmän förargelse. Bestämmelser om straff för överträdelse av detta förbud återfinnes i 16 kap. brottsbalken, som handlar om brott mot allmän ordning.

Beträffande de villkor för offentlig gudstjänst, som avses i 3 § religionsfrihetslagen, hänvisas till framställningen rörande församlingsfriheten.

Såsom framgår av Bilaga 13 innehåller de flesta främmande länders författningar stadgande till skydd för religionsfriheten. Av de övriga nordiska länderna saknar endast Norge grundlagsbestämmelse i detta ämne.

Religionsfrihetens princip har också kommit till uttryck i den tidigare nämnda Europarådskonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (artikel 9), liksom i Förenta Nationernas allmänna rättighetsförklaring (artikel 18).

Religionsfriheten måste betraktas som en av medborgarnas fundamen-

tala rättigheter. Det framstår för författningsutredningen som uppenbart, att rätten till religionsfrihet bör upptagas i och garanteras av den föreslagna nya regeringsformen. Såsom framgått av den tidigare lämnade redogörelsen kan religionsfriheten icke gälla helt oinskränkt. Av hänsyn till andra väsentliga intressen har vissa begränsningar ansetts erforderliga. Ett grundlagsstadgande till skydd för religionsfriheten innebär icke att hinder skulle möta mot sådana inskränkningar. Däremot får så omfattande begränsningar icke genomföras att religionsfrihet ej längre kan anses råda. Därutöver erhålles genom grundlagsbestämmelse till skydd för religionsfriheten garanti för att inskränkningar meddelas genom generella normer, som garanterar likformighet i behandlingen av lika fall. Religionsfriheten måste anses vara så betydelsefull att inskränkningar däri icke får föreskrivas i annan ordning än genom lag.

I fråga om gällande regler och utredningens förslag rörande den betydelse, som skall tillmätas vederbörandes trosbekännelse vid utnämning till prästerlig befattning inom svenska kyrkan ävensom till vissa andra tjänster, hänvisas till 2 § 2. övergångsbestämmelserna.

Med *församlingsfrihet* eller församlingsrätt förstås rätt för medborgarna att fritt sammankomma för gemensam överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmänna eller enskilda angelägenheter. Under församlingsrätten i egentlig mening brukar däremot icke inbegripas sådana sammankomster, vilka huvudsakligen avser att bereda deltagarna nöje eller förströelse.

Grundsatsen om församlingsfrihet är i vårt land av relativt sent datum. Lagstiftningsåtgärderna i ämnet synes under 1700-talet ha utgått från att allmänna sammankomster var onödiga och till och med samhällsfarliga. Medborgarna ansågs erhålla tillräckliga möjligheter att uttrycka sin mening i allmänna ärenden genom rätten att inför överhet och myndigheter framlägga sina besvär. Menighets överläggningsfrihet begränsades därför på olika sätt. År 1816 gavs i en kungl. kungörelse föreskrifter rörande sammankomster på landet, avseende samråd »för ortens gemensamma fördel i sådana tillåtliga allmänna ärenden, vilka, enligt författningarna, ej annorlunda böra behandlas»; för städernas del fanns i nämnda hänseende ingen lagreglering alls. Första gången församlingsfrihetens princip kom till uttryck i lag var år 1849, då såsom förordning utfärdades en av riksdagen antagen författning angående förändrade stadganden mot uppror och olovliga sammankomster. I förordningens 8 § stadgades sålunda: »Ej vare menighet å landet eller i stad förmenat, att sammankomma till överläggning om mål eller ärende, som menigheten rörer: ej heller må sådan sammankomst av offentlig myndighet upplösas, så framt därvid ej företages något, som emot lag stridande är eller eljest allmän ordning störer»; dock skulle anmälan göras till vederbörande offentliga myndighet så långt i förväg, att den kun-

de komma tillstädes, om så ansågs erforderligt. Anmälningsskyldigheten upprätthölls emellertid icke i praktiken.

Nyssnämnda bestämmelse i 1849 års förordning överfördes sedermera till 1864 års strafflag samt ändrades i samband därmed bland annat i så måtto att anmälningsskyldigheten borttogs och att det uttryckligen angavs att även allmänna ärenden skulle få behandlas vid sammankomsterna. År 1948 överflyttades stadgandet till 4 § b) lagen den 30 juni samma år ang. införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.

Vidare må nämnas att efter strafflagens tillkomst regeringen i administrativ ordning utfärdade åtskilliga kompletterande bestämmelser rörande allmänna sammankomster. De viktigaste av dessa stadganden intogs i 13 § 1868 års ordningsstadga för rikets städer, vilken paragraf genom särskilt beslut kunde göras tillämplig även för vissa delar av landsbygden. Enligt ordningsstadgan erfordrades för allmänna sammankomster anmälan till eller, i vissa fall, tillstånd av polismyndigheten.

Såväl nyssnämnda bestämmelser i ordningsstadgan som 4 § b) i 1948 års lag upphävdes genom den nu gällande lagen den 14 december 1956 om allmänna sammankomster. Denna lag äger tillämpning på allmän sammankomst som hålles för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsövning. Utgångspunkten för bestämmelserna i lagen är att största möjliga frihet skall råda på ifrågavarande område. I församlingsfriheten har således icke stadgats andra inskränkningar än sådana, som framstått som nödvändiga för att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas eller för att enskild medborgares fri- och rättigheter ej skall kränkas. Med hänsyn till dessa krav har det ansetts ofrånkomligt att låta myndigheterna i viss utsträckning reglera formerna för sammankomsterna och få insyn i vad därvid förekommer. Tillstånd av vederbörande polismyndighet erfordras såvitt avser städer och därmed likställda samhällen för hållande av allmän sammankomst på gata, torg eller andra sådana allmänna platser, som är upplåtna till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsel. Avsikten med tillståndskravet i dessa fall är i främsta rummet att få till stånd en prövning av om platsen i fråga är lämplig för sammankomster ur trafik- och ordningssynpunkt. Om hinder i nämnda hänseenden icke möter, skall tillstånd regelmässigt beviljas. Detta har i lagtexten kommit till uttryck på så sätt, att där angivits att vid tillståndsprövningen skall beaktas »vikten ur allmän synpunkt av att församlingsfriheten upprätthålles» (3 §). För anordnande av allmän sammankomst i stad eller köping på annan plats utomhus än nyss angivits, erfordras endast anmälan till polismyndigheten. Ändamålet därmed är att sätta polismyndigheten i tillfälle att vidtaga erforderliga åtgärder ur exempelvis trafik- och brandskyddssynpunkt. I övrigt föreligger i princip varken anmälningsskyldighet

eller tillståndskrav för anordnande av allmän sammankomst. Dock äger länsstyrelsen, om det befinnes oundgängligen erforderligt för ordningens upprätthållande, förordna om anmälningsskyldighet även för sammankomster utomhus annorstädes än i stad och köping samt för sammankomster, som hålles inomhus, dock med undantag bland annat för sådana som är att hänföra till religionsövning.

Lagen om allmänna sammankomster stadgar vidare rätt för polismyndigheten att närvara vid sammankomst. Polismyndigheten äger även i förväg erhålla de uppgifter av anordnaren, vilka är erforderliga med hänsyn till syftet med anmälan om eller tillstånd till sammankomsten. Däremot får icke någon form av censur förekomma. Emellertid äger polismyndigheten under vissa strängt begränsade, i lagen angivna förutsättningar inställa, upplösa och förbjuda förnyandet av allmän sammankomst.

Slutligen må här även nämnas att lagen ger möjlighet för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen att förordna, att allmän sammankomst icke får hållas inom visst län eller del därav, om så finnes påkallat med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot.

Såsom framgår av vad ovan anförts förutsätter lagen om allmänna sammankomster församlingsfriheten som en principiell medborgerlig rättighet. Som ett uttryck för denna princip är även att uppfatta det tidigare nämnda stadgandet i 18 kap. 5 § brottsbalken om brott mot medborgerlig frihet, vilket avser bland annat att bereda skydd för församlingsfriheten.

Utöver de i lagen om allmänna sammankomster stadgade inskränkningarna i församlingsfriheten må här nämnas, att förbud mot sammankomster kan meddelas enligt epidemilagen, i den mån det erfordras för hindrande av sjukdomars spridning.

Militärens rätt att deltaga i sammankomster har inskränkts genom stadgandet i 22 kap. 7 § brottsbalken om olovlig sammankomst. Sådant brott föreligger, om krigsmän, under beredskapstillstånd eller då riket är i krig, obehörigen håller sammankomst rörande ämne genom vars avhandlande lydnadsbrott eller rymning lätt kan föranledas eller fruktan eller misströstan kan utbredas hos krigsmännen.

Frågan om grundlagsfästande av principen om församlingsfrihet har vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens prövning.

I en motion vid riksdagen år 1890 yrkades att till RF 16 § skulle göras följande tillägg: »Ej må det förmenas svenske medborgare att sammankomma för överläggning i allmänt eller enskilt ärende. De föreskrifter, som erfordras till förekommande av missbruk av denna församlingsrätt, meddelas i lag, som stiftas av Konungen och riksdagen gemensamt». I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 12) avstyrkte konstitutionsutskottet bifall till motionen under åberopande bland annat av att ett bekräftande av

församlingsfriheten i RF 16 § ej var behövligt, enär nämnda frihet i vårt land även utan sådant stadgande ansågs för given.

Motioner med likartat syfte väcktes även åren 1892, 1893 och 1911. Samtliga avslogs emellertid efter avstyrkande utlåtanden från utskottet (nr 7, 2 och 29).

Då motion i ämnet ånyo framfördes vid riksdagen år 1914, gick konstitutionsutskottets utlåtande (nr 21) för första gången i tillstyrkande riktning. Utskottet framhöll bland annat att »i betraktande av församlingsrättens stora medborgerliga betydelse» principen därom borde fastslås i grundlagen. Mot utlåtandet reserverade sig emellertid tio utskottsledamöter. Andra kammaren biföll utskottets utlåtande, men första kammaren avslog detta, varför frågan förföll.

År 1916 väcktes en ny motion i saken. I anledning därav hemställde konstitutionsutskottets majoritet (utlåtande nr 15) om utredning och förslag rörande sådana ändringar i regeringsformen, genom vilka församlingsfrihetens princip grundlagsfästes. Ej heller denna gång kunde kamrarna enas.

Det förtjänar vidare nämnas att grundlagsskydd för församlingsfriheten föreslogs även i ett i oktober 1919 avgivet sakkunnigbetänkande med förslag till lag om utövande av den svenska medborgare tillförsäkrade församlingsrätten m. m. Enligt de sakkunnigas mening borde i RF 86 § införas ett andra moment, innehållande en definition av församlingsrätten samt föreskrift om att närmare bestämmelser i avseende på denna rätts utövande skulle meddelas genom lag, stiftad i den ordning RF 87 § 1 mom. stadgar. Någon ändring av RF 16 § ansågs däremot icke erforderlig. — Förslaget ledde icke till någon lagstiftning.

Såsom angivits i inledningen till detta kapitel föreslogs i 1941 års sakkunnigbetänkande, att församlingsfriheten skulle upptagas bland de grundlagsskyddade rättigheterna i RF 16 §.

Stadgandet till skydd för församlingsfriheten finns i ett flertal utländska författningar liksom i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 20) och i Europarådskonventionen angående skydd för nämnda rättigheter (artikel 11).

Även församlingsfriheten framstår som en medborgerlig rättighet av fundamental betydelse i ett nutida demokratiskt samhälle. Utredningen anser därför att principen om församlingsfrihet, såsom föreslagits vid ett flertal tillfällen, bör upptagas i regeringsformen. Att av hänsyn till andra väsentliga intressen vissa inskränkningar stadgas i denna frihet strider icke mot nämnda princip. Genom grundlagsbestämmelse i ämnet vinnes emellertid garanti för att inskränkningarna icke göres så långtgående att församlingsfrihet icke längre kan anses föreligga. Vidare måste inskränkningarna ske i form av generella regler, som garanterar likformighet i be-

handlingen. Ej heller i fråga om församlingsfriheten bör inskränkningar kunna få meddelas i annan ordning än genom lag.

Föreningsfriheten kan definieras som frihet för en förening att verka ohindrad samt frihet för medborgarna att tillhöra förening, utnyttja medlemskap i förening eller verka för förening eller bildandet av sådan.[1]

Föreningar finns av två huvudslag, nämligen sådana, som driver ekonomisk verksamhet för främjande av medlemmarnas ekonomiska intressen, samt de s. k. ideella föreningarna, vilkas verksamhet eller åtminstone syfte ej är av ekonomisk art.

Endast den förstnämnda gruppen är reglerad genom lagregler. Enligt 1951 års lag om ekonomiska föreningar krävs registrering hos offentlig myndighet för att sådan förening skall erhålla rättskapacitet. Registrering kan emellertid ifrågakomma endast beträffande de s. k. kooperativa ekonomiska föreningarna, dvs. föreningar med ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom sådan ekonomisk verksamhet, i vilken medlemmarna deltager som avnämare eller leverantörer eller med egen arbetsinsats eller genom begagnande av föreningens tjänster eller på annat dylikt sätt. Sådana sammanslutningar som arbetar i vanligt vinstsyfte har genom 1951 års lag hänvisats till bolagsformen. Genom särskilda lagar regleras vissa slags föreningar, vilka är att anse som ekonomiska föreningar av speciellt slag eller som därmed likartade föreningar, t. ex. jordbrukskreditkassor och bostadsrättsföreningar.

Rörande de ideella föreningarna finns, som nämnts, icke några lagbestämmelser. Enligt fast praxis anses sådana sammanslutningar emellertid äga rättskapacitet, om de antagit stadgar, angivande föreningens ändamål och formerna för beslutanderättens utövande, samt äger styrelse med rätt att utåt företräda föreningen.

En särställning bland de ideella föreningarna kan de sammanslutningar sägas intaga, som består av arbetsgivare och arbetstagare och har till uppgift att tillvarataga medlemmarnas intressen rörande anställningsvillkoren och förhållandet i övrigt till motparten i anställningsförhållandet. Bestämmelser till tryggande av föreningsrätten i parternas inbördes förhållanden har givits i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt (3 §).

Allmänna lagbestämmelser om föreningsfriheten i offentligrättslig mening finns icke i svensk rätt. Föreningsfriheten är emellertid en i vårt land erkänd grundsats. Att så är fallet framgår av att i lag gjorts vissa inskränkningar i föreningsfriheten, vilket förutsätter rättighetens principiella existens. Genom det tidigare vid flera tillfällen omnämnda stadgandet i 18 kap. 5 § brottsbalken om brott mot medborgerlig frihet kan för övrigt föreningsfrihetens princip anses ha kommit till direkt uttryck i lagstiftningen.

[1] Jfr prop. 1962 nr 10 del B sid. 272; stundom hänföres till föreningsfriheten även rätten att bilda bolag, se sålunda Fahlbeck m. fl., Medborgarrätt (1947), sid. 246 f.

En inskränkning i föreningsfriheten följer av 18 kap. 4 § brottsbalken, som stadgar straff för olovlig kårverksamhet. Därmed avses att någon bildar eller deltager i sammanslutning, som måste anses vara avsedd att utgöra eller med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilken den är bildad lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka och som icke med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten. Som en inskränkning i föreningsfriheten kan även uppfattas lagen den 9 maj 1947 om förbud mot politiska uniformer.

Även föreningsfriheten är numera garanterad i åtskilliga utländska författningar, liksom i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 11) samt i Förenta Nationernas allmänna rättighetsförklaring (artikel 20). Av de övriga nordiska länderna saknar endast Norge grundlagsbestämmelse i detta ämne.

I likhet med vad som är fallet med övriga i denna paragraf upptagna medborgerliga fri- och rättigheter måste enligt utredningens mening föreningsfriheten anses vara så betydelsefull att den, såsom även föreslogs i 1941 års sakkunnigbetänkande, bör garanteras i regeringsformen. Därav följer att sådana inskränkningar i nämnda frihet icke skall kunna genomföras att föreningsfrihet icke längre kan anses råda. Däremot hindrar ett grundlagsfästande av föreningsfriheten icke att denna underkastas vissa begränsningar av hänsyn till andra väsentliga intressen. Emellertid bör inskränkningar i föreningsfriheten icke kunna få meddelas annorledes än genom lag.

Under hänvisning till ovan angivna överväganden stadgas i förevarande paragraf att svensk medborgare skall njuta åsiktsfrihet, yttrandefrihet och tryckfrihet, religionsfrihet samt församlingsfrihet och föreningsfrihet. Såsom en sammanfattande beskrivning av den huvudsakliga innebörden i de sålunda fastslagna friheterna stadgas i paragrafens andra punkt, att medborgarna äger, enligt vad i grundlag och annan lag närmare stadgas, 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.

2 §

Den personliga friheten

Rätten för medborgarna till *personlig frihet* är i så måtto fastslagen i RF 16 § som där stadgas, att »Konungen bör ... ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är». Såsom tidigare framhållits föreligger olika uppfattningar

rörande innebörden av ifrågavarande grundlagsparagraf. I nyss angivna led av stadgandet säges närmast att det fordras domstols lagakraftvunna utslag för att statsmyndighet skall äga beröva någon bland annat den personliga friheten. Bestämmelsens formulering har emellertid icke ansetts innebära förbud mot att stadga ingrepp i nämnda frihet även i andra situationer.

Principen om rätt för medborgarna till personlig frihet har vidare kommit till uttryck i brottsbalken genom dess bestämmelser om straff för ingrepp i denna frihet. I detta hänseende må främst erinras om stadgandena i balkens 3 kap. om brott mot liv och hälsa, 4 kap. om brott mot frihet och frid samt 6 kap. om sedlighetsbrott.

Som bekant är enligt svensk rätt frihetsberövande tillåtet i ett icke ringa antal fall. En översiktlig framställning av reglerna på detta område har givits i första lagutskottets utlåtande nr 17 år 1952, vartill utredningen här får hänvisa. De där angivna mera varaktiga frihetsberövandena kan uppdelas i två huvudgrupper, nämligen frihetsberövanden efter fällande dom av domstol och de s. k. administrativa frihetsberövandena.

I fråga om den förstnämnda gruppen må främst erinras om den allmänna brottspåföljden fängelse. Därom stadgas i 26 kap. brottsbalken. Vidare kan exempelvis ungdomsfängelse och internering ådömas under vissa omständigheter (29 och 30 kap. brottsbalken). För brott av krigsmän kan dessutom ifrågakomma arrest som disciplinstraff (32 kap. samma balk).

Under beteckningen administrativa frihetsberövanden brukar sammanföras sådana frihetsberövanden som, beslutade i första instans av annan myndighet än domstol, fullföljer ett självständigt ändamål vanligen av social natur, såsom att meddela vård eller verka uppfostrande och utbildande, och icke är allenast tillfälliga. Till denna grupp hör exempelvis tvångsintagning på alkoholistanstalt jämlikt nykterhetsvårdslagen, vissa fall av omhändertagande för samhällsvård enligt barnavårdslagen samt tvångsintagning på sinnessjukhus jämlikt sinnessjuklagen.

Under senare år har en livlig debatt pågått i frågan huruvida förfarandet vid de administrativa frihetsberövandena kan anses tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Vid upprepade tillfällen har förslag väckts om översyn och ändring av gällande regler på detta område. Olika statliga utredningar har befattat sig med hithörande spörsmål. I detta sammanhang må endast erinras om utredningen angående rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden, tillsatt närmast i anledning av framställning från 1952 års riksdag (skrivelse nr 196). I sitt år 1960 avgivna betänkande (SOU 1960: 19) framlade utredningen bland annat förslag om inrättande av särskilda socialdomstolar för handläggning av mål om frihetsberövande ingripanden beträffande alkoholmissbrukare, barn och ungdom, försumliga försörjare, lösdrivare och vissa psykiskt efterblivna. I ett förslag till lag om socialdomstol upptogs bestämmelser om domstolens organisation och för-

farandet vid denna. Även i fråga om andra administrativa frihetsberövanden än de nyss angivna förordade utredningen en förstärkning av rättsskyddet i vissa hänseenden. Utredningsförslaget är beroende på regeringens prövning.

Vad angår mera kortvariga frihetsberövanden skall här endast särskilt omnämnas de straffprocessuella tvångsmedlen gripande, kvarhållande för polisförhör, anhållande och häktning. Dessa åtgärder regleras i 23 och 24 kap. rättegångsbalken, där ingående bestämmelser ges till förekommande av grundlösa frihetsberövanden.

Av Bilaga 13 till utredningsbetänkandet framgår att främmande länders författningar regelmässigt innehåller stadgande rörande den personliga friheten. I den danska grundlagen föreskrives bland annat, att nämnda frihet är okränkbar och att frihetsberövande blott kan äga rum »med hjemmel i loven» (71 §). Den finska regeringsformen stadgar i 6 §, att varje finsk medborgare skall vara »tryggad enligt lag» till bland annat liv och personlig frihet. I norska grundlagen ges bestämmelser om den personliga friheten bland annat i 99 §, som förbjuder olaga fängslande. Enligt Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har envar rätt till frihet och personlig säkerhet; ingen får berövas sin frihet utom i vissa särskilt angivna fall och i den ordning lagen föreskriver (artikel 5). Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna innehåller även bestämmelse om att envar har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet (artikel 3).

I nära samband med den personliga friheten står *rätten för medborgarna att fritt välja vistelseort inom riket eller lämna riket.* Därom stadgas i RF 16 § att »Konungen bör ... ingen från ort till annan förvisa». Enligt ordalydelsen avser således bestämmelsen endast bortvisning från en ort i förening med anvisande av annan uppehållsort. Hinder har icke ansetts föreligga mot att i lag stadga inskränkningar i rätten att välja vistelseort. Exempel på sådana inskränkningar lämnar lagen den 17 maj 1940 med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. Enligt denna äger regeringen eller enligt regeringens bemyndigande vederbörande militära befälhavare eller länsstyrelse utfärda förbud för obehöriga att beträda område, som tillhör försvarsväsendet eller nyttjas av detta eller för dess räkning eller som eljest är av betydelse för försvarsväsendet; vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden kan motsvarande förbud meddelas även i fråga om område, som är av betydelse för folkförsörjningen. Av intresse i detta sammanhang är också vissa bestämmelser i 1960 års civilförsvarslag. I 34 § första stycket denna lag stadgas rätt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att vid krig eller krigsfara förordna om utrymning, dvs. uppmana eller ålägga invånare inom område, som blivit eller kan antagas bli utsatt för fientlig verksamhet eller inom vilket eljest militära åtgärder av synnerlig

betydelse vidtages eller kan förväntas, att lämna sin bostad och under viss tid taga uppehåll utom angivet område. Än längre går 35 § samma lag, enligt vilken paragraf för vinnande av det med utrymningen avsedda syftet föreskrifter kan meddelas rörande uppehållsplats för dem, som på grund av beslutet om utrymning måste lämna sin bostad. Här är sålunda fråga om en bestämmelse, som öppnar möjlighet till »förvisning» från en ort till en annan. Vidare må erinras om reglerna i 34 § andra stycket och 37 § civilförsvarslagen rörande omflyttning, bortflyttningsförbud och inflyttningsförbud.

I 25 kap. rättegångsbalken ges bestämmelser om reseförbud, dvs. förbud för person, som misstänkes för brott, att utan tillstånd lämna honom anvisad vistelseort.

Därjämte må nämnas att enligt brottsbalken möjlighet finns att meddela särskild föreskrift om vistelseort för den som villkorligt frigivits från fängelsestraff liksom för den som ådömts skyddstillsyn (26 kap. 15 § och 28 kap. 6 §).

Till förhindrande av sjukdomars spridning kan inskränkningar i rätten att välja vistelseort meddelas enligt epidemilagen.

I fråga om rätten att lämna riket har begränsningar stadgats i lagen den 14 juni 1917 om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket.

Enligt kungl. kungörelsen den 7 november 1941 om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehava giltigt pass är utresa till annat land än de övriga nordiska länderna förbjuden för den som saknar pass. Jämlikt passkungörelsen den 31 maj 1940 må pass icke utfärdas bland annat om vederbörande är efterlyst eller om passmyndigheten har kännedom om eller skälig anledning antaga, att sökanden står i sådan förbindelse med utlandet eller eljest bedriver sådan verksamhet, som är skadlig för svenska statsintressen.

Friheten att välja vistelseort omnämnes icke i vare sig den norska eller den danska grundlagen. Däremot stadgar Finlands regeringsform rätt för finsk medborgare att »vistas i eget land, att här fritt välja boningsort och att färdas från en ort till en annan, så vitt icke i lag annorlunda är stadgat» (7 §). Enligt artikel 13 i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har envar rätt att inom varje stats gränser fritt förflytta sig och välja sin vistelseort liksom rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, och att återvända till sitt eget land.

Med den personliga friheten sammanhänger även *rätten till hemfrid.* Denna garanteras i RF 16 §, som stadgar förbud för »Konungen» att någons »fred i dess hus störa eller störa låta». Hinder har emellertid icke ansetts möta mot att genom bestämmelser i lag stadga inskränkningar i hemfriden.

Rätten till hemfrid har i brottsbalken kommit till uttryck genom stadgandet i 4 kap. 6 § om straff för hemfridsbrott. Sådant brott föreligger, om

någon olovligen intränger eller kvarstannar där annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg.

Bland inskränkningar i rätten till hemfrid må i första hand erinras om de allmänna reglerna rörande husrannsakan i anledning av misstanke om brott. Därom ges bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken liksom även i speciella författningar, såsom lagen den 30 juni 1960 om straff för varusmuggling (18 §).

Bestämmelser om husrannsakan utan att misstanke om brott föreligger har upptagits i allmänna ransoneringslagen (21 §). Vidare må här nämnas reglerna om taxeringsrevision hos deklarationsskyldig (56—58 §§ taxeringsförordningen och 1961 års lag om handräckning vid taxeringsrevision).

Av Bilaga 13 framgår att övriga nordiska grundlagar innehåller stadganden till skydd för hemfriden. Samma är förhållandet med Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna (artikel 8) samt Förenta Nationernas allmänna rättighetsförklaring (artikel 12).

I nära samband med den personliga friheten står också *rätten att oförkränkt befordra meddelanden genom post eller annat liknande allmänt samfärdsmedel.* Någon bestämmelse till skydd därför finns icke i nu gällande regeringsform. Ämnet regleras i stället genom annan lag och författning.

I 4 kap. 8 § brottsbalken stadgas straff för brytande av post- eller telehemlighet. Därmed avses att någon olovligen bereder sig tillgång till meddelande, vilket såsom postförsändelse eller såsom telefonsamtal, telegram eller annat telemeddelande är under befordran genom allmän befordringsanstalt. Enligt 9 § i samma kapitel straffas för intrång i förvar den som, utan att fall är för handen som i 8 § sägs, olovligen bryter brev eller telegram eller eljest bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller eljest tillslutet. Utom genom dessa bestämmelser i brottsbalken och särskilda stadganden om tystnadsplikt skyddas brevhemligheten liksom även telegraf- och telefonhemligheten genom speciella föreskrifter för befattningshavare vid post- och televerken. I fråga om dessa föreskrifter må här hänvisas till 1941 års allmänna poststadga, 1959 års telegrafreglemente och 1963 års telefonreglemente.

Inskränkningar i rätten att oförkränkt befordra meddelanden har stadgats i 27 kap. rättegångsbalken. Enligt 1—3 §§ i nämnda kapitel må, med vissa inskränkningar, brev, telegram eller annan försändelse, som finns i post- eller telegrafverkets vård, tagas i beslag vid grövre brott, om försändelsen skäligen kan antagas äga betydelse för utredning om sådant brott eller vara genom brottet någon avhänd eller på grund av brottet förverkad. Jämlikt 16 § samma kapitel kan avlyssnande få äga rum av telefonsamtal till eller från en för grovt brott misstänkt person, om så anses vara av synnerlig vikt för utredningen; för åtgärden erfordras dock tillstånd av domstol.

Oberoende av misstanke om brott äger regeringen enligt 5 § i 1939 års valutalag av kontrollhänsyn medge rätt för polismyndighet, riksbanken eller tjänsteman, som riksbanken därtill förordnar, att öppna och granska brev och andra försändelser till eller från utlandet, som finns i postverkets vård.

Av Bilaga 13 framgår att ett flertal främmande länders författningar innehåller stadganden till skydd för brev-, telegraf- och telefonhemligheten. Av övriga nordiska länder saknar endast Norge författningsbestämmelse i detta hänseende. I 12 § Finlands regeringsform föreskrives att brev-, telegraf- och telefonhemligheten är okränkbar, så vitt ej undantag stadgats i lag. Den danska grundlagen fastslår att beslag och undersökning av brev samt ingrepp i post-, telegraf- och telefonhemligheten »må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse» (72 §).

Såväl Förenta Nationernas allmänna rättighetsförklaring (artikel 12) som Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna (artikel 8) innehåller stadgande om skydd för brevhemligheten.

Enligt författningsutredningens mening måste rätten till personlig frihet samt de därmed nära förbundna, ovan omnämnda rättigheterna till fritt val av vistelseort, till hemfrid och till meddelelsefrihet anses vara av så grundläggande betydelse för medborgarna att ett principstadgande om dessa friheter bör upptagas i detta kapitel av regeringsformen. Såsom framgått av den tidigare lämnade framställningen innehåller redan nuvarande regeringsform i 16 § stadgande angående den personliga friheten och hemfriden samt även, låt vara i ofullständig mån, om rätten att välja vistelseort. Samtliga nu ifrågavarande fri- och rättigheter föreslogs grundlagsfästa i 1941 års sakkunnigbetänkande.

Såsom framgått av vad ovan anförts gäller i olika hänseenden inskränkningar i de fri- och rättigheter som här avses. Ett principstadgande i grundlag om nämnda rättigheter innefattar icke hinder mot att dessa underkastas vissa begränsningar. Det utgör emellertid garanti för att erforderliga begränsningar meddelas genom generella normer, som innebär likformighet i behandlingen av lika fall. Med hänsyn till de betydelsefulla medborgerliga intressen, varom här är fråga, bör inskränkningar i rättigheterna enligt utredningens mening få meddelas endast genom lag eller med stöd av lag. Beträffande frågan i vilka fall den ena eller andra av dessa båda former för normgivning skall ifrågakomma må framhållas följande. I 7 kap. 2 § föreslås stadgande av innebörd att bestämmelser om brott och påföljd för brott samt om åligganden för enskilda ej får meddelas annorledes än genom lag; endast om bestämmelserna är av mindre ingripande natur får de meddelas i administrativ ordning. Vad som innefattas under uttrycket »av mindre ingripande natur» är en avvägningsfråga, som icke kan besvaras genom någon allmän regel. I nämnda hänseende må dock här erinras om att, såsom angivits i motiven till 7 kap. 2 §, i fråga om bestämmelser om

brott och påföljd för brott enligt utredningens mening bör gälla, att frihetsstraff utöver sex månader skall kunna föreskrivas endast i lag. Detta innebär en ändring i förhållande till vad som nu gäller. Sålunda har hinder hittills icke ansetts föreligga mot att i författning, utfärdad av regeringen i administrativ ordning, stadga straff av fängelse upp till två år (se exempelvis 15 § första stycket passkungörelsen den 31 maj 1940). Men även i andra fall än då fråga är om frihetsstraff utöver sex månader förekommer för närvarande att i annan författning än lag meddelas bestämmelser om betydelsefulla begränsningar i de fri- och rättigheter, som här avses. Exempelvis må nämnas att 22 § i 1963 års telefonreglemente ger televerket rätt att avstänga och nedtaga abonnents telefonanläggningar, om denne underlåter att iakttaga i reglementet eller av telestyrelsen stadgade föreskrifter. En så allmänt avfattad och ingripande inskränkning i meddelelsefriheten — vilken inskränkning avser icke endast nu gällande föreskrifter utan även sådana som framdeles kan komma att utfärdas — kan enligt utredningens mening icke hänföras till »bestämmelser av mindre ingripande natur».

Mot bakgrund av ovan angivna överväganden stadgas i 2 § i förevarande kapitel att svensk medborgare åtnjuter personlig frihet samt rätt att fritt välja vistelseort inom riket eller lämna riket; han är därjämte tillförsäkrad hemfrid samt rätt att oförkränkt befordra meddelanden genom post eller annat sådant allmänt samfärdsmedel. Dessa fri- och rättigheter får ej inskränkas annorledes än genom lag eller med stöd av lag.

3 §

Äganderätten

I denna paragraf föreslås en grundlagsbestämmelse till skydd för äganderätten.

Den nuvarande regeringsformen innehåller, som förut berörts, i 16 § ett stadgande om skydd för den enskilda äganderätten. Stadgandet förbjuder »Konungen» att någon »fördärva eller fördärva låta» till hans »välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är» liksom att någon »avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsakning och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva».

Rörande den närmare innebörden av RF 16 § föreligger, såsom framhållits i det föregående, skiftande uppfattningar. I 1941 års betänkande med förslag till ändrad lydelse av 16 § uttalade de sakkunniga, att stadgandet i vad det avsåg att utgöra ett skydd för äganderätten blott var riktat mot regeringsmakten och sålunda icke innefattade någon begränsning av den lagstiftningsmakt, som enligt regeringsformen tillkommer konung och riksdag gemensamt.

Vad angår innebörden av begreppet äganderätt bör till en början fram-

hållas, att begreppet inte kan bestämmas oberoende av tid och rum. Vare sig äganderätten beskrives som en i princip absolut rätt för ägaren att fritt förfoga över sin egendom — låt vara att denna rätt i skilda hänseenden inskränkts genom lag och sedvanerätt — eller uppfattas som en sammanfattning av alla de olika befogenheter, som enligt lag och sedvanerätt tillkommer en ägare, så bestämmes äganderätten till sin innebörd av den gällande rättsordningen och förändras med denna.

Samhällsutvecklingen har framtvingat inskränkningar i äganderätten av olika slag. Inskränkningarna, som föranletts av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen av vikt, kan t. ex. bestå i skyldighet att under vissa förhållanden avstå egendom, skyldighet att med avseende på egendom vara verksam på visst sätt eller skyldighet för ägaren att finna sig i vissa inskränkningar i rätten att fritt handha egendomen eller eljest tåla intrång i äganderätten. De legala inskränkningarna återfinns i ett stort antal lagar och författningar. Här må endast nämnas lagen den 12 maj 1917 om expropriation, lagen den 17 juni 1932 om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m. m. för ordningsmaktens behov, allmänna förfogandelagen den 26 maj 1954, rekvisitionslagen den 30 juni 1942, beredskapsförfogandelagen den 30 juni 1942, strandlagen den 30 maj 1952, naturskyddslagen den 21 november 1952, jordförvärvslagstiftningen (lagen den 18 juni 1925 angående förbud i vissa fall för bolag, förening och stiftelse att förvärva fast egendom och lagen den 3 juni 1955 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet) samt skogsvårdslagstiftningen, byggnadslagstiftningen, väglagstiftningen, jorddelningslagstiftningen, fiske- och jaktvårdslagstiftningen, brandskyddslagstiftningen och hälsovårdslagstiftningen. I de nu nämnda lagarna har inskränkningarna i äganderätten i regel sin grund i hänsyn till det allmännas eller allmänhetens bästa. Inskränkningar till förmån för annan enskild förekommer bland annat i vatten- och gruvlagarna samt i lagar om nyttjanderätt till fast egendom (arrende- och hyreslagstiftningen).

Vid sidan av lagstadgade inskränkningar i äganderätten förekommer också inskränkningar som gäller enligt sedvanerätt eller med högst ofullständig reglering i lag. Här må erinras om den s. k. allemansrätten, som yttrar sig i en befogenhet för envar att i viss utsträckning beträda annans mark och tillgodogöra sig naturalster där samt att nyttja annans vattenområde.

Vid ingrepp i enskilds äganderätt uppkommer naturligen frågan om dennes rätt till ersättning för vad han fått avstå eller för det intrång som han måst lida. Såsom allmän rättsprincip i svensk rätt gäller därvid, att rätt till ersättning föreligger, då ingreppet innebär avhändelse av äganderätt, såsom vid expropriation och liknande förfoganden.

Expropriation innebär att ägare av fastighet är skyldig att för vissa allmännyttiga ändamål avstå fastigheten eller upplåta nyttjanderätt eller

servitutsrätt. Enligt expropriationslagen ankommer det på regeringen att meddela tillstånd till expropriation. Tillstånd får meddelas endast för sådana ändamål som uttryckligen anges i lagen. I fråga om expropriationsersättning stadgas, att för fastighet som exproprieras löseskillning skall erläggas motsvarande fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning. Om en del av en fastighet exproprieras och återstoden lider skada eller intrång genom expropriationen eller den exproprierade delens användande, skall ersättning därför gäldas. Även om eljest genom expropriationen skada uppkommer för ägaren, skall sådan skada ersättas. Huvudprincipen för ersättning är alltså, att ersättningen skall uppgå till sådant belopp, att den ersättningsberättigade bibehålles orubbad vid den ekonomiska ställning såsom helhet räknat som han förut innehaft. Den exproprierade egendomens värde skall helt ersättas och likaså skall skada och intrång, som föranledes av expropriationen, i sin helhet gottgöras. Beträffande förfarandet vid expropriation gäller, att expropriationsmål handlägges av domstol; frågan om tillstånd till expropriation avgöres dock, som förut nämnts, av regeringen.

Medan expropriationslagen endast hänför sig till fastighet och särskild rätt till fastighet, avser förfogandelagstiftningen förnödenheter i allmänhet, alltså såväl fast som lös egendom. Enligt allmänna förfogandelagen kan ägare eller innehavare av förnödenhet, som erfordras för krigsbruk eller för ekonomisk försvarsberedskap eller som eljest är av vikt för befolkningen eller produktionen, åläggas att avstå förnödenheten till kronan. Vidare kan bestämmas att t. ex. fastighet, byggnad, fartyg, motorfordon m. m. skall upplåtas till kronan. För förnödenhet, som ställes till kronans förfogande av annan än återförsäljare, skall ersättning utgå med belopp, som prövas skäligt med hänsyn till nödvändiga kostnader vid produktion eller återanskaffning av sådan förnödenhet. Avstås förnödenheten av återförsäljare, lämnas ersättning med belopp som prövas skäligt med hänsyn till nödvändiga kostnader vid återanskaffning och återförsäljning av sådan förnödenhet. Om fastighet m. m. upplåtes till begagnande av kronan, lämnas skälig ersättning för den för upplåtaren förlorade avkastningen eller nyttan. Har egendomen lidit skada eller avsevärd försämring, utgår skälig ersättning jämväl därför.

För egendom som tages i anspråk enligt rekvisitionslagen eller beredskapsförfogandelagen skall enligt närmare bestämmelser i dessa lagar ersättning likaledes utgå med belopp som prövas skäligt.

Full ersättning för egendom som tages i anspråk föreskrives däremot i 1932 års lag om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m. m. för ordningsmaktens behov.

Vid vissa tvångsavhändelser gäller rätt till ersättning med högre belopp än vad som svarar mot fulla värdet. Om annans fasta egendom tages i anspråk genom inlösen enligt vattenlagen, skall ersättning sålunda i vissa fall

utgå med 150 procent av värdet (9 kap. 48 § vattenlagen). Även inom gruvrätten finns principen om ersättning med 150 procent (37 § gruvlagen). Såsom framhållits bland annat av tredje lagutskottet i utlåtande nr B 1 år 1958 (sid. 28) i anledning av förslag till vissa ändringar i expropriationslagen står de berörda reglerna om ersättning med förhöjt belopp icke i överensstämmelse med expropriationslagstiftningens allmänna grundsatser utan beror på särskilda och historiska förhållanden.

I motsats till vad sålunda gäller vid expropriation och liknande förfoganden över egendom är frågan om rätt till ersättning vid andra lagenliga ingrepp i enskilds äganderätt mera oklar. Några allmänna rättsgrundsatser, som kan grunda ersättningsrätt när äganderätten begränsas genom lagenliga statliga åtgärder utan att äganderätten övergår till annan, anses icke finnas i svensk rätt.

Hithörande spörsmål har vid olika tillfällen behandlats i riksdagen. Sålunda hemställdes i två motioner vid riksdagen år 1944 (I: 197 och II: 305) att riksdagen måtte hos regeringen anhålla om en allsidig utredning av spörsmålet om statens skyldighet att giva ersättning vid intrång i äganderätten och den ekonomiska friheten samt för riksdagen framlägga de förslag till lagstiftning, som kunde föranledas av utredningen.

I sitt utlåtande (nr 65) över motionerna anförde andra lagutskottet bland annat, att det utan tvivel skulle vara värdefullt, om man i lagstiftningen skulle kunna angiva närmare, fasta riktlinjer för statens skyldighet gentemot den enskilde i förevarande hänseenden. Godtyckliga avgöranden efter billighet och skälighet skulle lämna plats för enhetliga lagregler. Utskottet kunde emellertid icke värja sig för den tanken, att svårigheterna att fastställa oomtvistliga kriterier för ersättningsfrågornas bedömande skulle komma att bli oöverstigliga. En lagstiftning i ämnet skulle beröra lagar och författningar på de mest skilda rättsområden. Med all säkerhet skulle icke kunna uppställas annat än allmänna, mer eller mindre vaga regler om förutsättningarna för rätt till ersättning och om ersättningens storlek. Det låg då nära till hands att antaga att, även om lagstiftningen i ämnet genomfördes, frågan om och i vad mån ersättning skulle utgå ändock måste överlämnas åt ett skönsmässigt, efter omständigheterna i det särskilda fallet avpassat bedömande.

På hemställan av andra lagutskottet föranledde motionerna icke någon riksdagens åtgärd.

Frågan om det allmännas ersättningsskyldighet vid rättsenliga ingrepp i enskilds äganderätt behandlades också vid riksdagen år 1949. I en motion (I: 160) hemställdes, att riksdagen ville anhålla om utredning angående bättre tillgodoseende av de enskildas rättsskyddsbehov bland annat genom ökad rätt till ersättning för skada och olägenhet, som vållades genom administrativa myndigheters åtgöranden. I sitt i anledning av motionen avgivna utlåtande (nr 38) lämnade första lagutskottet följande sammanfattande re-

dogörelse för de principer, vilka enligt gällande lagstiftning på olika områden kunde anläggas på förevarande fråga:

a) I de fall, då staten övertar egendom för att nyttiggöra den i statens egen verksamhet eller förbjuder näring för att möjliggöra ett statsmonopol i huvudsakligen statsfinansiellt syfte, utgår som regel ersättning, antingen efter fulla värdet eller med skäligt belopp.

b) I de fall, då staten hindrar samhällsfarlig eller ur samhällets synpunkt mindre önskvärd verksamhet eller låter förstöra egendom i ordnings- eller säkerhetssyfte och liknande, utgår som regel icke ersättning.

c) I de fall, då hinder i näring följer som en biverkan av ett statligt påbud, utgår ej ersättning annat än i undantagsfall.

Härefter anförde utskottet:

Frågan om statens ersättningsskyldighet till enskilda vid rättsenliga ingrepp av olika slag, särskilt i äganderätten och näringsfriheten, tillhör de mest omstridda problemen inom den offentliga rätten. Inom utskottet har företagits en undersökning huru dessa ersättningsfrågor lösts i ett antal olika författningar, där regler finnas. Det har därvid visat sig, att ganska olika principer komma till användning, om ock vissa allmänna tendenser kunna urskiljas. Dessa skiljaktigheter avse såväl spörsmålet, när ersättning skall utgå och efter vilka grunder denna i så fall skall beräknas, som frågan vilka myndigheter som ha att avgöra dessa ersättningsfrågor.

Utskottet inser till fullo att stora svårigheter möta att finna enhetliga regler för bedömande av dessa spörsmål. Emellertid anser utskottet det vara av stor vikt ur rättssäkerhetssynpunkt att ersättningsfrågorna lösas efter enhetliga linjer. Den praktiska betydelsen härav får icke heller underskattas. Därest det bleve fullt klart att vissa bestämda principer tillämpades på området, kunde medborgarna i sitt handlande inrätta sig härefter och en mängd processer torde bliva överflödiga. Även ur det allmännas synpunkt skulle icke oväsentliga fördelar vara att vinna av ett enhetligt regelsystem. Det torde nämligen icke vara osannolikt att vid en klarare gränsdragning i fråga om det allmännas ersättningsskyldighet det sammanlagda beloppet av ersättningarna skulle nedgå.

Till vilka resultat en utredning rörande dessa frågor skulle nå fram, kan icke på förhand överblickas. Så mycket torde dock vara klart att på många områden bliva specialregleringar nödvändiga. Det oaktat skulle det vara värdefullt, om man även vid antagande av dylika särbestämmelser kunde utgå från vissa av statsmakterna godtagna allmänna principer för ersättningsfrågornas lösning.

Utskottet hemställde, att riksdagen måtte besluta anhålla om utredning angående möjligheten att nå fram till enhetliga regler för bedömande av frågor om det allmännas ersättningsskyldighet vid rättsenliga ingrepp i enskilds äganderätt och ekonomiska frihet. Riksdagen beslöt emellertid att motionen ej skulle föranleda någon åtgärd.

I två motioner år 1954 (I: 129 och II: 319) hemställdes om utredning angående åtgärder för en likformig reglering av rätten till ersättning vid ingrepp i enskilds äganderätt och frihet. Sammansatta konstitutions- och första lagutskottet förordade i sitt utlåtande (nr 2) över motionerna en utredning rörande frågan om ersättning vid lagenliga ingrepp i hälsovår-

dens intresse och framhöll, att vid en sådan utredning de spörsmål som skulle undersökas borde ses mot bakgrund av ersättningsproblemen i stort och att utredningsarbetet härigenom kunde bidraga till att man efter hand nådde fram till mera enhetliga grunder för ersättningsfrågornas bedömande i allmänhet. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag hemställa om en sådan utredning och chefen för inrikesdepartementet tillkallade efter bemyndigande av regeringen justitierådet Hugo Digman att verkställa denna. I oktober 1955 avlämnade utredningsmannen betänkande (stencilerat) angående ersättning vid lagenliga ingripanden i hälsovårdens intresse.

I proposition nr 126 år 1956 rörande fråga om lagstiftning angående ersättning vid vissa ingripanden i hälsovårdens intresse sammanfattade chefen för inrikesdepartementet rättsläget i vad anginge statens skyldighet att lämna enskild ersättning för skada föranledd av rättsenliga ingrepp sålunda:

Sedan lång tid tillbaka har uppmärksammats frågan i vad mån ersättning bör utgå till den enskilde medborgaren för de förluster av olika slag, som kan tillfogas honom genom ingripanden från det allmännas sida. Frågan har fått allt större betydelse allteftersom samhället utvecklats och den statliga verksamheten ökat. I ett utvecklat samhälle måste nämligen i olika hänseenden ingripanden ske i det allmännas intresse, även om därigenom den enskilde åsamkas skador i ekonomiskt avseende. I många fall framstår det som fullt naturligt att den enskilde får ersättning, t. ex. när kronan tar i anspråk den enskildes egendom genom expropriation. I andra fall kan det synas rimligt att den enskilde själv får bära förlusterna vid ingripanden från det allmännas sida. Stundom får ersättningsfrågan bedömas främst ur skälighetssynpunkt. — Givetvis är det önskvärt att så långt möjligt utforma enhetliga normer för det ersättningsansvar som må åvila kronan. Såsom riksdagen uttalade vid sin hemställan om den nu verkställda utredningen, får man börja med att på vissa mera avgränsade områden söka nå fram till enhetliga normer angående när ersättning skall utgå och efter vilka grunder den skall beräknas. Ett sådant avgränsat område — där bristfälligheterna i gällande rätt blivit klart ådagalagda och allmänt erkända — ansågs ingripanden i hälsovårdens intresse utgöra.

Sedan riksdagen bifallit de i propositionen framlagda förslagen, utfärdades kungörelse den 18 maj 1956 om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripanden i hälsovårdens intresse.

Rörande frågan om ersättning vid statliga intrång i äganderätt må här också hänvisas till en vid betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag (SOU 1952: 24) fogad promemoria i ämnet.

I 1941 års sakkunnigbetänkande rörande RF 16 § föreslogs, såsom tidigare anförts, en grundlagsbestämmelse, som skulle fastslå principerna om egendomens trygghet samt om att skälig ersättning måste lämnas vid förfogande över eller expropriation av egendom för statens räkning och att bestämmelser härom måste givas i form av lag. Grundlagsbestämmelsen skulle enligt förslaget upptagas i RF 16 §.

Såsom framgår av Bilaga 13 är det i andra länders författningar vanligt att bestämmelser upptagits till skydd för äganderätten. De övriga nor-

diska ländernas grundlagar innehåller sålunda stadganden härom. Den danska grundlagen stadgar i 73 §, att egendomsrätten är okränkbar och att ingen kan förpliktas att avstå sin egendom annat än när allmänt väl kräver det; avstående kan ske endast med stöd av lag och mot full ersättning. Finlands regeringsform föreskriver i 6 §, att varje finsk medborgares egendom är tryggad enligt lag och att genom lag skall stadgas om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. Även i den norska grundlagen fastslås principen om full ersättning vid expropriation och det förutsättes att expropriation kan ske endast när statens behov kräver det (105 §).

I Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna uttalas i artikel 17, att envar har rätt att äga egendom och att ingen må godtyckligt berövas sin egendom.

Bestämmelser till skydd för äganderätten har vidare upptagits i 1952 års tilläggsprotokoll till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I artikel 1 i protokollet föreskrives sålunda, att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt samt att ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angives i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. Härtill har fogats ett tillägg, som uttryckligen gör förbehåll för statens rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalningen av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.

Äganderätten har i vårt land i all tid åtnjutit rättsordningens skydd; respekten för den enskildes äganderätt utgör i själva verket en av grundvalarna för vad vi avser med begreppet rättsstat. Det sagda innebär dock icke att begreppet äganderätt i dag har samma innehåll som i äldre tid. Såsom framhållits i det föregående har samhällsutvecklingen medfört ständigt nya inskränkningar i de befogenheter, som tidigare betraktades som förbundna med äganderätten. Särskilt gäller detta i fråga om äganderätten till fastighet.

Den principiella respekten för äganderätten kvarstår dock orubbad. Enligt stadgad rättsuppfattning får ingrepp i äganderätten ske endast då det kräves för att tillgodose allmänna eller enskilda intressen av stor vikt; väsentliga ingrepp i egendom får enligt den konstitutionella praxis som utvecklats icke ske utan riksdagens medverkan.

Av ålder gäller också i svensk rätt grundsatsen om rätt till ersättning vid tvungen egendomsavhändelse; vid avhändelser av expropriationsnatur gäller som huvudprincip att full ersättning skall utgå. Frågan om rätt till ersättning vid andra lagenliga ingrepp i enskilds äganderätt är däremot, såsom framgår av det föregående, icke lika klar. Några allmänna rätts-

grundsatser rörande ersättningsrätten i hithörande fall finns icke. Endast inom vissa avgränsade områden, såsom vid ingripanden i hälsovårdens intresse, har vissa enhetliga normer fastställts.

I likhet med vad som föreslogs i 1941 års sakkunnigbetänkande anser författningsutredningen, att principen om egendomens trygghet bör fastslås genom en grundlagsbestämmelse. I 1941 års betänkande föreslogs vidare, att grundlagsbestämmelsen skulle innehålla ett stadgande om att skälig ersättning måste lämnas vid förfogande över eller expropriation av egendom för statens räkning. Ett dylikt stadgande skulle emellertid enligt författningsutredningens mening icke ge ett riktigt uttryck för den grundsats som gäller i svensk rätt och som enligt utredningens mening bör bibehållas i fråga om rätten till ersättning vid expropriation och liknande förfoganden över egendom, nämligen att ersättningen skall motsvara »fulla värdet». Med hänsyn till de modifikationer i denna grundsats som enligt förfogandelagen och flera andra författningar gäller beträffande ersättningens storlek vid vissa tvångsavhändelser skulle å andra sidan ett stadgande om att ersättningen alltid skall motsvara fulla värdet icke heller ge ett rättvisande uttryck för gällande rättsläge. Vid sådant förhållande har författningsutredningen avstått från att i en grundlagsbestämmelse söka upptaga någon uttrycklig ersättningsregel för hithörande fall. Principen om egendomens trygghet, vilken som nyss sagts föreslås bli grundlagsfäst, ger enligt utredningens mening uttryck för den gällande grundsatsen om rätt till full ersättning vid tvångsavhändelse av äganderätt. Ett ytterligare skäl för att icke nu upptaga någon särskild ersättningsregel i grundlagen är att den allmänna utredning rörande rätten till ersättning vid ingrepp i äganderätten, som efterlysts vid ett flertal tillfällen under senare år, ännu icke kommit till stånd. Först sedan en sådan utredning verkställts torde kunna bedömas om det är möjligt och lämpligt att i grundlag upptaga allmänna regler om ersättningsrätten i olika fall av äganderättsinskränkningar.

Grundsatsen om egendomens trygghet utesluter icke att inskränkningar i äganderätten kan ske, men grundsatsen innefattar ett krav på att sådana ingrepp får äga rum endast med stöd av en generell norm, som innefattar en likformig behandling av lika fall. Enligt vad utredningen föreslår i 7 kap. 2 § skall bestämmelser om medborgarnas egendom och om åliggande för enskilda ej få meddelas annorledes än i lag; endast om bestämmelserna är av mindre ingripande natur, får de meddelas i annan ordning. Enligt utredningens mening bör emellertid gälla att expropriation och andra avhändelser av egendom av expropriationsnatur aldrig skall tillåtas annorledes än under förutsättningar som anges i lag. Ett stadgande härom bör upptagas i anslutning till principstadgandet om egendomens trygghet.

I enlighet med det anförda stadgas i förevarande paragraf att svensk medborgares egendom är tryggad samt att expropriation och annat dylikt för-

fogande över egendom ej må ske annorledes än under förutsättningar som anges i lag.

4 §

Rätten till undervisning och utbildning

I denna paragraf har upptagits bestämmelser om rätt till undervisning och utbildning.

Enligt svensk rätt ankommer det i första hand på föräldrar att sörja för sina barns fostran och att tillse, att de erhåller undervisning och tillbörlig utbildning (6 kap. 2 § föräldrabalken). Den undervisning och utbildning som här avses sker i vårt land i huvudsak i skolor och utbildningsanstalter, som inrättats och drives eller ekonomiskt understödes av det allmänna.

De principiellt viktiga frågorna om skolväsendet, i första hand det allmännas skyldigheter beträffande undervisningsväsendet, rätten till undervisning och skolplikten, behandlas i 1962 års skollag. I lagen regleras sålunda kommunernas åligganden i fråga om skolväsendet, främst skyldigheten att anordna erforderliga s. k. grundskolor för undervisning av barn. Enligt lagen skall varje barn, som är bosatt i riket, äga rätt till undervisning i grundskola. Vidare stadgas att barn och ungdom, som är bosatta i riket och som fyller föreskrivna inträdesfordringar, i mån av tillgång på plats äger få undervisning vid kommunal yrkesskola och fackskola samt vid statligt och kommunalt gymnasium. Beträffande undervisningen i grundskola fastslås i princip skolplikt. Denna inträder det år barnet fyller sju år och upphör senast under det år barnet fyller sexton år. Skyldigheten att deltaga i undervisningen i grundskola är emellertid icke absolut. Skolplikten kan nämligen få fullgöras i annan offentlig skola än grundskolan eller i enskild statsunderstödd skola enligt bestämmelser, som utfärdas av regeringen eller den myndighet regeringen förordnar. Slutligen fastslås i lagen principen om skolfrihet; beredes barn i hemmet eller annorstädes enskild undervisning, som väsentligen motsvarar undervisningen i grundskolan, skall barnet befrias från skolgång.

Såsom framgår av Bilaga 13 innehåller åtskilliga länders författningar, bland andra Danmarks och Finlands, bestämmelser om rätt till undervisning. I den danska grundlagen finns stadganden härom i 76 §. Med utgångspunkt från att det är föräldrarnas skyldighet att bereda sina barn undervisning stadgas i nämnda paragraf, att alla barn i undervisningspliktig ålder har rätt till fri undervisning i folkskolan. Härutöver fastslås i paragrafen principen om skolfrihet. Föräldrar, som själva sörjer för att barnen får en undervisning som är jämförlig med folkskolans, är sålunda icke skyldiga att låta barnen undervisas i folkskolan. Finlands regeringsform innehåller i 80 § ett stadgande om att undervisning i folkskola skall för alla vara avgiftsfri. Vidare föreskrives i samma paragraf, att genom lag skall

stadgas bland annat om grunderna för folkskoleväsendets organisation samt om allmän läroplikt.

Bestämmelser om rätt till undervisning återfinns också i Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 26) och i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I artikel 2 i nämnda protokoll stadgas dels att ingen må förvägras rätten till undervisning, dels att staten vid utövandet av den verksamhet staten kan påtaga sig i fråga om uppfostran och undervisning skall respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning, som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. Tilläggsprotokollet har ratificerats av Sverige. Beträffande nämnda artikel har Sverige därvid i reservation förklarat, att Sverige icke kan medgiva föräldrar rätt att under hänvisning till sin filosofiska övertygelse för sina barn erhålla befrielse från skyldigheten att deltaga i delar av de allmänna skolornas undervisning samt att befrielse från skyldigheten att deltaga i samma skolors kristendomsundervisning endast kan medgivas för barn med annan trosbekännelse än svenska kyrkans, för vilka tillfredsställande religionsundervisning är anordnad.[1]

Tillgång till undervisning och utbildning är i det nutida samhället av avgörande betydelse för att den enskilde skall kunna utveckla och tillgodogöra sig sina inneboende möjligheter. Även ur samhällets synpunkt är ett väl ordnat undervisnings- och utbildningsväsen av utomordentlig vikt. Det allmännas ansvar på detta område är särskilt framträdande när det gäller att bereda det uppväxande släktet en tillfredsställande skolundervisning. Ett demokratiskt samhälle kan icke bestå utan fria och självständiga människor, fostrade till samliv och samarbete. Mot denna bakgrund har det för författningsutredningen framstått som naturligt, att i grundlag skall fastslås att medborgarna skall äga tillgång till undervisning och utbildning. Detta kan emellertid icke få innebära att envar skall äga en villkorslös rätt till undervisning i allmänna skolor och utbildningsanstalter; villkor för tillträde, betingade av utbildningens syfte och tillgången på plats, måste få uppställas. Beträffande barn bör emellertid en ovillkorlig rätt till grundläggande undervisning i allmänna skolor fastslås. Med hänsyn till det särskilda ansvar som åvilar samhället i fråga om att bereda barn grundläggande undervisning bör också skyldighet kunna åläggas barn att deltaga i sådan undervisning. Bestämmelser härom bör enligt utredningens mening icke få givas i annan ordning än i lag. I ett demokratiskt samhälle bör föräldrar och andra vårdnadshavare äga frihet att genom enskild undervisning i hemmet eller annorstädes ge barnen kunskaper som motsvarar undervisningen i allmänna skolor. Kravet på lagform för bestämmelser om skolplikt innebär ett

[1] Angående skälen för reservationen se prop. 1953:32.

skydd för denna frihet. Med uttrycket barn bör enligt utredningens mening förstås underåriga, som ej fyllt 18 år (jfr 6 kap. 1—4 §§ föräldrabalken).

I enlighet med det anförda har i förevarande paragraf stadgats, att svensk medborgare äger åtnjuta undervisning och utbildning enligt vad därom är särskilt stadgat samt att det skall stadgas i lag om barns rätt till grundläggande undervisning i allmänna skolor och om den skolplikt som må åläggas barn.

5 §

Närings- och yrkesfriheten

I denna paragraf har upptagits ett stadgande, som fastslår principen om närings- och yrkesfrihet.

Vid regeringsformens tillkomst präglades den svenska näringslagstiftningen av merkantilismens och ståndssamhällets tankegångar. Näringslivet var i skilda hänseenden underkastat en långtgående statlig reglering. Först med den ekonomiska liberalismens genombrott i mitten av 1800-talet ersattes detta system med ett annat, den allmänna näringsfriheten. En fullständig näringsfrihet blev i vårt land införd först genom förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet. Enligt 1 § i denna förordning är i princip varje svensk man och kvinna berättigad att i stad eller å landet idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering, att till utlandet utföra och därifrån införa samt emellan inrikes orter fortskaffa varor ävensom att driva inrikes och utrikes skeppsfart. Från denna allmänna näringsfrihet undantages i 8 § vissa i förordningen särskilt angivna näringar, såsom bokhandel och boktryckeri, apotek och restaurantrörelse, beträffande vilka särskilda föreskrifter utfärdats. Vidare må anmärkas att näringsfrihetsförordningen över huvud icke har avseende å vissa näringar, som är av sådan art att de icke ryms under uppräkningen i 1 §. Utanför förordningen faller sålunda s. k. urproduktion, såsom jordbruk och skogsbruk, samt vidare konstnärlig verksamhet och annan immateriell produktion och utförande av personliga tjänster. Enligt näringsfrihetsförordningen gäller vidare särskilda regler beträffande vissa statstjänstemäns rätt att idka handelsrörelse och om omyndigs näringsutövning m. m.

I ett av 1958 års näringsrättssakkunnige framlagt betänkande angående den allmänna näringslagstiftningen (SOU 1962: 15) har föreslagits, att näringsfrihetsförordningen skall upphävas utan att ersättas av någon allmän näringsrättslig författning för svenska rättssubjekts vidkommande. Som motiv för detta förslag åberopas bland annat, att principen om näringsfrihet för svenska medborgare numera uppfattas som självklar även utan särskild regel därom i en näringslag samt att, enligt vad den sakkunnige

inhämtat, författningsutredningen avser att upptaga stadgande i ämnet i sitt förslag till ny grundlag.

Gällande näringslagstiftning liksom 1962 års förslag utgår sålunda från att det i princip råder full frihet för svenska medborgare att driva näring och utöva yrke, om icke uttryckligt hinder däremot stadgats i grundlagsenlig ordning. Denna frihet är naturligen underkastad åtskilliga inskränkningar med hänsyn till de många skilda allmänna intressen som här gör sig gällande, t. ex. ur säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkt eller för att tillgodose de krav på särskilda kvalifikationer, som ansetts böra uppställas för många yrken. Hithörande föreskrifter har i stor utsträckning utfärdats i administrativ ordning med stöd av den ekonomiska lagstiftningsmakt, som enligt regeringsformen tillkommer regeringen. Såsom närmare utvecklas i annat sammanhang[1] har emellertid sedan regeringsformens tillkomst utbildats en konstitutionell praxis, enligt vilken författningar som innebär väsentliga ingrepp i medborgarens frihet och egendom icke tillkommer utan riksdagens medverkan.[2] Sålunda har föreskrifter, som erfordras för att tillgodose behovet av arbetskraft om riket kommer i krig eller är i krigsfara, utfärdats genom lag (allmänna tjänstepliktslagen den 17 april 1959). Vad angår sådan inskränkning i medborgarnas näringsfrihet, som föranleds av att staten förbehåller sig eller annan viss näringsverksamhet, må också erinras om att enligt RF 60 § fiskaliska monopol ej kan införas i annan ordning än den som gäller för allmän civillagstiftning.

De i näringsfrihetsförordningen meddelade bestämmelserna om principiell näringsfrihet reglerar endast statsmakternas förhållande till näringsfriheten men däremot icke förhållandena enskilda medborgare emellan. Näringsfriheten innebär sålunda icke något skydd gentemot sådana av enskilda åstadkomna konkurrensbegränsningar, som innebär faktiska inskränkningar i näringsfriheten. För att motverka skadlig verkan av konkurrensbegränsning har, genom lagen den 25 september 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, en särskild myndighet, näringsfrihetsrådet, tillskapats med uppgift att i fråga om konkurrensbegränsning, som bringas under dess bedömning, genom förhandling söka undanröja dess skadliga verkningar.

Såsom framgår av vad förut anförts innehåller regeringsformen icke något stadgande, som fastslår principen om närings- och yrkesfrihet. Förslag om införande av grundlagsskydd för denna frihet har emellertid framförts bland annat i 1941 års sakkunnigbetänkande rörande ändrad lydelse av RF 16 §. Såsom anförts i inledningen till detta kapitel föreslog de sakkunniga, att i paragrafen skulle införas ett stadgande varigenom fastslogs att svensk medborgare ägde frihet i utövande av näring eller yrke och att

[1] Nedan under 7 kap. 1 §.
[2] Se t. ex. KU 1947:24.

inskränkning i denna frihet fick ske endast med stöd av lag, som stiftats av konungen och riksdagen samfällt.

Vad angår de övriga nordiska ländernas författningar finns bestämmelser om näringsfrihet i den danska och den norska grundlagen. I den danska grundlagen 74 § stadgas sålunda att »alle indskrænkninger i den fri og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, skal hæves ved lov». Enligt 101 § i norska grundlagen gäller att »nye og bestandige Indskrænkninger i Næringsfriheden bør ikke tilstedes Nogen for Fremtiden». Dessa bestämmelser är, såsom framgår av deras avfattning, närmast att anse som principförklaringar; någon egentlig självständig statsrättslig betydelse kan de icke sägas ha.

I likhet med vad som föreslogs i 1941 års betänkande anser författningsutredningen naturligt, att den i svensk rätt gällande principen om närings- och yrkesfrihet fastslås i grundlag. Det kan uppenbarligen icke komma i fråga att i ett sådant grundlagsstadgande söka närmare ange de begränsningar och inskränkningar, som med hänsyn till allmänna intressen av olika slag måste få uppställas. Mot bakgrund av de allmänna regler som i 7 kap. ges beträffande riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens förordningsmakt synes icke heller påkallat att i ett dylikt grundlagsstadgande upptaga särskilda bestämmelser om i vilken form begränsningar och inskränkningar i närings- och yrkesfriheten må beslutas.

I enlighet med vad nu anförts har i förevarande paragraf stadgats, att svensk medborgare äger i riket driva näring och utöva yrke, såvitt ej annat är särskilt stadgat.

6 §

Rätten till arbete och till social hjälp

Enligt svensk rätt gäller sedan gammalt att den enskilde är pliktig att med egna medel eller, om han saknar sådana, genom eget arbete försörja sig och sina närmaste. Självförsörjningsplikten är icke omnämnd i grundlag men den framgår av åtskilliga stadganden i annan lag. Här må endast erinras om stadgandena i 5 kap. giftermålsbalken och 7 kap. föräldrabalken, vilka reglerar den enskildes förpliktelser mot honom närstående. Nämnas må ock att enligt 1950 års lag om svenskt medborgarskap såsom förutsättning för naturalisation av utlänning gäller bland annat att denne »har möjlighet att försörja sig och sin familj».

Såsom anförts i inledningen till detta kapitel föreslogs i 1941 års sakkunnigbetänkande, att den för den socialpolitiska lagstiftningen under se-

nare tid grundläggande principen om skyldighet för det allmänna att inskrida till medborgarnas hjälp vid oförmåga till självförsörjning skulle komma till uttryck i grundlagen. Enligt sakkunnigförslaget skulle sålunda, såsom ett tredje stycke i tredje momentet av RF 16 §, upptagas ett stadgande av innehåll, att svensk medborgares rätt att av det allmänna vid behov erhålla hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet skall bestämmas genom av konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

Av de övriga nordiska grundlagarna innehåller den danska och den norska grundlagen bestämmelser i förevarande ämne. I den danska grundlagens 75 § stadgas sålunda:

Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse.

Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.

Den norska grundlagen upptager, sedan år 1954, i 110 § en liknande principförklaring. Stadgandet lyder:

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbeidsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbeide.

Såsom framgår av Bilaga 13 innehåller även andra länders författningar motsvarande eller liknande bestämmelser. Stadganden om rätt till arbete och om social trygghet har också upptagits i Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna.

I likhet med 1941 års sakkunnigförslag föreslår författningsutredningen, att grundsatsen om rätt för den som ej kan försörja sig själv att vid behov få bistånd och stöd av det allmänna skall inskrivas i grundlag. På sätt skett i den danska och i den norska grundlagen bör enligt utredningens mening även grundsatsen om det allmännas ansvar för att medborgarna kan beredas arbete komma till uttryck i grundlagen. Självförsörjningsplikten har mening endast i ett samhälle, där de arbetsföra medborgarna kan beredas arbete, som ger dem bärgning, och huvudansvaret för de arbetsmarknadspolitiska och andra åtgärder, som syftar till att så långt möjligt upprätthålla full sysselsättning, måste vila på statsmakterna.

Att i grundlag söka närmare utveckla eller precisera de nu angivna grundsatserna torde icke böra komma i fråga. Däremot bör, såsom i 1941 års sakkunnigbetänkande föreslogs, i grundlag fastslås, att rätt för den som ej kan försörja sig själv att vid behov få bistånd och stöd av det allmänna skall tryggas genom bestämmelser i lag. Ett dylikt grundlagsstadgande ger visserligen icke, lika litet som en principförklaring om rätten till arbete, den enskilde någon rättslig grund för krav på hjälp från det allmänna i visst fall, men det fastslår en skyldighet för regering och riksdag att genom lagstiftning i vanlig ordning tillgodose medborgarnas anspråk på socialt skydd.

Omfattningen och den närmare innebörden av de rättskrav som den enskilde kan ställa mot det allmänna får bedömas efter gällande sociallagstiftning. Som bekant ger den gällande sociallagstiftningen i vårt land ett skydd för den enskilde, vilket går vida längre än det som sålunda föreslås bli grundlagsfäst; detta svarar närmast mot skyddet enligt 1956 år lag om socialhjälp.

I enlighet med vad nu sagts har i förevarande paragraf upptagits stadganden om att rätten till arbete skall tryggas, så att envar arbetsför svensk medborgare kan få arbete som ger honom bärgning, och om att det stadgas i lag om rätt för den som ej kan försörja sig själv att vid behov få bistånd och stöd av det allmänna.

7 §

Rätten och plikten att deltaga i rikets försvar

I motsats till åtskilliga andra länders författningar innehåller den svenska regeringsformen ingen allmän bestämmelse om medborgarnas plikt att deltaga i rikets försvar. Däremot finns i RF 73 och 80 §§ vissa, till en del tämligen oklara, bestämmelser berörande värnplikten, närmast värnpliktslagstiftningens former. Grundläggande bestämmelser om medborgarnas skyldighet att medverka vid rikets försvar återfinns i särskilda lagar, främst värnpliktslagen den 30 december 1941, civilförsvarslagen den 22 april 1960 och allmänna tjänstepliktslagen den 17 april 1959.

Förslag om införande i regeringsformen av en allmän bestämmelse i ämnet har vid några tillfällen behandlats i riksdagen. Senast skedde detta år 1893, då konstitutionsutskottet i anledning av väckt motion föreslog att till RF 80 § skulle fogas ett stadgande om att varje svensk man är pliktig att deltaga i fosterlandets försvar och om att det skall stadgas i lag om hur denna värnplikt skall fullgöras. Förslaget antogs av andra kammaren men avslogs av första kammaren och var därmed förfallet.

Den danska grundlagen innehåller i 81 § ett stadgande att varje vapenför man är förpliktad att med sin person bidraga till fäderneslandets försvar efter de närmare bestämmelser som ges i lag. Motsvarande bestämmelser finns i den finska regeringsformen (75 §) och i den norska grundlagen (109 §), vilken senare uttryckligen fastslår att plikten att värna riket skall i princip gälla alla medborgare lika.

Enligt författningsutredningens mening bör, på sätt skett i våra nordiska grannländer, grundsatsen om medborgarnas plikt att enligt vad därom stadgas i lag deltaga i rikets försvar komma till uttryck i grundlag. En sådan plikt bör även ses såsom en rätt för medborgarna att deltaga i rikets försvar. Stadgandet har avfattats i enlighet härmed.

8 §

Om rätt domstol

Såsom redan anförts i inledningen till detta kapitel innehåller RF 16 § ett förbud mot ändring för visst fall i gällande lags bestämmelser om rätt domstol. Stadgandet, som ingår som sista punkt i paragrafen, lyder: »Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hörer och lyder». Motsvarande bestämmelser finns i den danska grundlagen 61 § (»Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov. Særdomstole med dømmende myndighed kan ikke nedsættes»). Även den finska regeringsformen innehåller i 60 § ett förbud mot tillsättande av tillfälliga domstolar.

Det i förevarande paragraf upptagna stadgandet, att ingen må dömas av annan domstol än den, varunder han enligt lag hör, överensstämmer i sak med den gällande bestämmelsen härom i RF 16 §.

9 §

Om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning

Allmänna bestämmelser om strafflags tillämplighet i tiden saknas i svensk lagstiftning. Med stöd av analogisk tillämpning av de i promulgationsförordningen till 1864 års strafflag upptagna övergångsbestämmelserna gäller emellertid i svensk rätt den grundsatsen, att åt ny strafflag ej skall givas tillbakaverkande kraft, när den medför straffbeläggande av förut straffri gärning eller skärpning av förut stadgat straff. En sådan grundsats har gamla anor i svensk rätt. Rättsregeln att ingen skall ådömas straff utan stöd i lag återfinns redan i landslagens konungaed, och regeln att strafflag ej skall ha tillbakaverkande kraft kommer till klart uttryck i ett kungl. brev den 9 januari 1688.[1]

Grundsatsen om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning har i modern tid fastslagits i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. I artikel 7 i konventionen stadgas nämligen, att ingen må fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående icke utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt, samt att ej heller högre straff må utmätas än som var tillämpligt vid tidpunkten för den brottsliga gärningens begående.

Av de nordiska ländernas grundlagar innehåller endast den norska grundlagen ett stadgande om förbud mot att ge lag tillbakaverkande kraft (97 §).

[1] Se Bo Palmgren, SvJT 1952 sid. 685.

Ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning utgör uppenbarligen ett viktigt skydd för den enskildes rättssäkerhet och ett sådant bör enligt utredningens mening fastslås i grundlag. Skyddet bör vara absolut. Det bör alltså icke vara möjligt att utan grundlagsändring åstadkomma någon begränsning därav genom vanlig lagstiftning.

I enlighet med vad nu sagts har i förevarande paragraf upptagits ett stadgande, att ingen må straffas för gärning, som icke var belagd med straff när den förövades och att ej heller må för gärning utdömas strängare straff än som var stadgat vid tiden för dess förövande. Det synes icke påkallat att, såsom i Europarådets konvention, uttryckligen ange att skyddet mot retroaktiv strafflagstiftning avser icke endast förövade gärningar utan även underlåtenhetshandlingar; som en allmän underförstådd regel bör här såsom eljest gälla, att med gärning likställes likvärdig underlåtenhetshandling.

Den svenska strafflagens promulgationsförordning innehåller, utöver den angivna grundsatsen om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning, också bestämmelser om att ny lag skall i viss utsträckning tillämpas, om den är lindrigare än äldre lag. Vidare ges speciella regler beträffande förening eller sammanläggning av straff, återfall, preskription m. m.[1] Ifrågavarande bestämmelser har icke ansetts vara av den art, att motsvarighet till dem bör upptagas i grundlag.

10 §

Asylrätten

Paragrafen innehåller ett principstadgande om asylrätt.

Enligt gällande svensk rätt är det endast svenska medborgare, som har en ovillkorlig rätt att vistas i riket. Förhållandet var annorlunda tidigare. Under senare hälften av 1800-talet och fram till tiden för första världskriget upprätthölls sålunda i vårt land, liksom i de flesta andra jämförliga länder, principen om ett fritt folkutbyte mellan staterna. Genom 1914 års lag angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas och genom administrativa författningar, grundade på denna lag, begränsades och reglerades i skilda hänseenden utlännings rätt att inkomma och vistas i Sverige. Senare lagstiftning på området, 1927 års lag om utlännings rätt att här i riket vistas samt 1937 och 1945 års utlänningslagar, innefattade icke några mera betydande förändringar i de grunder som lagts genom 1914 års lagstiftning. Och nu gällande lagstiftning på området, främst utlänningslagen den 30 april 1954, utgår som nämnts från grundsatsen att en ovillkorlig rätt att vistas i riket tillkommer endast svenska medborgare. I 1 § lagen stadgas sålunda, att utlänning äger rätt att inresa till riket och uppehålla sig här endast i den utsträckning och på de villkor lagen stadgar.

[1] Se straffrättskommitténs förslag till brottsbalk, SOU 1953: 14 sid. 422 ff.

Vid tillkomsten av 1937 års utlänningslag hade flyktingproblemet fått stark aktualitet och åtskilliga därmed sammanhängande spörsmål beaktades i lagen liksom även i 1945 års lag. Något stadgande, varigenom politiska flyktingar tillförsäkrades asylrätt, upptogs dock ej i dessa lagar. Genom lagarna tillerkändes emellertid utlänning, som av politiska orsaker flytt från annat land, skydd mot att bli återsänd till detta land eller till annat land, där han kunde antagas ej åtnjuta trygghet mot att bli återsänd till land varifrån han flytt.

I motsats till 1937 och 1945 års lag innehåller den nu gällande utlänningslagen en principdeklaration om asylrätten. I lagens 2 § stadgas sålunda, att politisk flykting ej skall utan synnerliga skäl vägras fristad i riket, då han är i behov därav. Med uttrycket politisk flykting avses, enligt en definition i paragrafens andra stycke, utlänning som i sitt hemland löper risk att bliva utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås därvid att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom.

Det skydd som utlänningslagen avser att bereda politiska flyktingar bestämmes i lagen närmare genom regler om s. k. politiska verkställighetshinder (53 och 54 §§). Under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden kan särskilda bestämmelser meddelas (70 §).

I december 1961 tillkallade chefen för inrikesdepartementet enligt bemyndigande sakkunniga för utredning om utformningen av utlänningskontrollen jämte därmed sammanhängande frågor. Enligt direktiven ingår i utredningsuppdraget även undersökning av den praktiska tillämpningen av gällande bestämmelser på asylrättens område.

Frågan om utlämning till annan stat av den som där är misstänkt, tilltalad eller dömd för brott regleras icke i utlänningslagen utan genom särskild lagstiftning, nämligen lagen den 6 december 1957 om utlämning för brott och lagen den 5 juni 1959 om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge. Såvitt angår asylrätten står lagarna om utlämning i samklang med utlänningslagens reglering av ämnet. Enligt 1957 års lag om utlämning för brott gäller sålunda, att utlämning ej må beviljas för politiskt brott (6 §). Ej heller medges utlämning, om den kan medföra risk för politisk förföljelse (7 §). Enligt 1959 års lag, som avser utlämning endast till annat nordiskt land, kan utlämning av utlänning för politiskt brott visserligen ifrågakomma, men endast om gärningen eller gärning av motsvarande beskaffenhet är i svensk lag belagd med straff (4 §); av uttalanden vid lagens tillkomst framgår att utlämning förutsättes skola vägras, om den strider mot asylrättens principer.[1]

[1] Se prop. 1959: 72 sid. 29.

Den reglering av asylrätten, som sålunda skett genom 1954 års utlänningslag och lagarna om utlämning för brott, ansluter sig i nu förevarande hänseenden till en av Förenta Nationerna i Genève den 28 juli 1951 upprättad konvention angående flyktingars rättsliga ställning. Denna konvention har ratificerats av Sverige.[1]

Asylrätten behandlas också i Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna, vari stadgas i artikel 14, att envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta frihet från förföljelse. Det bör anmärkas att detta stadgande — i överensstämmelse med gängse folkrättsliga uppfattning om asylrättens innebörd — icke anses innebära mer än en rätt för den enskilde att söka asyl och att åtnjuta den asyl, som en stat ger honom.[2]

Något stadgande om asylrätt har icke upptagits i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Inom Europarådet förberedes emellertid upptagande i ett tilläggsprotokoll till konventionen av stadganden i ämnet, innefattande jämväl en rätt för den enskilde att under vissa förutsättningar erhålla asyl.

Såsom framgår av det anförda har i vårt land asylrätten reglerats genom lagregler, som tillkommit under senare år. Lagreglerna bygger på principen att politiska flyktingar ej utan synnerliga skäl skall vägras fristad här i riket och att en utlänning som regel ej skall avlägsnas härifrån till land, där han löper risk att utsättas för politisk förföljelse. Från denna princip medges undantag endast i starkt begränsad omfattning; förutsättningarna härför anges i lag.

De principer, som sålunda fastslagits i lag och vilka bör förverkligas i full utsträckning, bör enligt utredningens mening komma till uttryck i ett grundlagsstadgande. I enlighet härmed har i förevarande paragraf upptagits ett stadgande att politisk flykting äger rätt till fristad i riket och att denna rätt ej må inskränkas annorledes än genom eller med stöd av lag.

11 §

Utlännings rättsställning

De i föregående paragrafer i detta kapitel upptagna bestämmelserna har, med undantag för 10 §, avseende i första hand endast på svenska medborgare. Förevarande paragraf innehåller ett principstadgande rörande här i riket vistande utlännings rättsställning. Paragrafen avser endast utlänning, som »lagligen» finns i riket, dvs. som enligt gällande regler på utlänningslagstiftningens område erhållit rätt att vistas i landet.

Inledningsvis förtjänar framhållas att stadgandet i RF 16 § icke är be-

[1] Prop. 1954: 134.
[2] Jfr SOU 1951: 42 bil. 4.

gränsat till svenska medborgare utan också kommer utlänning, som vistas här i riket, till godo. Grundlagsparagrafen har emellertid icke ansetts innefatta hinder mot att genom såväl lag som annan författning stadga inskränkningar i sådan utlännings rättsställning.

I fråga om här vistande utlännings ställning kan utvecklingen i stort sägas ha gått från den rättslöshetens princip, som härskade på detta område i forna tider, i riktning mot likställighet med vårt lands egna medborgare. Denna utveckling framstår som naturlig mot bakgrund av det särskilt under innevarande århundrade alltmer ökade internationella samarbetet och utbytet på skilda områden. Alltjämt gällande begränsningar i utlännings rättsställning här i riket hänför sig framför allt till det politiska och ekonomiska livets områden. Understrykas må att i förevarande hänseende en principiell skillnad framträder mellan medborgare i de övriga nordiska länderna och andra utlänningar. De förra åtnjuter sålunda en i förhållande till de senare i ett flertal hänseenden privilegierad ställning. Den nära inbördes samhörigheten mellan de nordiska länderna — manifesterad bland annat i en allmän samarbetsöverenskommelse, som trätt i kraft den 1 juli 1962 — utgör den självklara bakgrunden till nämnda förhållande.

En kortfattad översikt över den omfattning, vari de fri- och rättigheter, som avhandlas i detta kapitel, gäller för i riket vistande utlänningar i allmänhet skall här lämnas.

Utlänning åtnjuter åsiktsfrihet i lika mån som svensk medborgare. Samma är i allt väsentligt förhållandet i fråga om yttrandefriheten.

Enligt 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är utlänning, »såvitt ej annat följer av denna förordning eller annan lag eller författning, likställd med svensk medborgare». Av de fåtaliga undantag från nämnda huvudprincip, vilka upptagits i tryckfrihetsförordningen, må här endast erinras om att utlänning icke får vara ägare till eller utgivare för periodisk skrift (5 kap. 1 och 2 §§).

Av religionsfrihetslagen framgår att utlänning i lika mån som svensk medborgare äger att stå utanför varje trossamfund och att här i riket utöva sin religion.

I fråga om rätt för utlänning att anordna eller medverka vid allmän sammankomst här i riket gäller, förutom reglerna i lagen om allmänna sammankomster, vissa särskilda bestämmelser, upptagna i kungl. kungörelsen den 31 december 1913 angående rätt för utlänning och i utlandet bosatt svensk undersåte att här i riket giva offentlig föreställning m. m. eller att därvid medverka. Enligt kungörelsen fordras att vederbörande utlänning ställt vederhäftig borgen eller annan säkerhet för utskylder till staten och kommunen under tre år eller erhållit särskilt tillstånd av vederbörande myndighet. Undantag gäller dock bland annat för allmän sammankomst, som är att hänföra till religionsövning.

På associationsrättens område gäller tämligen långtgående inskränk-

ningar för utlänningar såvitt avser sammanslutningar med ändamål att driva ekonomisk verksamhet. Sålunda må här nämnas att jämlikt aktiebolagslagen utlänning icke får vara stiftare av aktiebolag. Vidare råder ett dispensabelt förbud för utlänning att vara exempelvis styrelseledamot eller verkställande direktör i sådant bolag. Utlänning får ej heller här sluta handelsbolag eller ingå i sådant bolag utan särskilt tillstånd (lag den 30 maj 1916 innefattande tillägg till lagen om handelsbolag och enkla bolag). Lagen om ekonomiska föreningar innehåller icke någon bestämmelse som hindrar utlänning att bilda och vara medlem i svensk ekonomisk förening. Däremot stadgar lagen ett dispensabelt förbud för utlänning att vara exempelvis styrelseledamot i sådan förening.

I fråga om den personliga friheten må framhållas, att de frihetsberövanden som förekommer i svensk rätt i princip även kan ifrågakomma gentemot utlänningar. Detta innebär först och främst att en utlänning, som vistas i riket, kan ådömas frihetsstraff i anledning av brott mot svensk lag. Förutsättningarna härför med hänsyn bland annat till orten för brottets begående framgår av 2 kap. brottsbalken. Av principen om straffrättens tillämplighet även på den utländske medborgaren följer, att också de straffprocessuella frihetsberövandena kan drabba honom. Likaså kan de administrativa frihetsberövandena avse utlänning. I vissa fall kan utlänning utvisas ur riket (29 § utlänningslagen) eller förordnande meddelas om hans hemsändande (71 § samma lag). Därutöver må här endast nämnas att 35 § utlänningslagen ger möjlighet att taga utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, nämligen om fråga uppkommit om avvisning, förpassning eller utvisning av honom eller om verkställighet av sådan åtgärd eller av förvisning.

Beträffande rätten för utlänning att välja vistelseort inom riket innehåller utlänningslagen vissa inskränkande bestämmelser. Sålunda kan för utlänning utfärdat uppehållstillstånd begränsas till att avse endast viss del av riket (9 §). Jämlikt 14 § i lagen äger regeringen inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område, då så finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Bestämmelser i detta hänseende har meddelats bland annat i skyddsområdeskungörelsen den 21 oktober 1955.

Utlännings rätt att här i riket förvärva och inneha fast och lös egendom är enligt svensk rätt förhållandevis starkt kringskuren. Här må sålunda nämnas att utländska fysiska eller juridiska personer icke utan särskilt tillstånd får förvärva fast egendom eller inmutad mineralfyndighet (lag den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag). Motsvarande förbud gäller även för bland annat svenskt handelsbolag, vari finns utländsk bolagsman, samt svenskt aktiebolag, i vars bolagsordning icke intagits visst i lagen angivet förbehåll i fråga om utlännings förvärv av aktier. Från lagens tillämpningsområde har undantagits familjerättsliga fång.

Såväl i den nyss nämnda lagen av år 1916 som i vissa andra lagar ges stadganden, som begränsar utlännings möjlighet att förvärva aktier i bolag. Vidare må nämnas att särskilt tillstånd krävs för överlåtelse av svenskt fartyg eller andel däri till utlänning (lag den 22 juni 1939 om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m.). Enligt sjölagen får utlänning ej heller vara huvudredare för svenskt fartyg.

I fråga om rätten till undervisning må här endast erinras om att denna, liksom skolplikten, enligt skollagen icke är anknuten till medborgarskapet utan till att vederbörande är bosatt här i riket (23, 29 och 30 §§ skollagen).

Utlännings rätt att här i riket driva näring är begränsad och reglerad genom ett flertal olika författningar. Enligt den ovan nämnda lagen den 30 maj 1916 råder ett absolut förbud för utlänning att här inmuta mineralfyndighet samt ett dispensabelt förbud att bearbeta mineralfyndighet eller idka gruvdrift. Jämlikt näringsfrihetsförordningen fordras tillstånd av regeringen för utlänning, som vill idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering. Efter vederbörligt tillstånd får utländskt företag, som enligt sitt hemlands lag är behörigen bildat och registrerat såsom bolag eller ekonomisk förening samt i hemlandet driver näringsverksamhet, här i riket idka näring, som avses i näringsfrihetsförordningen, genom ett avdelningskontor med självständig förvaltning (filiallagen den 3 juni 1955).

Härutöver finns beträffande utlännings näringsutövning ett flertal bestämmelser avseende skilda verksamhetsområden. Bland sådana verksamhetsgrenar, för vilka tillstånd kan erhållas, förtjänar nämnas försäkringsrörelse, utövande av tandläkar- och veterinärkonsten samt handel med skrot, lump och begagnat gods. Däremot kan dispens icke erhållas exempelvis för tillverkning av krigsmaterial, som ej sker i ringa omfattning, inrikes luftfart eller gårdfarihandel.

Anmärkas må slutligen i detta sammanhang att förslag till ändring i vissa hänseenden i reglerna om utlännings rätt till näringsutövning framlagts under den senaste tiden. Sålunda har jordlagsutredningen i sitt betänkande med förslag till jordförvärvslag m. m. (SOU 1961: 49) föreslagit, att förbudet i 1916 års lag att inmuta mineralfyndighet jämkas så att möjlighet införes för regeringen att meddela dispens. Vidare har 1958 års näringsrättssakkunnige i sitt ovan under 5 § omnämnda betänkande angående den allmänna näringslagstiftningen (SOU 1962: 15) framlagt förslag till lag om rätt för utlänningar och utländska företag att idka näring här i riket, vilken lag avses skola ersätta näringsfrihetsförordningens och filiallagens stadganden rörande sådana rättssubjekt. Den föreslagna lagen skall, till skillnad från de nämnda författningarna, omfatta alla slag av näringsverksamhet. Den avses vidare skola gälla såväl utlänningar som utländska bolag och föreningar liksom andra utländska juridiska personer. I princip skall tillstånd utgöra förutsättning för rätt till näringsutövning. Vissa

avsteg från denna princip föreslås emellertid. Sålunda skall utlänningar, som innehar s. k. bosättningstillstånd, vara likställda med svenska medborgare i fråga om rätt att idka näring. Enligt lagen skall vidare regeringen äga förordna, att viss grupp utlänningar skall äga rätt till näringsverksamhet av visst slag eller rätt att idka näring i allmänhet. I ett i betänkandet upptaget förslag till sådan förordning angives, att här i riket bosatta utlänningar skall vara likställda med svenska medborgare beträffande rätten att idka åtskilliga näringar, främst sådana som hittills ej varit underkastade tillståndstvång.

Slutligen må i detta sammanhang erinras om att chefen för justitiedepartementet i juni 1962 enligt bemyndigande tillkallat särskilda sakkunniga med uppgift att — mot bakgrund av de europeiska ekonomiska integrationssträvandena och den internationella ekonomiska utvecklingen i övrigt — verkställa en allmän översyn av de frågor som sammanhänger med rätt att här i riket förvärva egendom och driva näring.

Beträffande rätten för utlänningar att taga arbetsanställning i riket må erinras om bestämmelserna i utlänningslagen och utlänningskungörelsen angående arbetstillstånd. Som huvudregel gäller att utlänning icke äger inneha anställning utan sådant tillstånd. Befrielse från denna skyldighet har dock stadgats för åtskilliga fall, bland annat såvitt avser medborgare i de övriga nordiska länderna.

Vad angår stadgandet i 6 § andra punkten i förevarande kapitel, som avser rätt för den som ej kan försörja sig själv att vid behov få bistånd och stöd av det allmänna, må här nämnas endast att rätt till socialhjälp i princip föreligger även för utlänning, som vistas här i riket (jfr 1 § socialhjälpslagen).

Rätten och skyldigheten att deltaga i rikets försvar avser i första hand endast svenska medborgare (1 § värnpliktslagen och 11 § civilförsvarslagen). Enligt 11 § andra stycket civilförsvarslagen äger emellertid regeringen, i den utsträckning som finnes lämplig, förordna om civilförsvarsplikt även för här i riket vistande utlänningar.

De i 8 och 9 §§ i förevarande kapitel upptagna förbuden mot ändring för visst fall i gällande lags bestämmelser om rätt domstol samt mot retroaktiv strafflagstiftning avser att skydda utlänningar likaväl som svenska medborgare.

Vad angår främmande länders författningar innehåller dessa i allmänhet icke något generellt stadgande om den rättsställning, som skall tillkomma utlänningar som vistas i vederbörande land. Anmärkas må emellertid att såväl Förenta Nationernas allmänna rättighetsförklaring som Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna utgår från att de rättigheter som behandlas i princip skall tillkomma envar utan åtskillnad i fråga om exempelvis nationell härkomst (jfr Europarådskonventionens artikel 14).

Såsom framgår av den lämnade redogörelsen gäller i olika hänseenden vissa inskränkningar i utlännings rättsställning här i landet. Även om dessa inskränkningar såvitt avser rätten att förvärva egendom och att driva näring är tämligen omfattande, måste dock, såsom inledningsvis antytts, huvudprincipen numera anses vara att i riket vistande utlänning åtnjuter fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare. Undantag från denna princip förutsätter särskilda bestämmelser därom i lag eller annan författning. Det har synts författningsutredningen naturligt att den nämnda principen om utlännings rättsställning här i riket kommer till uttryck genom ett stadgande i ämnet i förevarande kapitel av regeringsformen.

Under hänvisning till det anförda föreslår utredningen i denna paragraf en bestämmelse om att utlänning åtnjuter här i riket fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare, såvitt ej annat är särskilt stadgat.

3 KAP

Konung och statsråd

Föreliggande kapitel omfattar elva paragrafer. Till sitt huvudsakliga innehåll avser stadgandena i 1—4 §§ utnämning och entledigande av statsråd, 5—9 §§ regent och riksföreståndare samt 10—11 §§ konungens rättsliga ställning m. m. De allmänna principer som ligger till grund för dessa stadganden har tidigare redovisats i avsnittet om parlamentarismen sid. 135 ff.

Till en början må här vissa terminologiska frågor tagas upp till behandling. Vad först termerna *Konung* och *Kungl. Maj:t* beträffar, användes i 1809 års regeringsforms paragrafer enbart uttrycket Konung. Därmed betecknas dels konungen såsom privatperson (»Bliver Konungen så sjuk...»), dels konungen såsom riksstyrelsens utövare eller företrädare för den högsta domsmakten, vare sig han själv personligen medverkar, t. ex. genom att fatta beslut i statsrådet, eller ej medverkar, t. ex. i fråga om de lagförklaringar »Konungen genom Dess högsta domstol giver». Termen Kungl. Maj:t, som i RF endast förekommer i rubriken, har i gängse språkbruk i stor utsträckning kommit att ersätta termen Konung, när därmed ej avses konungen personligen. Högsta domstolens och regeringsrättens beslut, vilka enligt RF skall »utfärdas i Konungens namn», utfärdas således i praktiken i Kungl. Maj:ts namn, »Konungens... propositioner» heter Kungl. Maj:ts propositioner osv.

Med termen *statsråd* avser 1809 års regeringsform dels en kollektiv benämning för samtliga statsråd, dels de enskilda statsråden, dels konseljen: statsråden är ledamöter av statsrådet och deltar som sådana t. ex. i »utomordentligt statsråd». Ordet *regering* användes i grundlagarna, förutom i sammansättningar såsom regeringsform och regeringsärende, i sammanhang där det talas om att »tillträda», »föra» eller »utöva» regeringen, dvs. här är det ej fråga om organet utan om kompetensen, regeringsmakten (*riksstyrelsen*). I dagligt tal menas med regeringen ibland detsamma som *ministären*, alltså samtliga statsråd som en enhet, »regeringen Erlander», ibland innehavaren av den styrande makten, ofta men ej alltid innefattande konungen, t. ex. »regeringen har i fredagens konselj beslutat...», »tillförordnad regering».

Beträffande terminologien föreslår utredningen vissa ändringar som ge-

nomgående har ett och samma syfte, nämligen att åstadkomma ett såvitt möjligt entydigt och enkelt språkbruk. I förslaget har således termen *Konungen* reserverats för konungen personligen, vare sig han handlar som statschef, t. ex. utnämner statsminister, eller reser utrikes utan att utöva statschefens plikter. Konungen kan alltså icke vara beteckningen på någon annan person eller på något kollektiv. Termen *Kungl. Maj:t,* som har anknytning till fursteabsolutismens idévärld och är en språkligt egenartad konstruktion, har icke ansetts böra överföras till en ny grundlag. Av praktiska skäl är det emellertid önskvärt att ha en enhetlig beteckning på det organ som utövar riksstyrelsen, vare sig det är fråga om konungen i konseljen, om statsråden i ministerråd eller om enskilt statsråd. Som namn på detta organ har valts *regeringen*; på denna ankommer *rikets styrelse.* Alla regeringsärenden avgöres således av regeringen, allmänheten möter i fråga om alla regeringsbeslut samma beteckning på det beslutande organet; genom underskriften lämnas närmare besked om hur och av vem beslutet fattats. Myndigheter och enskilda kan alltså rikta framställningar till »regeringen» vare sig dessa kommer att avgöras i konselj, i ministerråd eller av enskilt statsråd. Detta sätt att använda ordet regering ansluter sig till en av ordets vanliga betydelser i nu gängse språkbruk. Som en beteckning för samtliga statsråd kan emellertid ordet då ej användas i grundlagen. Då vidare med termen *statsråd* i förslaget enbart avses en eller flera av de personer som innehar tjänst som statsråd, icke kollektivet av samtliga statsråd och än mindre konseljen, kommer i lagtexten en särskild beteckning på detta kollektiv att saknas. Uttrycket *ministär,* som här begagnas i motiven, har icke vunnit större utbredning utanför den politiska och statsvetenskapliga litteraturen och har ej införts i förslaget. Något påtagligt behov av att i lagtexten använda ett särskilt begrepp av denna innebörd har ej heller förelegat. I det allmänna språkbruket torde uttrycket regeringen liksom hittills komma att användas också i betydelsen ministären.

1—4 §§

Utnämning och entledigande av statsråd

Enligt RF 4 § skall konungen vid utövandet av riksstyrelsen inhämta underrättelse och råd av ett statsråd, »vartill Konungen kallar och utnämner kunnige, erfarne, redlige och allmänt aktade, infödde svenske medborgare». De som är i rätt upp- och nedstigande skyldskap eller syskon eller äkta makar får ej på en gång vara ledamöter av statsrådet. Bland statsråden utan departement skall, jämlikt 6 §, minst två ha förvaltat civil beställning. Av statsrådets ledamöter skall konungen utnämna en att vara statsminister och statsrådets främste ledamot. I 33 §, som behandlar naturalisation, återfinnes en föreskrift om att naturaliserad utlänning icke kan utnämnas till ledamot av statsrådet. RF 34 § föreskriver, efter en förklaring

om att stats- och utrikesministrarna innehar rikets högsta värdighet och statsråden den närmaste därintill, att »ledamot av statsrådet må icke tillika annat ämbete utöva, ej heller några inkomster därav uppbära»; beträffande justitieråd och regeringsråd heter det därefter att de ej må annat ämbete innehava eller utöva. Statsrådets ledamöter, jämte ett antal andra särskilt angivna ämbetsmän, har enligt 35 §, »förtroendesysslor, varifrån Konungen må dem entlediga, när han prövar rikets tjänst det fordra». I 38 § återfinnes slutligen det i tidigare sammanhang omnämnda stadgandet om statsråds plikt att, för det fall han finner konungens beslut stridande mot regeringsformen, vägra kontrasignation eller underskrift samt nedlägga sitt ämbete och ej återtaga det förrän riksdagen prövat och gillat hans förhållande.

1 §

I denna paragraf har utredningen, i enlighet med vad som ovan anförts sid. 138 f., upptagit stadgande om att konungen utnämner statsminister och på dennes förslag övriga statsråd. Konungen bör före utnämningen av statsminister rådgöra med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. Stadgandet innebär icke att konungen skall rådgöra med *alla* partigruppers företrädare men det ålägges konungen en skyldighet att skaffa sig den information som han måste ha för att i här avsedda fall rätt kunna tillämpa parlamentarismens principer.

Om tillvägagångssättet när konungen, utanför konseljens ram, fattar beslut om utnämning av statsråd — liksom om statsråds entledigande och om urtima val — synes närmare föreskrifter ej vara erforderliga. Självfallet är att konungens beslut måste registreras, lämpligen i ett protokoll som föres av en tjänsteman i regeringskansliet (jfr 4 kap. 1 §). Vad frågan om en en eventuell föredragning av dessa ärenden inför konungen angår, är den faktiska situationen olika i de olika fallen. När det gäller för konungen att efter vederbörliga konsultationer utnämna statsminister, finns knappast någon lämplig föredragande över huvud taget. När det gäller att utnämna andra statsråd och att entlediga statsråd liksom att fatta beslut om urtima val, är föredragning av statsministern naturlig. Det är dock icke givet, att statsministerns närvaro vid den formella registreringen av konungens beslut är påkallad. I vissa fall kan det kanske visa sig mest lämpligt, att hela kommunikationen från statsministern till konungen sker i form av en skrivelse, som sedan bilägges protokollet. Skrivelse och muntlig föredragning kan naturligtvis också kombineras.

Frågan om medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst behandlas närmare nedan i 4 kap. 14 §. Att statsrådstjänst tillhör den kategori tjänster, av vilkas innehavare svenskt medborgarskap skall krävas, torde vara självfallet. För närvarande gäller att statsråd skall vara »infödd»

svensk medborgare, dvs. att medborgarskapet skall ha förvärvats genom födseln. Ehuru det knappast finns anledning att tillmäta denna särskilda bestämmelse — uppfattad som en ytterligare garanti för förståelse för och lojalitet mot rikets intressen — någon mera väsentlig betydelse, synes den dock böra bibehållas.

I överensstämmelse med vad sålunda anförts stadgas i förevarande paragraf, att konungen utnämner statsminister sedan han rådgjort med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen samt att övriga statsråd utnämnes av konungen på förslag av statsministern. Därutöver föreskrives, att till statsråd ej må utses annan än den som genom födseln blivit svensk medborgare.

2 §

Enligt RF 4 § skall statsråden vara »kunnige, erfarne, redlige och allmänt aktade». RF innehåller andra bestämmelser av liknande art, såsom att justitieråden skall vara »erfarna och redliga», justitiekanslern »skicklig och oväldig», riksdagens ombudsmän kända för »utmärkt redlighet». De allmänna krav som kommer till uttryck i dessa olika föreskrifter ter sig å ena sidan självklara, å andra sidan låter sig deras innebörd svårligen översättas i formaliserade kompetensvillkor. Utredningen anser därför att de icke fyller någon egentlig funktion i en lagtext och föreslår att de uteslutes.

Gällande förbud för äkta makar, syskon eller personer i rätt upp- och nedstigande skyldskap att samtidigt vara statsråd framstår enligt utredningens mening som i sak motiverat. Det är ej lämpligt att offentliga beslutande organ av så begränsad storlek innehåller ledamöter, som står i den angivna nära personliga relationen till varandra. Beträffande domstolarna innehåller rättegångsbalken en motsvarande bestämmelse, som dock upptar flera fall där släktskap utesluter att personer samtidigt sitter som domare i rätten. För andra myndigheter finns emellertid ej motsvarande formella regler. Med hänsyn härtill och till att även andra nära släktrelationer än de i RF uppräknade kan förtjäna uppmärksamhet i föreliggande sammanhang, har något formligt stadgande på detta område ej ansetts böra upptagas i förslaget. Utredningen förutsätter likväl en oförändrad praxis på detta område.

Slutligen må nämnas att då, av skäl som beröres i följande kapitel, organisatoriska bestämmelser angående regeringen ej upptagits i grundlagen har det ej heller ansetts påkallat att till en ny grundlag överföra stadgandet i RF 6 § att minst två av statsråden utan departement bör ha förvaltat civil beställning, dvs. enligt den i praxis följda tolkningen tidigare innehaft statstjänst.

Enligt RF 34 § må statsråd ej utöva annat ämbete eller uppbära några inkomster därav. Innebörden av detta stadgande har varit omtvistad. Sålunda har det sagts, att förbudet mot utövande av ämbete endast skulle avse

statlig tjänst, men det har också anförts att sådana förbindelser med enskilda företag som styrelseuppdrag i bolag ej kan anses förenliga med de principer som ligger till grund för stadgandet. Sistnämnda uppfattning har framförts av konstitutionsutskottet (1930 utl. nr 26 punkt 1, 1931 utl. nr 9 punkt 3) under hänvisning till motivuttalande vid stadgandets tillkomst.

Utredningen anser att principen om statsrådstjänstens integritet i full utsträckning bör hävdas och att grundlagsbestämmelsen bör ha en sådan utformning att detta klart framgår. Det innebär att statsråd ej blott skall vara förhindrad att *utöva* eller att uppbära inkomst av annan allmän eller enskild tjänst utan även att han ej får *inneha* uppdrag inom bolag, förening eller inrättning, vars verksamhet har huvudsakligen ekonomiskt syfte, eller uppbära inkomst av sådant uppdrag. När det gäller tjänst måste vederbörande alltså beviljas tjänstledighet, när det gäller uppdrag av angiven art förutsättes avsägelse. Ställer man dylika strikta krav på statsrådstjänstens innehavare, måste de med statsrådstjänsten förenade avlöningsförmånerna tydligen vara sådana att kvalificerade personer icke av ekonomiska skäl behöver tveka att ställa sig till förfogande.

I förevarande paragraf har således upptagits ett stadgande om att statsråd ej må 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 sagts.

3 §

Spörsmålet om de regler som bör gälla i fråga om statsråds entledigande har i huvudsak behandlats i det föregående (jfr sid. 139 f.). Utöver de stadganden som därvid förordats bör upptagas en kompletterande föreskrift om att, då samtliga statsråd entledigats — alltså vid ministärskifte — de förutvarande statsråden skall till dess statsminister utnämnts handlägga löpande ärenden och sådana ärenden vilkas avgörande icke kan uppskjutas utan betydande olägenhet. Att ett sådant stadgande upptagits i förslaget sammanhänger med utformningen av institutet avseende misstroendeförklaring. Detta institut innefattar enligt förslaget en skyldighet för statsråden att begära och för konungen att besluta om entledigande. Härvid kan det tänkas mellan den gamla ministärens avgång och den nyas tillträde uppkomma en period under vilken inga regeringsärenden skulle kunna avgöras. För närvarande kan konungen avstå från att bevilja begärt entledigande till dess en ny ministär bildats och är färdig att träda till. Det kan anmärkas att bestämmelse liknande den föreslagna återfinnes i den nya danska författningen (jfr Bilaga 12).

Paragrafen har utformats i enlighet med vad nu sagts.

4 §

I denna paragraf har upptagits de tidigare (sid. 139 f.) berörda stadgandena om statsrådens skyldighet att begära avsked vid misstroendeförklaring från riksdagens sida. Till vad som förut anförts må här fogas följande.

I enlighet med parlamentarismens allmänna principer förutsättes konungen, då misstroendeförklaring beslutats, omedelbart bevilja begärt avsked. Statsråd som icke åtnjuter riksdagens förtroende skall icke längre inneha sin tjänst. Ett undantag föreslås emellertid från denna regel, nämligen för det fall urtima val beslutas. Då ett sådant beslut kan kräva överväganden av olika slag från statsministerns och övriga statsråds sida, t. ex. inkallande och hörande av partiinstanser, bör undantaget kompletteras med ett stadgande om en tidsfrist för beslutets fattande, lämpligen i den formen att på hemställan av statsministern konungen må under högst en vecka låta anstå med att bevilja avsked. Vid beslut om dylikt anstånd bör statsministerns och konungens befogenheter vara fördelade på samma sätt som vid beslut om urtima val. Har anstånd beviljats, måste vid tidsfristens utgång beslut fattas antingen om omedelbart entledigande eller om urtima val. Vidare bör föreskrivas att statsråden i avvaktan på det slutliga ställningstagandet ej får handlägga andra än löpande ärenden eller ärenden vilkas avgörande ej kan uppskjutas utan betydande olägenhet (se 3 § tredje stycket). Framhållas må slutligen att den berörda tidsfristen förutsättes bli utnyttjad endast i fall då urtima val verkligen överväges.

I anslutning till det sagda har i förevarande paragraf stadgats att, om riksdagen beslutar misstroendeförklaring mot statsministern, denne skall å samtliga statsråds vägnar ofördröjligen begära avsked samt att, om misstroendeförklaring beslutats mot annat statsråd än statsministern, statsministern skall ofördröjligen hemställa om hans avskedande. Vidare stadgas i ett andra stycke, att konungen må på hemställan av statsministern under högst en vecka låta anstå med att bevilja avsked; beslutas inom samma tid urtima val till riksdagen, förfaller framställningen om avsked. Slutligen föreskrives att, till dess avsked beviljats eller framställning därom förfallit, regeringen icke må handlägga andra ärenden än sådana som avses i 3 § tredje stycket.

5—9 §§

Regent och riksföreståndare

Gällande regeringsform innehåller utförliga bestämmelser om hur riksstyrelsen skall utövas i de fall, då den ej utövas av konungen. Härom handlar RF 39—43 §§ samt 91—95 §§.

Enligt RF 39 § skall konungen, om han vill resa utrikes, meddela sin avsikt härom i konselj. Beslutar konungen sådan resa, skall han ej befatta sig med rikets styrelse så länge han vistas utrikes, utan riksstyrelsen skall

föras av den till tronföljden närmast berättigade prins som uppnått myndig ålder (interimsregering). Regentens befogenheter är desamma som konungens med undantag av rätten att nobilitera, att utdela ordnar eller att tillsätta förtroendesysslor annat än genom förordnande. Har den till tronföljden närmast berättigade prinsen icke uppnått myndig ålder eller är han av sjukdom eller utrikes vistelse förhindrad att utöva riksstyrelsen, skall den till tronföljden därnäst berättigade prinsen vara regent, om han uppnått myndig ålder och om hinder av förut angivet slag ej möter. Finnes ej prins som enligt dessa regler kan utöva riksstyrelsen, skall riksstyrelsen föras av statsrådet med samma befogenhet som regent. Enligt 40 § skall samma förfarande tillämpas, om konungen blir så sjuk att han icke kan föra riksstyrelsen.

I RF 41 § föreskrives att konungen blir myndig vid den ålder som i allmänhet är i lag stadgad. Dör konungen innan tronföljaren uppnått denna ålder, skall riksstyrelsen föras på sätt som i 39 § anges intill dess riksdagen sammankommer och den förmyndarstyrelse som riksdagen förordnar tillträtt regeringen. I 42 § behandlas det fall att hela konungahuset på den manliga sidan utgår. Då skall statsrådet föra riksstyrelsen med den befogenhet 39 § stadgar, intill dess riksdagen hinner sammankomma och utkora nytt konungahus samt den valde konungen tillträtt regeringen. Vid alla nu nämnda tillfällen, när riksstyrelsen föres av statsrådet, skall samtliga ledamöter, som icke äger laga förfall, vara närvarande och rösta. RO 66 och 67 §§ innehåller närmare bestämmelser om val av konung och förmyndare.

Beträffande 43 §, som gäller det fall då konungen går i fält eller reser till avlägsnare inrikes orter hänvisas till vad som nedan anföres vid 4 kap. 3 och 4 §§.

Om konungen vid utrikes resa stannar utom riket mer än tolv månader, skall enligt 91 § regenten eller statsrådet sammankalla riksdagen inom femton dagar efter den angivna tidens utgång. Sedan konungen blivit underrättad härom men icke återvänt till riket »tage riksdagen den författning om rikets styrelse, vilken riksdagen nyttigast finner». Enligt 92 § skall samma förfarande tillämpas, om konungens sjukdom är av den beskaffenhet att han under en längre tid än tolv månader icke befattat sig med riksstyrelsen.

Då konungen dör och tronföljaren ännu är omyndig, skall enligt 93 § regenten eller statsrådet sammankalla riksdagen inom femton dagar efter konungens död. Riksdagen skall sedan, utan avseende på något testamente från den avlidne konungen angående riksstyrelsen, förordna en, tre eller fem förmyndare som intill dess konungen blir myndig skall föra riksstyrelsen. Om hela konungaätten på manliga sidan utslocknar, skall enligt 94 § statsrådet inom femton dagars tid sammankalla riksdagen, som då skall utkora ett nytt kungahus med bibehållande av regeringsformen. I 95 § föreskrives

slutligen att, om regenten eller statsrådet i förut nämnda fall underlåtit att sammankalla riksdagen, åligger det rikets hovrätter att genom offentliga kungörelser lämna meddelande härom så att riksdagen skall kunna sammankomma. Sådan riksdag sammanträder tjugonde dagen efter den då regenten eller statsrådet sist bort kungöra kallelsen till riksdagen.

Det huvudsakliga innehållet i utredningens förslag på detta område har angivits i avsnittet om parlamentarismen (sid. 135 ff.). Här må först en terminologisk fråga nämnas. Enligt regeringsformen skall riksdagen, om konungen dör och tronföljaren är omyndig, utse *förmyndare* som skall föra riksstyrelsen till dess tronföljaren blivit myndig. För nutida språkbruk ter sig uttrycket förmyndare, med anknytning till familjerättens bestämmelser om förmyndare, överförmyndare osv., i detta sammanhang mindre lämpligt. Vad det här gäller är en offentligrättslig funktion, dvs. utövandet av statschefens plikter under tiden till dess tronföljaren uppnått viss ålder. Utredningen föreslår att i anslutning till äldre svensk tradition ordet *riksföreståndare* användes såväl i detta som i övriga fall, då statschefskapet utövas av annan än konung eller regent.

5 §

Denna paragraf upptar regler om vem som skall fullgöra statschefens plikter, då konungen på grund av olika omständigheter är förhindrad att göra detta. Det allmänna syftet med 5 § liksom med de närmast följande paragraferna är att garantera att statschefens plikter alltid skall kunna fullgöras. De hinder varom här är fråga är utrikes resa, sjukdom eller annan sådan orsak. Gällande regeringsform förutsätter att regent alltid skall inträda, då konungen reser utrikes. Om konungen företar endast ett kort besök i utlandet, är det emellertid ej givet att något faktiskt behov föreligger av att någon annan inträder såsom statschef. Förslaget bör därför här ha samma konstruktion som gällande regeringsform, när det gäller konungens sjukdom, nämligen att resan likaväl som sjukdomen skall utgöra ett faktiskt hinder för fullgörandet av statschefens plikter.

Enligt RF 39 § skall konungen meddela sin avsikt att resa utrikes i konselj, dvs. det är fråga om ett konseljärende. Det har icke synts erforderligt att upptaga en motsvarande föreskrift i förslaget. För normalfallet är den nuvarande ordningen den naturliga: om konungens resa påkallar att regent inträder, bör detta konstateras i konselj. Vad exempelvis sjukdomsfallet beträffar är det emellertid icke säkert att konungen över huvud kan hålla konselj, och då får konstaterandet av att hinder föreligger för konungen att fullgöra sina plikter som statschef ske i ministerråd.

I syfte att garantera att reglerna om ställföreträdande statschef alltid skall kunna tillämpas bör i förslaget, förutom utrikes resa och sjukdom, nämnas även »annan sådan orsak» såsom hinder för konungen att fullgöra statschefens plikter. Med ett sådant uttryck kan man täcka icke-normala för-

hållanden, såsom då konungen genom stridshandlingar på det område där han vistas faktiskt blivit urståndsatt att deltaga i riksstyrelsens utövande.

Vid hinder för konungen att utöva statschefens plikter bör i första hand regent inträda som statschef. Prins inträder därvid som regent i samma ordningsföljd som för närvarande, dvs. i den ordning vederbörande är arvsberättigad till tronen. För regentskap bör gälla samma minimiålder som för trontillträde. Vid hinder för prins att fullgöra statschefens plikter får ett motsvarande konstaterande angående hindret ske på sätt som ovan sagts. Finnes ej någon som kan inträda såsom regent, stadgas i gällande regeringsform att riksstyrelsen skall föras av hela statsrådet. Denna ordning är emellertid förenad med praktiska olägenheter. I en parlamentarisk stat är den icke heller principiellt lämplig, eftersom statschefens uppgifter i förhållande till ministären, t. ex. att vid behov utse statsminister, icke gärna kan fullgöras av den sittande ministären. Av praktiska skäl är det vidare lämpligt att statschefens plikter anförtros en person och ej ett kollegium.

Uppgiften att då regent ej finnes vid behov fullgöra statschefens plikter bör enligt utredningens mening anförtros riksdagens talman. Den roll som tillagts honom inom statsskicket gör det naturligt att han, vid dessa speciella tillfällen, inträder såsom riksföreståndare. Vad som kan invändas är möjligen att det ur riksdagens synpunkt icke är helt tillfredsställande att på detta vis kunna bli berövad sin främste förtroendeman. Den föreslagna ordningen har emellertid karaktären av ett slags reservinstitut; när det gäller ett riksföreståndarskap av längre varaktighet, bör andra regler gälla (jfr 6 §).

Någon begränsning av regeringens befogenheter i nu avsedda fall är icke påkallad.

I enlighet med det sagda stadgas i denna paragraf, att om konungen av utrikes resa, sjukdom eller annan dylik orsak är hindrad att fullgöra sina plikter som statschef, skall såsom regent enligt stadgad tronföljd inträda prins som fyllt tjugufem år och ej har hinder som nyss sagts. I ett andra stycke stadgas att, om ej någon finnes som kan inträda såsom regent, det åligger riksdagens talman att såsom riksföreståndare fullgöra statschefens plikter.

6 §

Enligt RF 41 § blir konungen myndig vid den ålder som i allmänhet i lag är stadgad, dvs. tjuguett år; myndighetsålderns inträde betyder också att prins uppnått minimiåldern för trontillträde och regentskap. Bestämmelserna om prinsarnas myndighetsålder har växlat: 1719 och 1720 års RF stadgade en minimiålder av tjugu år för trontillträde, 1772 och 1809 års RF föreskrev tjuguett år; 1815 sänktes denna åldersgräns från tjuguett till aderton år för att 1949 ånyo höjas till tjuguett år. Den sistnämnda höj-

ningen motiverades av föredragande statsråd i proposition till riksdagen (1948 nr 44) på följande sätt: »Avgörande synes mig böra vara att den mognad, som måste krävas av en statschef, i allmänhet icke kan väntas förefinnas vid aderton års ålder. Det skulle rent av kunna ifrågasättas om icke för en sådan uppgift borde krävas en högre ålder än den vanliga myndighetsåldern, såsom gäller exempelvis för behörighet att utöva domarämbetet. Jag har dock icke ansett mig böra föreslå en så stor avvikelse från gällande bestämmelse ...» Beträffande bestämmelser i andra länder om lägsta ålder för att tillträda statschefsbefattning må bland monarkierna nämnas Belgien och Danmark, där den är aderton år, och Norge, där den är tjuguett, och bland republikerna Förenta Staterna, Irland, Island och Österrike, med en minimiålder av trettiofem år, Tyska förbundsrepubliken fyrtio och Italien femtio år (jfr Bilaga 11).

Utredningen, som här liksom i fråga om övriga bestämmelser i regeringsformen övervägt om nämnda stadgande i RF 41 § bör oförändrat överflyttas till förslaget eller ej, har stannat för att föreslå en höjning av minimiåldern för trontillträde, och därmed också för regentskap, till tjugufem år. Redan de representativa uppgifter, som tillkommer rikets främste företrädare, motiverar enligt utredningens mening en höjning av den nuvarande minimiåldern. De konstitutionella befogenheter som enligt förslaget lägges på konungen kan i vart fall icke anföras som skäl för en lägre ålder. Härtill kommer att den föreslagna åldern lämnar väsentligt bättre utrymme för forsatta akademiska eller andra studier än den nuvarande. Något uttryckligt stadgande om minimiålder för riksföreståndare har ej ansetts erforderligt.

Då tronledighet uppkommit och tronföljaren icke uppnått åldern för trontillträde, måste alltså riksföreståndare inträda som statschef för tiden till dess tronföljaren uppnått sådan ålder. Ett riksföreståndarskap i avvaktan på att tronföljaren uppnår föreskriven ålder kan få lång varaktighet, och det har därför synts motiverat att i detta fall val av riksföreståndare äger rum. Valet bör förrättas av riksdagen. Riksdagens talman bör i detta fall fungera endast under tiden fram till dess att riksföreståndare valts.

I förevarande paragraf stadgas i enlighet med det sagda att, då tronledighet uppkommit och tronföljaren icke fyllt tjugufem år, riksdagen skall välja en riksföreståndare till dess tronföljaren uppnått sådan ålder. Vidare stadgas, att till dess valet ägt rum, så ock när den som valts är hindrad att fullgöra sina plikter som statschef, riksdagens talman inträder såsom riksföreståndare.

7 §

Förslag om det förfarande som skall tillämpas, då vid tronledighet icke finnes någon tronföljare, har framlagts i avsnittet om parlamentarismen (sid. 136). Härutöver må framhållas att förslaget ej synes behöva innehålla

några bestämmelser motsvarande RF 91 och 92 §§, dvs. angående vad som skall ske om konungen, stadd på utrikes resa, ej återkommer till riket inom tolv månader eller om han under motsvarande tid är så sjuk att han ej kan befatta sig med regeringsärendena. Nuvarande regeringsform upptar här det till sin innebörd omtvistade stadgandet, att riksdagen skall taga »den författning om rikets styrelse, vilken riksdagen nyttigast finner». Det gäller här situationer, där det kan vara fråga om en frivillig eller nödtvungen abdikation. Att det måste anses föreligga en rätt till frivillig abdikation liksom att det i vissa lägen måste vara möjligt att konstatera att statschefen faktiskt ej längre fullgör sina plikter, torde svårligen kunna bestridas. Enligt utredningens mening behöver emellertid förslaget lika litet som exempelvis den danska eller norska grundlagen upptaga särskilda bestämmelser i dessa avseenden.

I enlighet med vad utredningen här och tidigare anfört stadgas i förevarande paragraf att, om vid tronledighet icke finnes någon tronföljare, riksdagens talman är riksföreståndare till dess statschef utsetts i överensstämmelse med vad i regeringsformen må bliva fastställt.

8 §

Föreskrift bör finnas även för det fall hinder möter för riksdagens talman att i förut angivna fall vara riksföreståndare. Det naturliga synes vara att vice talman då inträder som riksföreståndare. Av vice talmännen bör i första rummet förste vice talman inträda, därefter andre vice talman etc. Det hinder för talmannen varom här är fråga skall vara av objektiv beskaffenhet, dvs. ha karaktären av laga förfall. När hindret för talmannen upphör, återinträder denne som riksföreståndare.

Förevarande paragraf har utformats i enlighet med det sagda.

9 §

Att riksföreståndare ej bör vara statsråd eller tjänstgöra som talman eller riksdagsledamot synes ganska självfallet. Statsråd som väljes till riksföreståndare bör alltså avgå som statsråd. Talman eller annan riksdagsledamot som tjänstgör såsom riksföreståndare synes däremot ej behöva avsäga sig sitt ledamotskap av riksdagen utan endast avstå från att utöva det; ej heller erfordras avsägelse av talmansbefattning. Vice talman tjänstgör i talmannens ställe. Genom det av utredningen i annat sammanhang föreslagna systemet med ersättare för riksdagsledamot behöver ej någon vakans i riksdagen uppstå.

Det synes naturligt att för riksföreståndare i princip bör gälla lika restriktiva regler, när det gäller att utöva annan tjänst eller inneha uppdrag (2 §), som för statsråd; när det är fråga om ett tillfälligt uppdrag som riksföreståndare, t. ex. för vice talman, kan det dock synas obilligt att denne skall

vara nödsakad att avsäga sig alla uppdrag av angiven beskaffenhet. Uttryckligt förbud bör därför endast gälla »utövande» av uppdrag.

I denna paragraf stadgas således, att riksföreståndare icke må vara statsråd eller tjänstgöra som talman eller som riksdagsledamot samt att han ej heller må utöva tjänst eller uppdrag som i 2 § sägs.

10—11 §§

Konungens rättsliga ställning m.m.

10 §

Med den monarkiska statsformen sammanhänger principen att konungen är oansvarig, dvs. ej kan ställas till rättsligt eller politiskt ansvar för sina gärningar. Ett stadgande härom bör givetvis ej uppfattas såsom innebärande att konungen i realiteten skulle stå över lagarna. Tvärtom har utredningen ansett naturligt att, såsom framgår av följande paragraf, i förslaget intages föreskrift om att konungen vid trontillträdet skall avgiva en försäkran om att följa regeringsformens bud.

RF 3 § lyder: »Konungens Majestät skall hållas i helgd och vördnad; Hans gärningar vare emot allt åtal fredade.» Den i grundlagen uttryckta principen om att konungens majestät skall hållas i helgd och vördnad äger motsvarighet i gällande strafflagstiftning. Brottsbalken 18 kap. 2 § innebär, att de äldre särskilda brottstyperna majestätsbrott och missfirmelse mot kunglig person utgår och att på ifrågavarande brott tillämpas de lagrum som i allmänhet är tillämpliga på det brottsliga förfarandet men att vid bestämmandet av påföljden det förhållandet beaktas att brottet begåtts mot kunglig person. I tryckfrihetsförordningens brottskatalog 7 kap. 4 § talas, i anslutning till äldre strafflagsbestämmelser, om smädelse och annan missfirmlig gärning mot konungen. Enligt utredningens uppfattning saknas anledning att, vid sidan av brottsbalkens och tryckfrihetsförordningens regler, i grundlag upptaga särskilda bestämmelser i ämnet.

Konungen kan enligt RF 3 § ej åtalas, ej göras juridiskt ansvarig för sina handlingar, vare sig i sin egenskap av statschef eller privatperson. Det har vidare gjorts gällande (jfr t. ex. Malmgren, Sveriges författning I sid. 73 ff.), att ej heller när det gäller privaträttsliga anspråk statligt tvång kan utövas mot konungen personligen. Utredningen har ej funnit skäl att föreslå någon ändring av gällande ordning och föreslår därför en formulering rörande konungens ansvar som anknyter till nuvarande stadgande i regeringsformen.

Regeringsformen innehåller inga särskilda bestämmelser rörande regents ansvar. Att regent lika litet som konungen skall kunna åtalas för sina handlingar som statschef synes självfallet. Däremot är det mera ovisst, om han såsom regent åtnjuter den immunitet i övrigt som kommer konungen till

del. Enbart i sin egenskap av medlem av den kungliga familjen gör han det icke. Utredningen föreslår ett särskilt stadgande om regents ansvar av den innebörd, att han åtnjuter ansvarsfrihet endast för sina gärningar såsom statschef. Vad riksföreståndare beträffar kunde det i och för sig vara naturligt, att låta honom bära rättsligt ansvar för sin tjänsteutövning. Det synes dock mindre lämpligt att här föreskriva ett ansvarssystem som principiellt avviker från det i övrigt tillämpade. Riksföreståndare bör alltså härvidlag intaga samma ställning som regent.

I förevarande paragraf stadgas sålunda, att konungen icke kan dömas till ansvar för sina gärningar samt att ej heller regent eller riksföreståndare kan dömas till ansvar för sina gärningar såsom statschef.

11 §

Enligt Danmarks grundlag 8 § skall konungen innan han tillträder regeringen skriftligen i statsrådet avge en högtidlig försäkran om att han obrottsligt skall hålla grundlagarna; innan sådan försäkring avgivits utövar statsråden regeringsmakten. Den norska grundlagens 9 § föreskriver, att så snart konungen övertar regeringen skall han inför stortinget genom ed förplikta sig att styra riket i överensstämmelse med dess grundlag och lagar.

Såsom redan berörts anser utredningen att i förslaget bör införas ett motsvarande stadgande. Någon dylik bestämmelse finns ej i gällande regeringsform men enligt praxis avger nytillträdande konung i konselj en konungaförsäkran, vars ordalydelse fastställdes genom beslut av riksdagen 1809—10. En försäkran motsvarande den konungen avger bör också avgivas av regent och av riksföreståndare. Angående formen för dessa försäkringars avgivande har bestämmelser icke upptagits i förslaget. Är riksdagen samlad vid trontillträdet, förefaller det mest naturligt, att konungen avger sin försäkran inför riksdagen såsom företrädare för det svenska folket. Att inkalla riksdagen enbart för att åhöra talmannen avge ifrågavarande försäkran, då han fungerar som riksföreståndare under en av konungen företagen utrikes resa, kan däremot förefalla föga motiverat. Formfrågan torde få lösas i praxis. Givet är att person som flera gånger fungerar såsom regent eller riksföreståndare endast vid det första tillfället behöver avge föreskriven försäkran. Den exakta ordalydelsen av här berörda försäkran synes ej heller behöva anges i grundlag.

I förevarande paragraf stadgas således, att konungen vid trontillträde skall avge försäkran att städse följa regeringsformens bud samt att sådan försäkran även skall avgivas av regent och av riksföreståndare.

4 KAP.

Rikets styrelse och förvaltning

Förevarande kapitel innehåller grundläggande bestämmelser om rikets styrelse och förvaltning. Såsom framgår av 1 kap. 4 § tillkommer rikets styrelse regeringen. I samma paragraf stadgas vidare att för rikets förvaltning finns under regeringen förvaltningsmyndigheter.

Av fjärde kapitlets femton paragrafer innehåller 1—5 §§ allmänna bestämmelser om regeringsarbetets organisation och regeringsärendenas handläggning. Följande avsnitt, §§ 6—9, behandlar en särskild grupp av regeringsärenden, nämligen utrikesärenden. Regler om förvaltningen och om grunderna för tjänstetillsättning återfinnes i 10—14 §§. I 15 § slutligen stadgas angående det särskilda slag av regeringsärenden som kallas nådeärenden.

De fem första paragraferna i kapitlet gäller frågor som författningsutredningen har haft anledning att uppmärksamma i ett tidigare betänkande (SOU 1958: 14). I detta behandlades olika sidor av regeringsarbetet under följande rubriker: regeringsärendena, beslutsformerna, beredningsformerna, regeringens sammansättning, departementsindelningen, statsrådsberedningen, finans- och civildepartementens granskningsverksamhet, behörighet för statssekreterare att företräda statsråd i riksdagen samt departementspersonalen. På grundval av intervjuer med nuvarande och förutvarande statsråd m. fl. samt av annat utredningsmaterial, bland annat en systematisk genomgång och klassifikation av samtliga regeringsärenden under ett år, lämnades i betänkandet en redogörelse för regeringsarbetets faktiska gestaltning. Till denna redogörelse må här lämnas en allmän hänvisning.

Utredningens tidigare förslag beträffande regeringsarbetet var i första hand grundade på praktiska, organisatoriska överväganden. I den mån de tidigare förordade lösningarna har direkt samband med de författningsförslag utredningen nu framlägger, kommer förslagen att här ånyo upptagas. Övriga tidigare förslag behandlas däremot icke i förevarande betänkande.

1 §

Statsdepartement och regeringskansli

Regeringsformens bestämmelser på hithörande område var tidigare mycket detaljerade. Sålunda innehöll RF 5 och 6 §§ efter departementalreformen

1840—41 från början stadgande om antalet statsråd och en uppräkning av de olika departementen. Från 1918 upptogs endast en ramföreskrift om antalet statsdepartement, lägst åtta och högst tio, och en föreskrift om antalet statsråd utan departement, nämligen tre. Sin nuvarande lydelse erhöll här aktuella stadganden 1941.

Enligt RF 5 § skall sålunda 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 mellan departementen bestämmes av konungen genom en offentligen kungjord stadga. För varje departement, heter det vidare, utser konungen bland statsrådets ledamöter en chef och föredragande. Konungen äger dock förordna annan ledamot av statsrådet att i departementschefens ställe föredraga de ärenden konungen bestämmer. Vidare anges att chefen för det departement, till vilket utrikes ärendena hör, är minister för utrikes ärendena. I 6 § stadgas, att statsrådet består av cheferna för departementen samt statsråd utan departement till det antal, lägst tre, varom stadgas i en av konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag. Den nu gällande lagen om antalet statsdepartement och antalet statsråd utan departement är från 1947 och föreskriver, att antalet departement skall vara elva och att statsråd utan departement skall finnas till ett antal av lägst tre och högst fem. Stadgan angående statsdepartementen är från 1950 med därefter vidtagna ändringar. Den innehåller, förutom en uppräkning av departementen, dels regler om fördelningen av ärendena på de olika departementen, dels en förteckning av myndigheter, fördelade med hänsyn till de departement de anses höra till.

Utredningen

Den förvaltningsorganisation, som omedelbart biträder regeringen vid utövandet av riksstyrelsen, har sedan 1840—41 varit uppdelad på statsdepartement. Någon ändring av denna organisationsform, med dess i huvudsak vertikala uppdelning av de olika förvaltningsområdena och en motsvarande gruppering av de under regeringen sorterande myndigheterna, har ej ifrågasatts. Varje departement bör stå under ledning av ett statsråd, departementschefen.

Frågor rörande departementsindelningen liksom rörande antalet departement har berörts i utredningens betänkande om regeringsarbetet och skall här icke ånyo behandlas. Framhållas må i detta sammanhang endast, att en departementsindelning ej kan bli definitiv utan fortlöpande måste anpassas efter statsverksamhetens utveckling, arbetsförhållandena inom regeringen osv. Det gäller här frågor som naturligen ankommer på regeringen att i första hand själv bedöma. Dessa spörsmål är emellertid av sådan vikt att det bör skapas förutsättningar för att de kan ägnas kontinuerlig uppmärksamhet. Det formella fastställandet av regeringsärendenas fördel-

ning mellan departementen och den motsvarande uppdelningen av myndigheterna bör liksom hittills ske genom författning, beslutad av regeringen.

I betänkandet om regeringsarbetet har utredningen föreslagit, att vid sidan av statsdepartementen skall inrättas ett *regeringskansli* med främsta syfte att tillgodose samordnings- och granskningsuppgifter.

Vilka närmare uppgifter är det då som bör ankomma på regeringskansliet? Till en början må erinras om att en genomgående tanke i utredningens förslag rörande regeringsarbetets organisation är strävandet att förstärka det kollektiva momentet i regeringens verksamhet. Delvis nya former för en samverkan mellan statsråden under statsministerns ledning bör komma till stånd och en väsentlig uppgift för regeringskansliet bör vara att biträda statsministern i denna samordningsverksamhet. Till skillnad från departementen, som sysslar med särskilda grenar av den statliga verksamheten, avses alltså regeringskansliet utgöra det organisatoriska underlaget för samverkan inom statsrådskretsen och för handläggning av vissa för departementen gemensamma ärenden. Därutöver bör regeringskansliet kunna användas av statsministern för utredningar av skilda slag.

Traditionellt har den granskning- och rådgivningsverksamhet som bedrives av vissa statsråd, de s. k. granskningskonsulterna, varit inriktad på att befrämja enhetlighet och samordning i regeringsarbetet. Deras verksamhet hör därför naturligt hemma i regeringskansliet. Utredningens tidigare förslag innebär i fråga om deras arbetsuppgifter ej någon egentlig förändring i förhållande till vad som tillämpas nu, men förslaget innefattade en rekommendation att deras verksamhet skulle mera konsekvent specialiseras. Sålunda bör den mera rättsligt betonade författningsgranskningen kunna fullgöras av ett statsråd i regeringskansliet, med biträde av tjänstemän. Den andra av de nämnda statsråden bör däremot främst inrikta sin granskning- och samordningsverksamhet på det administrativa området. Han bör verka för enhetlighet inom och för en rationell organisation av den statliga förvaltningen. Som en särskild uppgift för detta statsråd i regeringskansliet har utredningen pekat på arbetet med den så kallade administrativa försvarsberedskapen.

Ett annat verksamhetsfält för regeringskansliet är arbetsplaneringen i stort inom regeringen. När det gäller att sammanhålla propositions- och författningsarbetet liksom att över huvud tidsmässigt planera regeringens verksamhet i förhållande till riksdagen har kansliet en väsentlig uppgift. Beträffande det interna regeringsarbetet vill utredningen särskilt rikta uppmärksamheten på två områden, som bör vara föremål för en kontinuerlig uppmärksamhet från regeringskansliets sida, nämligen departementsindelningen och decentraliseringsfrågorna. Departementsindelningen behöver, såsom nyss nämnts, tid efter annan överses. En sådan översyn bör bäst kunna verkställas från den centrala utsiktspunkt som kansliet utgör.

Av fundamental betydelse för en rationell organisation av regeringsar-

betet är att antalet regeringsärenden begränsas, dvs. att man beaktar varje möjlighet att där så lämpligen kan ske decentralisera avgörandet av ärenden som är av förvaltningsnatur. Det svenska förvaltningssystemet med i hög grad självständiga förvaltningsmyndigheter skapar, såsom utredningen tidigare framhållit, goda förutsättningar för en sådan decentralisering. Understrykas bör, att utredningens väsentliga motiv för att förorda en decentralisering ej är att statsrådens arbetsbörda skall minskas utan att de skall få mera tid för de egentliga riksstyrelseuppgifterna.

Det finns ej skäl att här närmare ingå på de många aspekter decentraliseringsfrågan rymmer. Överförande av beslutanderätt från regering till förvaltningsmyndighet har i betänkandet om regeringsarbetet föreslagits i fråga om tillsättande, förordnande och entledigande av tjänstemän, naturalisation, utfärdande av administrativa tillämpningsföreskrifter samt, genom ett system med vidgad ramhushållning, det ekonomiska förvaltningsområdet. Decentraliseringsfrågor avseende tillsättande, förordnande och entledigande av tjänstemän behandlas nedan.

Allmän enighet torde råda om det principiellt önskvärda i att så långt möjligt genom decentralisering frigöra regeringens verksamhet från ärenden, som sakligt sett har föga gemensamt med de centrala regeringsuppgifterna. Åtskilligt har också under senare år gjorts i denna riktning. De skilda departementen eller departementscheferna har emellertid, såsom utredningen tidigare framhållit, icke alltid intresse eller möjlighet att driva decentraliseringsfrågorna med erforderlig kraft och inpassa lösningarna i ett sammanhängande mönster. För dessa uppgifter synes däremot regeringskansliet vara väl ägnat.

Organisatoriskt bör regeringskansliet vara underställt statsministern. I den utsträckning så erfordras bör den mera omedelbara arbetsledningen inom kansliet uppdragas åt annat statsråd utan departement. Utredningen har för denna uppgift i det tidigare betänkandet särskilt nämnt det statsråd som sysslar med administrativa samordningsfrågor. Beträffande regeringskansliets tjänstemän må här erinras om utredningens förslag att statsministerns handsekreterare, liksom en pressombudsman, anställes i kansliet. Även angelägenheten av att till kansliet knyta expertis, på tjänstemannaplanet, för en mera allmän bedömning av naturvetenskapliga och tekniska frågor har berörts av utredningen. I motiven till 3 kap. 1 § har nämnts att åt tjänsteman i regeringskansliet torde kunna uppdragas att föra protokoll över de särskilda beslut konungen har att fatta utanför konseljen.

Att vissa regeringsärenden handläggs inom regeringskansliet, betyder icke att man »parallellställer» departement och regeringskansli. Inga permanenta myndigheter förutsättes sortera under regeringskansliet. Däremot kan i vissa fall de ärenden som behandlas i kansliet få direkt betydelse för förvaltningsmyndigheterna; det kan t. ex. te sig naturligt att en författning

som den allmänna verksstadgan utarbetas i kansliet. De uppgifter kansliet avses få ligger emellertid främst på det interna regeringsarbetets område.

Regeringskansliet har enligt förslaget en så väsentlig funktion att det bör i regeringsformen omnämnas vid sidan av departementen. Kansliets närmare uppgifter bör framgå i en av regeringen utfärdad stadga. Då utredningens förslag även i övrigt förutsätter att åtskilliga bestämmelser om regeringsarbetets organisation upptages i en författning av motsvarande karaktär, synes det lämpligaste vara att samtliga dessa föreskrifter sammanföres i en gemensam stadga, den under följande paragraf berörda »regeringsstadgan». I denna stadga kan då eventuellt också den nuvarande departementsstadgan inarbetas.

Grundlagens bestämmelser om arbetsfördelningen inom statsrådskretsen bör utformas med hänsyn till behovet av att lätt kunna anpassa regeringens arbetsformer efter växlande praktiska krav. Vid sidan av statsministern, som intar en särställning, torde i grundlagen behöva angivas endast de två kategorierna av statsråd, nämligen departementschefer och statsråd i regeringskansliet. Utnämning av statsråd bör även innefatta utnämning till chef för ett visst departement eller till statsråd i regeringskansliet. I regeringskansliet bör ingå minst två statsråd som under statsministerns ledning ägnar sig åt kansliets samordnings- och granskningsuppgifter. Därutöver kan erfordras statsråd, som, utan att vara departementschefer, handlägger vissa grupper av ärenden i departement.

När det uppdrages åt annat statsråd än departementschefen att permanent handlägga ärenden av visst slag inom departementet, innebär det ett avsteg från departementsorganisationen. Någon uttrycklig bestämmelse i regeringsformen om rätt att på angivet vis överlämna handläggningen av vissa regeringsärenden till annat statsråd än vederbörande departementschef synes ej erforderlig. Med hänsyn till vikten av att allmänheten informeras om dylika, mera permanenta förändringar i organisationen för ärendenas handläggning bör beslut härom offentligen kungöras.

Frågan om antalet statsråd har utredningen behandlat i betänkandet om regeringsarbetet. Utredningen kom därvid till den slutsatsen, att en statsrådskrets på 15—18 personer är lämplig. Enligt utredningens mening måste det anses önskvärt, att statsministern har en viss rörelsefrihet, även när det gäller statsrådskretsens storlek. Beträffande antalet statsråd torde i grundlag ingen annan föreskrift vara erforderlig än att det skall finnas statsråd av förut angivet slag och att minst två statsråd skall ingå i regeringskansliet. Högsta antalet statsråd, enligt utredningens förslag alltså aderton, bör liksom hittills fastställas i lag. Däremot synes det knappast erforderligt att, såsom nu är fallet, antalet departement skall anges i lag.

I enlighet med det sagda stadgas i förevarande paragraf att för beredning av regeringsärendena skall finnas statsdepartement, vart och ett under ledning av ett statsråd, och ett regeringskansli under statsministerns led-

ning. Vidare stadgas att för samordnings- och granskningsuppgifter skall i regeringskansliet ingå minst två statsråd.

2 §

Regeringsärendenas beredning

I RF 10 § upptages föreskrift om beredning av regeringsärenden. Innan ärendena föredrages i konseljen, skall de beredas av föredragande statsråd genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk. Stadgandet fick sin nuvarande lydelse vid riksdagen 1840—41. Tidigare hade i denna paragraf närmare föreskrift givits om ett särskilt beredningsorgan, rikets allmänna ärendens beredning, som skulle yttra sig över regeringsärenden efter det att upplysningar inhämtats från ämbetsverken.

Den beredningsskyldighet, varom RF 10 § i sin nuvarande lydelse talar, är på olika sätt begränsad. Den avser enbart *en* form av beredning, nämligen genom inhämtande av upplysningar från ämbetsverk, men den berör icke regeringsärendenas beredning inom statsrådskretsen eller i departementen och ej heller inhämtande av upplysningar från andra än ämbetsverk. Stadgandet innebär icke heller att alla regeringsärenden skall beredas genom att vederbörande låter införskaffa yttranden från myndigheter. Vissa ärenden är redan på detta vis beredda, när de kommer till regeringen, t. ex. vid tjänstetillsättning genom förslag från berörda myndigheter. Beträffande andra ärenden, såsom vissa initiativärenden eller ärenden som gäller verkställighet av riksdagens beslut, kommer den föreskrivna formen av beredning över huvud ej ifråga. Det är enligt RF 10 § endast »nödiga» upplysningar som skall inhämtas.

Utredningen. Den form för beredning av regeringsärenden, som består i att erforderliga upplysningar inhämtas från berörda myndigheter, kan i och för sig synas så självklar, att den ej skulle behöva omnämnas i grundlag. Ordningen med remiss av ärenden från departementen till berörda myndigheter utgör emellertid ett karakteristiskt drag i den svenska förvaltningsverksamheten. Denna ordning förutsätter såväl förvaltningsmyndigheternas självständighet som deras rätt och skyldighet att medverka vid beredningsarbetet i fråga om regeringsbeslut som avser deras förvaltningsområden. Övervägande skäl talar därför enligt utredningens mening för att den nuvarande grundlagsbestämmelsen till sin innebörd bibehålles oförändrad.

I ett tidigare avsnitt har de enskilda organisationernas betydelse som remissinstanser uppmärksammats. Med hänsyn till att organisationernas yttranden numera regelbundet inhämtas i frågor som berör dem och med hänsyn till den faktiska vikt dessa yttranden tillmätes, synes det naturligt att i ett stadgande angående remissförfarandet även remisser till enskilda sammanslutningar omnämnes. Någon skyldighet att avge yttranden har

dessa sammanslutningar givetvis ej. Vidare bör av stadgandet framgå att det ankommer på regeringen att avgöra huruvida en organisation skall beredas tillfälle att avge yttrande i visst ärende. Självfallet inskränker ett dylikt grundlagsstadgande ej den rätt som enskilda sammanslutningar, liksom enskilda personer, eljest har att till regeringen framföra synpunkter på olika frågor.

Utredningen har i sitt betänkande om regeringsarbetet behandlat frågan om de former för beredning av regeringsärenden, i vilka statsråden personligen deltar. Härvid har, vad den allmänna statsrådsberedningen beträffar, berörts bland annat spörsmålen om skriftlig kallelse med föredragningslista, om promemorior rörande överläggningsämnena och om protokollföring samt dessutom vissa spörsmål angående formerna för gemensam beredning. På grund av sambandet mellan beredningsform och beslutsform får utredningen anledning att återkomma till vissa beredningsfrågor vid behandlingen av de närmast följande paragraferna.

Någon närmare reglering i grundlag av regeringens interna beredningsformer som sådana bör enligt utredningens mening ej ifrågakomma. De bör kunna gestaltas på det sätt regeringen finner mest ändamålsenligt. Däremot kan behov föreligga av att den beredningsform som faktiskt använts också registreras. Utöver vad som nu brukar antecknas om gemensam beredning synes det således önskvärt att, i de fall då regeringsärende avgjorts av enskilt statsråd samt ett eller flera andra statsråd på ett mera väsentligt sätt deltagit i ärendets beredning, i protokollet antecknas vilka statsråd som sålunda deltagit i beredningen. Bestämmelser härom bör lämpligen intagas i en särskild, av regeringen fastställd stadga, regeringsstadgan.

I enlighet med det anförda stadgas i förevarande paragraf att vid regeringsärendenas beredning erforderliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter samt att enskilda sammanslutningar skall i den omfattning som prövas lämpligt beredas tillfälle att yttra sig i ärenden inom sina intresseområden. Vidare stadgas att närmare föreskrifter om regeringsärendenas handläggning meddelas i stadga (regeringsstadgan).

3 §

Konseljärenden

Angående formerna för beslut i regeringsärenden innehåller 1809 års regeringsform utförliga bestämmelser. Från början räknade man, vid sidan om den allmänna konseljen, med fyra specialkonseljer. I justitiekonseljen, med deltagande bl. a. även av två justitieråd, behandlades nådeärenden samt lagstiftningsfrågor rörande civil- och kriminallag m. m. I den ministeriella konseljen, som av statsråden endast omfattade utrikesstatsministern jämte hovkanslern, behandlades frågor angående rikets förhållande

till främmande makter. I kommandokonseljen, med deltagande av endast föredraganden, behandlades de militära kommandomålen och i krigs- och fredskonseljen skulle från början förutom statsrådets ledamöter även statssekreterarna deltaga. Beträffande den allmänna konseljen, liksom justitiekonseljen, gjordes vidare en skillnad mellan stor och liten konselj. Numera återstår av specialkonseljerna endast kommandokonseljen och i övrigt har stor konselj blivit regel.

I RF 7 § stadgas sålunda, att alla regeringsärenden med undantag av kommandomålen skall föredragas och avgöras inför konungen i statsrådet. Enligt 8 § får konungen icke fatta beslut i ärende varöver statsrådet bör höras, om icke minst tre av statsråden förutom den föredragande är närvarande (liten konselj). Statsrådets samtliga ledamöter som icke har laga förfall skall övervara alla ärenden av synnerlig vikt och omfattning (stor konselj). Sådana ärenden är: frågor och förslag om nya allmänna författningars vidtagande, om upphävande och förändring av de förut gällande, om nya allmänna inrättningar uti särskilda styrelsens grenar m. fl. av dylik beskaffenhet.

RF 13 § stadgar, att om konungen vill börja krig eller sluta fred, skall han kalla statsrådets samtliga ledamöter till ett utomordentligt statsråd. Om kommandomål stadgas i 15 §. 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, äger avgöra i närvaro av chefen för det departement dit ärendet hör. Vidare inskärpes statsråds skyldighet att yttra sig över föreliggande ärenden. Genom lag fastställes vilka regeringsärenden som skall handläggas såsom kommandomål.

I 43 § upptages bestämmelser om tillförordnad regering. Det heter där att, om konungen går i fält eller reser till avlägsnare inrikes orter, skall han förordna minst tre ledamöter av statsrådet under ordförande som han utnämner antingen bland prinsarna av sitt hus eller bland statsråden att föra regeringen i de mål konungen föreskriver. Övriga regeringsärenden avgöres, vid behov, i allmän konselj. Den tillförordnade regeringen består regelmässigt av fyra statsråd, mellan vilka departementen fördelas, och dess kompetens anges i en särskild instruktion. Enligt denna brukar åt den tillförordnade regeringen uppdragas att avgöra alla regeringsärenden med vissa särskilt angivna undantag, bland annat utrikesärenden av större vikt, tjänstetillsättningar — dock med rätt för den tillförordnade regeringen att besluta om förordnande tillsvidare — samt beslut om författningar av det slag varom RF 8 § talar, även här dock med rätt för den tillförordnade regeringen att fatta beslut om ärendet är av synnerligen brådskande natur.

Karakteristiskt för den ordning regeringsformen anvisar är att formell ministerstyrelse, dvs. rätt för statsråd att självständigt besluta i regeringsärende, ej är förutsatt. Alla regeringsärenden skall avgöras av konungen

eller den som i hans ställe utövar riksstyrelsen. I viss utsträckning förekommer emellertid, att ärenden formellt avgöres av statsråd. Det gäller huvudsakligen dels vissa i författning särskilt angivna ärenden, t. ex. justitieministerns befattning med tryckfrihetsärenden, dels vissa kommittéärenden och dels vissa personalärenden inom departementen. I jämförelse med antalet konseljärenden är antalet dylika »departementsärenden» ringa och åtskilliga av dem är av sådan natur att det knappast kan komma i fråga att betrakta dem såsom regeringsärenden.

Utredningen har i sitt tidigare betänkande om regeringsarbetet utförligt behandlat frågan om regeringens beslutsformer. Under närmast följande paragraf lämnas en redovisning av utredningens förslag på detta område. Motiven för förslag om konseljbehandling av vissa regeringsärenden har anförts i avsnittet om parlamentarismen (sid. 142). Vad som här skall avhandlas är till en början den närmare avgränsningen av de ärenden som bör avgöras i konselj.

Till gruppen obligatoriska konseljärenden bör i första hand hänföras alla förslag och meddelanden från regeringen till riksdagen. Icke endast propositioner och andra skriftliga meddelanden till riksdagen bör behandlas på detta sätt utan även beslut om muntliga meddelanden, t. ex. rörande utrikespolitiska förhållanden. Av särskilt intresse är här att tillse att alla ärenden som på ett mera direkt sätt kan beröra ministärens parlamentariska ställning passerar konseljen. Hit hör meddelande om avbrytande av riksmöte efter beslut om urtima val (FRO 1 kap. 4 §). Som ett meddelande till riksdagen bör även inkallande av riksdagen till urtima riksmöte betraktas (FRO 1 kap. 3 §). Bland andra mer eller mindre extraordinära åtgärder må nämnas beslut om att till riksdagen för ny behandling återsända en av riksdagen antagen lag (FRF 7 kap. 8 §). Då sådant beslut alltid bör meddelas genom proposition, blir det härigenom konseljärende. Vidare synes alla regeringsbeslut som gäller folkomröstning, vare sig det är fråga om ett regerings- eller riksdagsinitiativ och vare sig det gäller folkomröstning i grundlagsfråga enligt 7 kap. 4 § eller rådgivande folkomröstning, böra fattas i konselj med hänsyn till folkomröstningsinstitutets ställning som ett komplement till den representativa demokratien.

Ett annat slag av regeringsärenden, som synes böra hänföras till de obligatoriska konseljärendena, är sådana bestämmelser om regeringsarbetets organisation som har en mera permanent karaktär och som därför regleras genom en av regeringen beslutad författning. Som exempel må i första hand anges den förutnämnda regeringsstadgan. Önskar man sålunda utöka de obligatoriska konseljärendena med någon grupp utöver de i regeringsformen uttryckligen nämnda, kan det ske genom en föreskrift i regeringsstadgan. Skall åt ett statsråd, som utnämnts till statsråd i regeringskansliet, anförtros handläggningen av vissa på en departementschef eljest ankom-

mande ärenden, bör sådant beslut likaledes fattas i konselj. Det synes lämpligt att på detta sätt den fasta ramen för regeringens verksamhet — utöver den i grundlagen givna — fastställes genom konseljbeslut.

Förutom de nämnda ärendena synes också vissa tjänstetillsättningsärenden böra upptagas till beslut i konselj. Utredningen vill härvid till en början erinra om sin tidigare tillkännagivna uppfattning, att det icke kan vara rimligt att, såsom för närvarande sker, årligen tusentals ärenden angående tillsättande, förordnande och entledigande av tjänstemän behandlas som konseljärenden. Här är ett område där betydande vinster kan göras genom att decentralisera beslutanderätten till underordnade myndigheter. Enligt utredningens uppfattning bör regeringen avgöra endast ärenden angående ledande administrativa befattningar samt, då särskilda skäl föreligger, andra högre eller särskilt viktiga befattningar. Ej heller i fråga om denna mindre grupp av tjänster synes alla tillsättningsärenden behöva behandlas i konselj utan åtskilliga bör kunna avgöras av annan instans inom regeringen. Att en viss tjänst tillsättes genom konseljbeslut, bör dock ej medföra att exempelvis frågor rörande vederbörande befattningshavares tjänstledighet eller avsked vid uppnådd pensionsålder behandlas som konseljärende. I vilken omfattning tjänstetillsättning skall ske i konselj bör anges i särskild författning, lämpligen i regeringsstadgan.

Beträffande nu avsedda regeringsärenden föreslås alltså att de enligt föreskrift i regeringsformen *skall* upptagas i konselj. Därutöver bör emellertid i ministerråd kunna beslutas, att annat regeringsärende skall hänskjutas till konselj. En sådan regel synes lämplig, då det icke låter sig förutses vilka ytterligare regeringsärenden i ministerråd man önskar förelägga konungen i konselj. Såsom tidigare nämnts har utredningen ansett det naturligt att t. ex. vissa utrikesärenden handlägges som konseljärenden.

Beslutas i ministerråd att ett visst regeringsärende, av det slag som annars brukar avgöras i ministerråd, skall tagas upp som konseljärende, bör det innebära att det formella avgörandet i just detta ärende definitivt förlägges till konseljen. Däremot har ett sådant beslut ej den rättsliga innebörden, att ärenden av samma slag i fortsättningen måste bli konseljärenden, även om i praktiken konsekvenshänsyn i vissa fall sannolikt kommer att göra sig gällande. Anses det påkallat att en hel grupp av ärenden föres över från avgörande i ministerråd till konselj, synes såsom nyss nämnts bestämmelse härom böra upptagas i regeringsstadgan.

Det är knappast möjligt att med utgångspunkt från vad som förut sagts om konseljärenden göra någon mer exakt beräkning av det genomsnittliga antalet konseljärenden per år och av antalet erforderliga konseljer. Om tjänstetillsättningsärenden begränsas och ej alltför många icke obligatoriska konseljärenden hänskjutes till konselj, synes det årliga antalet konseljärenden kunna beräknas till omkring femhundra eller något därunder.

Formerna för beslutfattande i konselj har tidigare behandlats (sid. 142 f.).

Enligt utredningens uppfattning bör sålunda förslag till beslut i konseljärende upprättas i ministerråd, varefter ärendet avgöres i konselj genom konungens godkännande av förslaget. Ministerrådets behandling av ett ärende, som skall avgöras i konselj, förutsättes alltså utmynna i ett förslag till beslut; det är detta förslag som skall föreläggas konungen. Endast *ett* förslag till beslut bör kunna förekomma; angående votering i ministerråd vid skiljaktiga meningar hänvisas till 5 §. Föredragningen i konselj bör, förutom de ytterligare upplysningar som eventuellt kan påfordras, innefatta en redovisning av ministerrådets förslag till beslut, lämpligen genom hänvisning till det protokoll som avser ärendets behandling i ministerråd. Av protokollet framgår, om någon registrerad meningsskiljaktighet förelegat inom statsrådskretsen. Är skiljaktiga meningar för handen i viss fråga, blir åsiktsfördelningen bland de i konseljen närvarande statsråden utan formell betydelse, eftersom konungens ställningstagande enbart skall gälla ministerrådsmajoritetens förslag.

Förutom konungen bör i konseljen deltaga de statsråd som har ärenden att föredraga. Någon skyldighet för övriga statsråd att deltaga i konseljen bör däremot ej föreskrivas.

I överensstämmelse med det anförda stadgas i förevarande paragraf, att i konselj avgöres regeringsärenden angående förslag och meddelanden till riksdagen, folkomröstning, författningar rörande regeringsarbetet och, i den omfattning särskilt stadgas, tjänstetillsättningar, så ock annat regeringsärende som enligt beslut i ministerråd hänskjutits till konselj. Ytterligare stadgas, att förslag till beslut i konseljärende upprättas i ministerråd och att ärendet avgöres genom konungens godkännande av förslaget.

4 §

Ministerrådsärenden och statsrådsärenden

Formellt kännetecknas det nuvarande svenska systemet för regeringsärendenas avgörande av att det alldeles övervägande antalet ärenden behandlas i allmän konselj. Formell ministerstyrelse förekommer i synnerligen ringa utsträckning. Reellt råder däremot en annan ordning. Det slutliga ställningstagandet i nästan alla ärenden av mindre vikt träffas av endast ett statsråd och även i fråga om ärenden av större vikt är det gemensamma ställningstagandet inom statsrådskretsen ofta av ganska formell karaktär.

Att ledamöter av beslutande organ stundom deltar i avgöranden av ärenden som de själva föga känner till, är kanske i och för sig icke så ovanligt. Men att, såsom i konseljen sker, de deltagande vecka efter vecka medverka vid ett beslutfattande utan att äga närmare kännedom om den överväldigande majoriteten av de behandlade ärendena torde vara något unikt. Lika anmärkningsvärt ter det sig, att regeringsverksamheten försiggår utan en fastare organisation av det kollektiva momentet i regeringsarbetet. Jäm-

förelser med förhållandena i andra länder, bland annat de nordiska grannländerna, ger ett bestämt intryck av att — även om man tar i betraktande vanskligheten i att här göra jämförelser — det kollektiva inslaget i den svenska regeringens arbetsformer är påfallande svagt utvecklat.

Förklaringen till rådande förhållanden torde till stor del vara att söka i den historiska utvecklingen. Den stora mängden av konseljärenden och den formellt likartade behandlingen av de allra flesta ärendena, oavsett deras sakliga innebörd, är resultatet av en fortgående utveckling. Antalet regeringsärenden har successivt stigit utan att förändringen vid någon särskild tidpunkt ansetts ovillkorligen kräva en omläggning av systemet. De tidigare förekommande specialkonseljerna var avsedda att anpassa behandlingsformen efter ärendenas sakliga natur. Konseljerna hade emellertid byggts upp kring konungen, och i samma mån som hans roll som självständig maktfaktor reducerades, försvann motiveringen för de speciella beslutsformerna. Uppgiften att tjäna som instans för registrering av i förväg fattade beslut och att skapa en jämn rytm i regeringsarbetet fyller däremot den allmänna veckokonseljen väl.

Enligt författningsutredningens mening är den rådande ordningen i fråga om regeringsärendenas handläggning otillfredsställande både av principiella skäl och med hänsyn till regeringsarbetets rationella organisation. Den principiella synpunkt som här liksom i andra sammanhang varit vägledande för utredningen är, att form och realitet i författningslivet bör bringas i bättre överensstämmelse med varandra. Beträffande statsrådens uppgifter betyder detta att när ärenden i realiteten avgöres, och lämpligen bör avgöras, av enskilt statsråd, skall den formella beslutanderätten liksom det konstitutionella ansvaret också ligga hos denne. På motsvarande sätt bör regeringsärenden, som är av mera politisk natur eller i övrigt är av större vikt, avgöras av ministären i dess helhet och för sådana beslut bör också ett kollektivt ansvar komma i fråga. Även om det ej är möjligt att med utgångspunkt från ärendenas sakliga natur dra en alldeles klar gräns mellan sådana regeringsärenden, som har karaktären av enmansärenden, och sådana som bör bli föremål för ett gemensamt beslut inom statsrådskretsen, är det väsentligt att beslutsformerna så långt sig göra låter anknyter till en sådan grundläggande uppdelning. Eventuellt behov av mellanformer mellan dessa båda alternativa beslutsformer torde, såsom nedan beröres, lämpligen kunna tillgodoses på beredningsstadiet.

När skillnaden mellan den legala formen och de faktiska realiteterna blir stor, innebär det också att den rättsliga regleringen mister sin förmåga att styra det faktiska beteendet. Visserligen är svårigheterna uppenbara att genom författningsbestämmelser fastlägga hur det faktiska beslutfattandet skall äga rum, särskilt när det gäller ett organ som regeringen, vars verksamhet är och bör vara mindre bunden av byråkratisk rutin än andra myndigheters. Man behöver dock ingalunda hysa någon övertro på betydelsen av

författningsregler på detta område för att räkna med att en omläggning av det formella beslutfattandet också får konsekvenser för ärendenas faktiska handläggning.

Med den utomordentligt betydelsefulla roll regeringen har i den nutida statsverksamheten blir regeringens arbetsformer och dessas ändamålsenlighet en fråga av stor vikt. Riksstyrelsen kan i princip beröra alla områden av statlig aktivitet. Regeringsärendena är därför, och måste vara, av de mest skiftande slag. Det betyder att formerna för ärendenas handläggning måste växla, men det betyder också att arbetsformerna måste vara sådana att de är ägnade att i första hand tillgodose de centrala regeringsuppgifterna. Medan för äldre tiders ämbetsmannaministärer förvaltningsärendenas behandling i högsta instans kunde framstå som en huvuduppgift, ter sig i våra dagar uppgiften att taga initiativ, att planera för framtiden och det politiska beslutfattandet över huvud som regeringsverksamhetens kärnområde. Det är främst vid behandlingen av ärenden av sådan art som regeringen bör fungera som ett kollektiv och det är därför de kollektiva arbetsformerna bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Regeringen som ett faktiskt beslutande kollektiv uppträder enligt gällande ordning egentligen endast på vad som formellt är ett beredningsstadium. I betänkandet rörande regeringsarbetet har lämnats en närmare redogörelse för de för närvarande använda beredningsformerna. Grunderna för att ett visst ärende skall tagas upp i gemensam beredning av något slag är huvudsakligen två, nämligen den formella grunden, att ett ärende »berör» mer än ett departement, och den personliga bedömning som vederbörande statsråd gör av behovet att inhämta kollegernas uppfattning. Det formella kriteriet skiljer emellertid endast delvis ut ärendena efter deras vikt; vissa betydelsefulla frågor berör endast ett departement och vissa mindre betydelsefulla har anknytning till flera. Men framför allt gäller att det som betecknas som »gemensam beredning» ofta är en ren formalitet: vad som sker är i många fall endast att efter granskning främst på tjänstemannanivå i andra berörda departement meddelande lämnas till det departement, på vars handläggning ärendet ankommer, att man ej har någon erinran mot förslaget. Något verkligt samråd statsråden emellan eller ett gemensamt ställningstagande är det då icke fråga om. Beträffande den andra grunden för att ärenden tages upp till gemensam beredning, den personliga bedömningen, gäller att den nästan alltid ankommer enbart på det statsråd som har att i sista hand taga ställning till ärendet. Det brukar sägas, att ett statsråd snart »lär sig» vad han kan eller icke kan avgöra på egen hand; regeringsarbetet bygger på ömsesidigt förtroende och den som underlåter att informera sina kolleger, får räkna med att dessa reagerar. Enligt utredningens mening kan det emellertid finnas en vid marginal mellan ett sådant mått av självrådighet att kollegerna finner anledning att reagera och det läge, där en gemensam överläggning varit sakligt önskvärd men enligt gängse praxis ej påkallats. Fram-

för allt har utredningen dock funnit, att den traditionella ordningen leder till att anspråken på vad som bör bli föremål för gemensam handläggning inom regeringen ställs för lågt.

Den rådande ordningen medför också andra mindre tillfredsställande resultat. Eftersom intet regeringssystem kan undvara en ganska långt gående samordning av arbetet i de olika departementen, har hos oss — sannolikt delvis som en följd av att fasta former för en för hela regeringen gemensam kollektiv behandling av viktigare regeringsärenden saknas — en särskild form av samordning kommit att desto starkare utvecklas, nämligen samordningen genom finans- och civildepartementen. Civildepartementets samordningsuppgifter, som ju i stor utsträckning är direkt betingade av organisationsväsendets utveckling bland statstjänstemän och övriga statsanställda, finns det knappast skäl att här beröra. Vad finansdepartementets verksamhet angår, är det självfallet att detta departement och dess chef spelar och bör spela en central roll i regeringsarbetet. Behovet av att hålla statsbudgeten samman, att överblicka dess utveckling och beakta de samhällsekonomiska synpunkterna på statsverksamheten gör en samordning och i viss mån en kontroll av fackdepartementens verksamhet till en nödvändig uppgift, som naturligen bör vila på finansdepartementet. Detta departements granskningsverksamhet har emellertid under senare år utvecklats i en riktning, som utredningen icke funnit vara alltigenom sakligt motiverad och icke funnit någon riktig motsvarighet till i andra länder. Utredningen har sålunda tidigare redovisat den uppfattningen, att finansdepartementets granskning alltför mycket kommit att inriktas på detaljfrågor, dvs. i realiteten på en sakdiskussion om behovet av ifrågasatta utgifter, medan man i stället borde söka begränsa dylika budgetdiskussioner till att avse vissa anslagsramar, inom vilka den närmare anslagsfördelningen i största möjliga mån bör få ankomma på vederbörande fackdepartement. Dessa anslagsramar skulle då icke fastställas genom överläggningar mellan finansdepartementet och vederbörande fackdepartement utan bli föremål för behandling i en instans, där samtliga statsråd deltar. En förstärkning av det kollektiva momentet i regeringsarbetet bör därför också kunna leda till att finansdepartementets samordnings- och kontrollverksamhet i viss mån begränsas och att den koncentreras till de för departementet mera centrala uppgifterna.

Mot bakgrunden av dessa synpunkter och i anslutning till vad som anförts i det tidigare betänkandet förordar alltså utredningen, förutom konseljbehandlingen, två former för beslut i regeringsärenden, nämligen beslut i ministerråd och beslut av enskilt statsråd. Även om alla rimliga decentraliseringsmöjligheter tillvaratages, kommer regeringen alltid att få handlägga ett stort antal mindre viktiga, administrativa ärenden. Beträffande dessa ärenden synes man konsekvent böra sträva efter att föra bort dem från den gemensamma behandlingsformen och göra dem till enmansärenden (statsrådsärenden).

Om huvudsyftet är att genom beslutsformerna göra en skillnad mellan regeringsärenden, lämpade för gemensam behandling, å ena sidan och enmansärenden å den andra och om man vidare av andra skäl anser att konseljen bör bibehållas för behandling av vissa ärenden, kan den frågan ställas, varför det ej är tillfyllest med två beslutsformer, avgörande i konselj och avgörande av enskilt statsråd. Svaret på den frågan är först och främst, att formerna för handläggning av de viktigare regeringsärendena kan utvecklas på ett riktigt sätt endast inom den slutna statsrådskretsen, där frågor till den föredragande ter sig naturliga och där fritt meningsutbyte mellan statsråden kan äga rum. Härtill kommer att beträffande majoriteten av de ärenden, som bör behandlas gemensamt av statsråden, någon medverkan från statschefens sida vid beslutfattandet icke synts påkallad.

Enligt förslaget skall alltså statsråden samlade till ministerråd utgöra den centrala instansen i regeringens verksamhet. I denna krets bör beslut fattas i alla regeringsärenden av större vikt. Vilka dessa är bör icke anges i en författning av grundlags karaktär, eftersom ärendena växlar och gränsdragningen blir en bedömningsfråga, där olika ministärer kan ha olika uppfattning. Av vad som förut föreslagits beträffande konseljen framgår, att alla konseljärenden också skall vara behandlade i ministerråd. Bestämmelser om vilka regeringsärenden som *ej skall avgöras* av enskilt statsråd bör upptagas i regeringsstadgan. Såsom framhållits i betänkandet om regeringsarbetet synes det lämpligare att förteckna ministerrådsärenden än att gå den motsatta vägen. En viss vägledning för hur gränsen skall dragas mellan de ärenden som skall behandlas i ministerråd och statsrådsärenden torde befogenheterna för tillförordnad regering ge, dvs. ärenden som nu behandlas av tillförordnad regering bör i största utsträckning kunna avgöras av enskilt statsråd. En uppdelning av regeringsärendena efter dylika linjer kan aldrig — det är från början tydligt — göras så konsekvent att icke vissa mera rutinbetonade ärenden måste föredragas i ministerråd. Av vikt är emellertid att antalet ärenden, som avgöres av enskilt statsråd, blir så stort, att ministerrådsbehandlingen icke får samma karaktär av enbart registreringsförfarande som konseljbehandlingen nu har.

Med den föreslagna ordningen kan följa att i visst fall anses påkallat att ett ärende behandlas i ministerråd utan att det tillhör de förtecknade ministerrådsärendena. Med hänsyn härtill torde i regeringsstadgan böra upptagas en föreskrift om att statsråd, som äger att ensam fatta beslut i visst ärende, skall ha rätt att anmäla ärendet för beslut i ministerråd (jfr SOU 1958: 14 sid. 38 f.). Har vid ett ärendes beredning framträtt oenighet mellan det statsråd som äger fatta beslut i ärendet och annat statsråd, framstår en sådan åtgärd som naturlig och lämplig.

Man kan ställa frågan, om det finns behov av mellanformer mellan beslut i ministerråd och beslut av enskilt statsråd. Ett regeringsärende kan beröra ett par departement men icke alla, i ett annat ärende kan departementschefen anse det behövligt att rådgöra med juridisk eller administrativ

expertis inom statsrådskretsen. Man kan också tänka sig, att man för att handlägga regeringsärenden av visst slag anser sig inom ministären böra utse en mindre kommitté av statsråd. Bör nu i dessa fall samtliga berörda statsråd också formellt deltaga i beslutet? Enligt utredningens mening kan det ej vara önskvärt att i regeringsärenden ha mer än två beslutsformer i vilka statsråden deltar; mellanformer skulle lätt kunna föranleda osäkerhet och problem av skilda slag. Däremot synes det vara lämpligt att, om flera statsråd deltagit i beredningen av visst ärende, anteckning härom, på sätt som berörts under 2 §, sker i protokollet. Genom en sådan protokollförd gemensam beredning torde bättre förutsättningar skapas för att till gruppen statsrådsärenden överföra regeringsärende, som sakligt sett ej påkallar prövning av alla statsråd men vars karaktär av enmansärende kan ifrågasättas, t. ex. därför att ärendet innehåller väsentliga rättsliga aspekter. Liknande synpunkter kan göras gällande i fråga om vissa budgetärenden, där finansdepartementets hörande kan vara påkallat. Möjligt är därför att beträffande vissa grupper av regeringsärenden en föreskrift i regeringsstadgan om gemensam beredning kan visa sig lämplig.

Enligt utredningens mening har man anledning att räkna med att ändrade beslutsformer också kommer att påverka beredningsformerna. Sannolikt kommer det att visa sig lämpligt att, i anslutning till sammanträde i ministerråd för behandling av de ärenden som omedelbart skall avgöras, till beredning upptages vissa andra ärenden som senare skall avgöras i ministerråd. Blir det regel att flertalet ärenden i ministerråd tages upp till dylik förberedande diskussion, kan ofta det efterföljande avgörandet i ministerråd tänkas ske mycket snabbt och i viss mån bli en formalitet. Syftet, att främja det kollektiva momentet i regeringsarbetet, har då lika fullt uppnåtts.

Öppnas i vid utsträckning möjlighet till formell ministerstyrelse, påverkas härav vissa nu förekommande, särskilda beslutsformer. Såsom av det föregående framgår bortfaller sålunda behovet av tillförordnad regering. Likaledes torde huvuddelen av alla kommandomål kunna avgöras av chefen för försvarsdepartementet. Under sådana förhållanden synes reglerna om särbehandling av kommandomål liksom den nuvarande lagen om kommandomål böra upphävas. Vad nu förekommande s. k. departementschefsärenden angår synes åtskilliga av dem kunna behandlas som regeringsärenden och alltså avgöras i samma ordning som övriga på enskilt statsråd ankommande ärenden. Beträffande åtskilliga slag av departementschefsärenden förefaller dock andra lösningar böra övervägas; inom området för utrikesförvaltningen torde under alla förhållanden särskilda regler vara erforderliga. Ifrågavarande spörsmål torde lämpligen böra prövas vid utarbetande av följdförfattningar.

Utredningen har icke funnit det påkallat att mera i detalj ange hur regeringsärendena bör fördelas mellan den kollektiva och individuella besluts-

formen. Utöver konseljärendena bör av större ärendesgrupper till ministerrådsärendena föras lagrådsremisser, utfärdande av författningar och kommittédirektiv. Tillsammans med vissa andra hithörande smågrupper av ärenden torde de uppgå till omkring ett tusental per år. Utslagsgivande för antalet ärenden i ministerråd blir förfarandet i fråga om de stora kategorierna, ärenden rörande tjänster och besvärsärenden. Kan behandlingen i ministerråd väsentligen begränsas till de tjänstetillsättningsärenden som skall gå vidare till konselj, och kan man för flertalet besvärsärenden finna former som garanterar en tillfredsställande prövning utan att ärendena behöver tagas upp till gemensamt avgörande i hela statsrådskretsen, torde antalet ministerrådsärenden kunna hållas nere på en från olika synpunkter lämplig nivå.

Ordförandeskapet i ministerråd bör utövas av statsministern. Är denne förhindrad att leda överläggningarna, bör det ankomma på honom att utse annan ordförande i sitt ställe. Möjligen kan det visa sig praktiskt att här följa en bestämd ordning så det alltid finns en ställföreträdare för statsministern som vid behov kan tjänstgöra som ordförande. Deltagande i ministerråd bör för samtliga statsråd betraktas som ett tjänsteåliggande. Någon föreskrift härom i grundlag torde ej erfordras. Eftersom avsikten är att besluten i ministerråd skall ha en i egentlig mening kollegial karaktär, bör kravet på antalet närvarande för beslutförhet ej sättas alltför lågt. Häremot måste vägas behovet av att snabbt och utan alltför stor omgång kunna sammankalla till ministerråd. Utredningen har stannat för att föreslå att för beslutförhet skall erfordras att minst fem statsråd är närvarande (jfr dock 10 kap. 7 § angående ministerråd under krig eller krigsfara).

I enlighet med vad nu anförts stadgas i denna paragraf att andra regeringsärenden än konseljärenden avgöres, enligt vad därom närmare bestämmes i regeringsstadgan, av statsråden i ministerråd eller av enskilt statsråd. Vidare föreskrives att ordförande i ministerråd är statsministern eller, i dennes frånvaro, annat statsråd som statsministern utsett därtill samt att ministerråd ej må hållas, om icke minst fem statsråd är tillstädes.

5 §

Föredragande och protokoll

Enligt den nuvarande regeringsformen gäller, såsom förut nämnts, att alla regeringsärenden skall föredragas i konselj, antingen den vanliga konseljen eller kommandokonseljen. Föredragande i konselj är numera endast statsråd; tidigare förekom också andra föredragande än statsråd, något som ordalagen i RF 107 § fortfarande antyder, då där talas om ansvar för »statsrådets ledamöter ... eller ... någon föredragande». I RF 5 § stadgas således att för varje departement skall konungen bland statsråden utse en chef och föredragande, varvid det dock skall stå konungen fritt att förordna annat statsråd att i departementschefens ställe föredraga de ärenden

konungen bestämmer. Tilläggas må att regeringsformen förutsätter, att i frågor rörande krig och fred (13 §) och rörande konungens utrikes resor (39 §) konungen själv är föredragande; när det gäller frågor rörande den kungliga familjen, såsom samtycke till giftermål, torde samma förfarande tillämpas. I tillförordnad regering brukar departementens expeditionschefer tjänstgöra som föredragande; de är emellertid icke i regeringsformens mening att betrakta som föredragande i regeringsärenden.

RF 9 § stadgar, att i alla mål som förekommer i statsrådet skall protokoll föras. Därutöver finnes en föreskrift om särskilda protokoll i mål, som angår rikets förhållande till främmande makt. Sådana protokoll skall föras, då rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl kräver att ifrågavarande mål hålles hemliga. Förandet av särskilda protokoll i utrikesärenden har emellertid kommit ur bruk. Under de senaste årtiondena har sådant särskilt protokoll förekommit endast vid ett tillfälle och synes då knappast ha varit erforderligt. Påpekas må, att dessa särskilda protokoll intet har att göra med de så kallade »femtioårsprotokollen», dvs. protokoll i regeringsärenden, bl. a. rörande rikets förhållande till främmande makt, vilka enligt sekretesslagen ej utan regeringens medgivande får utlämnas tidigare än efter femtio år. Vad kommandomålen beträffar föreskriver RF 15 § att protokoll behöver föras endast då departementschefens mening ej överensstämmer med konungens beslut. I praktiken föres så kallade protokollslistor över kommandomål, upptagande rubrikerna på de avgjorda målen.

Statsråden är enligt RF 9 § skyldiga att till protokollet »yttra och förklara» sina meningar. De är ansvariga för sina rådslag och skall göra »kraftiga framställningar», om konungens beslut skulle strida mot grundlag eller allmän lag. Den som ej reserverar sig till protokollet har ansvar för beslutet. Under det första halvseklet efter 1809 var ej blott reservationer vanliga utan också kungliga beslut mot samtliga statsråds reservation. Numera förekommer endast vid sällsynta tillfällen reservationer och de markerar då närmast att vederbörande statsråd ej delar statsrådsmajoritetens uppfattning.

Beträffande underskrift av konseljbesluten innehåller RF 38 § närmare bestämmelser. I paragrafen skiljes numera mellan sådana beslut, som skall underskrivas av konungen och kontrasigneras av föredragande statsråd, samt sådana beslut som skall underskrivas endast av vederbörande statsråd. Till den förstnämnda gruppen hör skrivelser och propositioner till riksdagen eller allmänt kyrkomöte, fullmakter å tjänster samt de expeditioner och befallningar som konungen bestämmer. I enlighet härmed anges i en kungörelse den 22 april 1949 de ytterligare expeditioner och befallningar som skall underskrivas av konungen och kontrasigneras av de föredragande. Till den sistnämnda gruppen, där alltså endast vederbörande statsråds underskrift erfordras, hör alla övriga beslut i regeringsärenden. I RF 38 § stadgas också, att föreskrifter och erinringar om verkställighet av utfärdade be-

slut kan vederbörande statsråd, omedelbarligen, dvs. utan särskilt konseljbeslut, expediera. Slutligen stadgas att, om konungens beslut skulle vara stridande mot regeringsformen, den föredragande skall vägra kontrasignation.

Utredningen. Beslut i konselj bör liksom nu fattas efter föredragning av det statsråd som har att handlägga ärendet. Formellt får emellertid föredragningen ett annat innehåll än nu, eftersom den enligt vad som förut anförts skall avse en redovisning av ministerrådets förslag till beslut i ärendet. Vad den föredragande i konselj svarar för är att denna redovisning är riktig. Föredragningen i konselj förutsätter alltså, att det finns ett justerat protokoll från ärendets behandling i ministerråd.

Även besluten i ministerrådet bör bygga på en föredragning av det statsråd som handlagt ärendet. Utredningen har utgått från att det härvid kan bli fråga om både en sakframställning och motivering av förslaget till beslut. Föredragningslista bör före sammanträdet tillställas samtliga statsråd (jfr här vidare SOU 1958: 14 sid. 39 ff). I regel blir det samma föredragande i konselj som i ministerråd; endast vid förfall för den som föredragit ärendet i ministerråd bör annan föredragande i konselj komma ifråga.

Av regeringen fattade beslut skall protokollföras. Eftersom det enligt förslaget skall finnas tre beslutsformer inom regeringen, beslut i konselj, i ministerråd och av enskilt statsråd, bör man räkna med tre huvudgrupper av protokoll.

Föreligger vid avgörande av ett regeringsärende i ministerråd skiljaktiga meningar, måste omröstning anordnas. Vid sådan omröstning synes samma regler böra iakttagas som vid kollegialt beslutförande i allmänhet. Reservationer mot beslut kan här också förekomma. Beträffande frågan om statsrådens konstitutionella ansvar hänvisas till framställningen under 9 kap. 1—3 §§. Vid konseljbeslut kan enligt den föreslagna ordningen reservationer icke förekomma. Då handläggningen av regeringsärenden i vissa fall avviker från de inom förvaltningen tillämpade allmänna reglerna, torde bestämmelserna i den nedan i 10 § förutsatta lagen om förvaltningsförfarandet ej utan inskränkning kunna göras tillämplig på regeringens verksamhet. Erforderliga specialbestämmelser rörande regeringsärendenas handläggning synes böra givas i regeringsstadgan.

Besluten i konselj förutsättes skola underskrivas av konungen med kontrasignation av föredragande statsråd. Vad angår besluten i ministerråd anser utredningen lämpligt att dessa underskrives såväl av ordföranden i ministerrådet som av den föredragande. Här är det alltså fråga om två underskrifter och ej om underskrift jämte kontrasignation. Beslut av enskilt statsråd underskrives av denne. Även i fråga om underskrivande av beslut i regeringsärenden torde föreskrifter böra meddelas i regeringsstadgan.

I enlighet med vad sålunda anförts stadgas i förevarande paragraf att statsråd är i konselj och i ministerråd föredragande i regeringsärende som ankommer på hans handläggning. Vidare föreskrives att över beslut i regeringsärende skall föras protokoll och att, om vid beslut i ministerråd skiljaktig mening föreligger, denna skall antecknas.

6 §

Rådplägning med utrikesnämnden

Paragrafen motsvarar RF 54 § första och andra styckena, som har följande lydelse:

Ledamöterna av riksdagens i föregående § omförmälda utrikesutskott vare ock ledamöter av en nämnd med uppgift att med Konungen rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter. Rådplägning med denna utrikesnämnd bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet. Då ärende förekommer till behandling, skola alla tillgängliga handlingar och upplysningar meddelas. De beslut Konungen fattar i ärenden, som varit föremål för rådplägning med nämnden, varde delgivna dess ledamöter senast vid nästa sammanträde.

Ministern för utrikes ärendena skall i början av varje riksdag och sedermera så ofta omständigheterna det föranleda lämna nämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse.

Handläggningen av utrikesärendena ingår som ett led i rikets styrelse och ankommer således på regeringen. Emellertid har i sådana ärenden ett visst samråd med riksdagen ansetts böra äga rum. Som organ härför fungerade enligt RF 54 § i dess ursprungliga lydelse det s. k. hemliga utskottet. Detta var en tillfällig institution, som konstituerades endast när regeringen ansåg skäl därtill föreligga. Genom grundlagsändring år 1921 ersattes hemliga utskottet av utrikesnämnden, som är ett permanent organ för det närmare samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter.

I fråga om innebörden av RF 54 § första stycket må här endast anföras följande.[1] Stadgandet utgår från att det finns två olika huvudgrupper av utrikesärenden, nämligen sådana som är »av större vikt» och övriga ärenden. Beträffande den första gruppen av ärenden har utrikesnämnden rätt att bli hörd, medan någon sådan rätt icke föreligger i fråga om den senare. Sistnämnda förhållande utesluter visserligen icke att även ett ärende av mindre vikt kan föreläggas nämnden. Men i själva begränsningen av regeringens skyldighet att samråda med nämnden ligger en anvisning om att nämnden ej bör befatta sig med detaljspörsmål. Amärkas må att med utrikesärenden i förevarande sammanhang avses ärenden som angår rikets förhållande till främmande stat eller till mellanfolklig organisation, s. k. egentliga utrikesärenden.

I enlighet med den tolkning av RF 54 § första stycket andra punkten,

[1] För närmare framställningar rörande utrikesnämnden och dess verksamhet hänvisas till Brusewitz, Sveriges Riksdag, XV (1938) sid. 150 ff. samt Henrik A. Olsson, Utrikesnämnden 1937—1953 (1957).

som är att anse såsom förhärskande, föreligger skyldighet för regeringen att i alla utrikesärenden av större vikt rådpläga med nämnden före avgörandet; endast om på grund av ett sådant ärendes synnerligen brådskande beskaffenhet rådplägning icke kan medhinnas, får regeringen fatta beslut i saken utan att ha hört nämnden. Enbart av hänsyn till sådana undantagsfall har i grundlagen begagnats formuleringen att rådplägning »bör» äga rum.

Det ankommer på regeringen att i varje särskilt fall avgöra huruvida en fråga är av sådan betydelse att nämnden skall höras. I tveksamma fall bör regeringen »hellre höra nämnden än underlåta att sammankalla den».[1]

Stadgandet att nämndens ledamöter »senast vid nästa sammanträde» skall erhålla besked om regeringens beslut i de ärenden, som varit föremål för rådplägning med nämnden, torde i praktiken icke ha tillämpats på sätt som varit avsett. De meddelanden, som faktiskt förekommit, har skett endast mera sporadiskt och stundom exempelvis på förfrågan från nämndledamots sida.

För att utrikesnämnden rätt skall kunna fullgöra sin uppgift har ansetts erforderligt att nämnden icke endast erhåller alla tillgängliga upplysningar i de ärenden i vilka rådplägning äger rum utan även får fortlöpande allsidig orientering i förhållandena på det utrikespolitiska området. Det är för att sistnämnda krav skall tillgodoses som i RF 54 § andra stycket stadgas skyldighet för utrikesministern att »i början av varje riksdag och sedermera så ofta omständigheterna det föranleda» lämna nämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden som kan vara av betydelse. Denna skyldighet fullgöres numera på så sätt att ledamöterna och suppleanterna i nämnden månatligen tillställes skriftliga utrikespolitiska översikter. Dessa kompletteras med muntliga uppgifter vid sammanträdena. Anmärkas må att allmänna utrikespolitiska informationer enligt praxis lämnas även till utrikesutskottet.

Utredningen föreslår att utrikesnämnden skall bibehållas som riksdagens organ för det närmare samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter. För att detta samarbete skall bli så ändamålsenligt som möjligt bör rådplägning med nämnden äga rum icke endast i utrikesärenden av visst slag. Vid sidan därav bör krävas att fortlöpande kontakt mellan regeringen och nämnden upprätthålles beträffande det utrikespolitiska läget i allmänhet liksom även rörande det därmed nära förknippade försvarspolitiska läget, oavsett huruvida något särskilt ärende föreligger till bedömande. Allmänna diskussioner i angivna hänseenden förekommer redan för närvarande vid nämndsammanträdena. Enligt utredningens mening bör i regeringsformen upptagas uttryckligt stadgande om skyldighet för regeringen att med nämnden dryfta det allmänna utrikes-

[1] KU 1934:11 sid. 4; jfr 1947: 16 sid. 8.

politiska och försvarspolitiska läget. Ett sådant dryftande bör äga rum så ofta omständigheterna föranleder därtill.

I fråga om skyldighet för regeringen att rådpläga med nämnden i utrikesärenden av större vikt bör enligt utredningens mening gällande ordning bibehållas. I tydlighetens intresse torde termen »utrikesärenden» böra ersättas med uttrycket »ärende som angår rikets förhållande till främmande stat eller mellanfolklig organisation».

Liksom hittills bör nämnden fortlöpande erhålla informationer om sådana allmänna utrikespolitiska förhållanden som kan vara av betydelse för riket. Detsamma bör gälla i fråga om förhållandena på det försvarspolitiska området. Därutöver bör givetvis alla upplysningar av betydelse meddelas nämnden i de ärenden i vilka rådplägning med nämnden skall äga rum. Upplysningarna bör så långt möjligt tillställas nämndens ledamöter före det sammanträde varvid ärendet skall behandlas.

Enligt utredningens mening ligger det i sakens natur, att nämnden hålles underrättad om besluten i de ärenden som varit föremål för rådplägning. Om särskild föreskrift därom anses erforderlig, synes sådan lämpligen kunna upptagas i regeringsstadgan.

Här må slutligen anmärkas att utredningen förutsätter, att nuvarande praxis rörande allmän utrikespolitisk information från regeringens sida till utrikesutskottet bibehålles. I detta sammanhang må erinras om att en allmän bestämmelse om rätt för statsråd att personligen eller genom tjänsteman lämna upplysningar vid sammanträde med utskott upptagits i FRO 3 kap. 15 §.

I enlighet med nu angivna överväganden stadgas i första stycket av ifrågavarande paragraf, att regeringen skall, så ofta omständigheterna föranleder det, med utrikesnämnden dryfta det allmänna utrikespolitiska och försvarspolitiska läget. I paragrafens andra stycke stadgas att i ärende, som angår rikets förhållande till främmande stat eller mellanfolklig organisation och som är av större vikt, bör före avgörandet rådplägning äga rum med nämnden. Enligt paragrafens tredje stycke skall nämnden fortlöpande hållas underrättad om de allmänna utrikespolitiska och försvarspolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket. I ärende vari rådplägning med nämnden skall äga rum skall nämndens ledamöter, där så ske kan, i förväg få del av alla upplysningar av betydelse.

7 §

Utrikesnämndens sammansättning m. m.

Vad angår *utrikesnämndens sammansättning* framgår av det under föregående paragraf nämnda stadgandet i RF 54 § första stycket första punkten, att nämnden består av ledamöterna i utrikesutskottet. Enligt RO 49 § första stycket skall val av ledamöter och suppleanter i utrikesutskottet

även gälla som val av ledamöter och suppleanter i utrikesnämnden. Ledamot av nämnden utövar enligt samma bestämmelse sin befattning till dess nytt val till utrikesutskott förrättas, dock att ledamot, som avgår ur riksdagen innan den tid för vilken han blivit vald till riksdagsman tilländalupit eller som utnämnes till statsråd, ej vidare skall anses tillhöra nämnden. Slutligen föreskrives att, om konungen förordnar om nya val till båda kamrarna eller den ena av dem, nämndens ledamöter utan hinder därav skall behålla sina befattningar.

Utrikesutskottet består av sexton ledamöter; antalet suppleanter i utskottet är likaledes sexton (RO 36 § 1. och 3.).

I RO 49 § andra stycket stadgas, förutom beträffande suppleants inträde i ledamots ställe i utrikesnämnden, att suppleant, som ej kallas att tjänstgöra vid sammanträde med nämnden, ändock skall beredas tillfälle att närvara vid sammanträdet.

Rörande *sammanträde med nämnden* föreskrives i RO 49 § tredje stycket, att konungen, dvs. regeringen, sammankallar nämnden så ofta ärendena det fordrar samt att konungen (personligen) leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes; i konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om denne ej är närvarande, av utrikesministern. Vidare stadgas att andra statsrådsledamöter, så ock särskilda sakkunniga, kan tillkallas av konungen, som även förordnar sekreterare hos nämnden. Enligt fjärde stycket i samma paragraf skall nämnden sammankallas, om minst sex av dess ledamöter hos utrikesministern gör framställning om rådplägning i viss uppgiven fråga.

Beträffande slutligen frågan om *tystnadsplikt för nämndens ledamöter* föreskrives i RF 54 § tredje stycket, att dessa bör visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad som förekommit vid nämndens sammanträden; i fall då konungen eller den som i hans frånvaro leder förhandlingarna prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av nöden, är ledamöterna förbundna därtill. Enligt RO 49 § femte stycket skall ledamot, så ock suppleant, första gången han är närvarande vid sammanträde med nämnden avge försäkran om att iakttaga den stadgade tystnadsplikten.[1]

Utredningen. Liksom hittills bör utrikesnämnden bestå av ledamöterna i riksdagens utrikesutskott. Enligt FRO 5 kap. 6 § skall antalet ledamöter i detta utskott, liksom antalet suppleanter, vara tretton. Val av ledamöter och suppleanter i utrikesutskottet liksom i övriga ständiga utskott skall enligt utredningens förslag gälla för hela valperioden för val till riksdagen, vilken period i normala fall omfattar fyra år (jfr 6 kap. 6 och 11 §§). Jämlikt FRO 5 kap. 6 § skall val av ledamöter och suppleanter i de ständiga utskotten förrättas inom en vecka efter ny valperiods början. Under den tid som förflyter från valperiodens början till dess att nytt utrikesutskott

[1] Ang. tystnadsplikten se SvJT 1963 sid. 174 ff.

sålunda tillsatts bör utrikesnämnden bestå av ledamöterna i det tidigare utrikesutskottet. Bestämmelse därom bör intagas i förevarande paragraf.

I övrigt synes icke erforderligt att för utrikesnämndens vidkommande till särskild reglering upptaga de ämnen, varom bestämmelser meddelats i RO 49 § första och andra styckena. De för utrikesutskottet gällande reglerna i nämnda hänseenden blir direkt tillämpliga även i fråga om nämnden. Därvid må i första hand hänvisas till FRO 5 kap. 6 §, som handlar om val av ledamöter och suppleanter i de ständiga utskotten. I fråga om ordningen för suppleants inträde i ledamots ställe stadgas i tilläggsbestämmelserna till FRO 3 kap. 19 §. I enlighet med nuvarande praxis bör suppleanterna i utskotten få närvara vid utskottssammanträde även då de icke tjänstgör som ledamöter.

Det bör alltjämt i första hand ankomma på regeringen att besluta om *sammanträde med nämnden*. Sådant beslut är för närvarande konseljärende. Enligt utredningens mening bör befogenhet att sammankalla nämnden kunna tillkomma enskilt statsråd, i första hand utrikesministern. Liksom hittills bör även nämnden själv kunna taga initiativ till sammanträde för rådplägning i viss fråga. Såsom ovan angivits gäller för närvarande, att nämnden skall sammankallas, om minst sex av nämndens sexton ledamöter begärt det. Med utredningens förslag kommer antalet ledamöter att nedgå till tretton (FRO 5 kap. 6 § andra stycket). Mot bakgrund av det nu anförda och för att en eventuell ändring av antalet ledamöter i utrikesutskottet — och därmed även i utrikesnämnden — ej skall behöva föranleda grundlagsändring synes bestämmelsen i förevarande hänseende böra konstrueras så, att sammanträde för rådplägning med utrikesnämnden i viss fråga skall hållas, om minst en tredjedel av dess ledamöter gör framställning därom.

Liksom för närvarande bör konungen leda förhandlingarna, när han är tillstädes vid sammanträde med nämnden. Sammanträde bör emellertid kunna hållas, även om konungen icke deltager. I sådant fall bör i första hand statsministern föra ordet. Om ej heller denne deltager i sammanträdet, bör ordförandeskapet utövas av annat statsråd som statsministern utsett därtill. I första hand bör därvid utrikesministern ifrågakomma.

Att till sammanträde med utrikesnämnden skall kunna kallas samtliga statsråd ligger i sakens natur och behöver icke särskilt anges. Stadgande om möjlighet att tillkalla särskilda sakkunniga och om förordnande av sekreterare hos nämnden synes icke vara av beskaffenhet att behöva intagas i grundlag.

I gällande regler rörande *tystnadsplikt* för utrikesnämndens ledamöter föreslår utredningen väsentligen endast redaktionella jämkningar. Ledamot och suppleant i nämnden bör, i likhet med vad nu gäller, avge försäkran om att iakttaga tystnadsplikt; någon uttrycklig bestämmelse därom i grundlag torde emellertid icke vara erforderlig.

I enlighet med vad ovan anförts stadgas i första stycket av ifrågavarande paragraf, att utrikesnämnden består av ledamöterna i riksdagens utrikesutskott samt att, intill dess nytt utrikesutskott tillsatts, ledamöterna i det föregående utrikesutskottet ingår i nämnden. Enligt paragrafens andra stycke sammanträder utrikesnämnden på kallelse av regeringen. Har minst en tredjedel av nämndens ledamöter gjort framställning om rådplägning i viss fråga, skall nämnden sammankallas. Vidare föreskrives, att konungen leder förhandlingarna, när han är tillstädes; i konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om denne ej är tillstädes, av annat statsråd, som statsministern utsett därtill. Slutligen stadgas i sista stycket av paragrafen, att ledamot av nämnden skall visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad som förekommit vid nämndens sammanträden. I fall då ordföranden påbjudit tystnadsplikt, är ledamot förbunden därtill.

8 §

Traktater

I denna paragraf stadgas rörande riksdagens medverkan vid avslutande av överenskommelser med främmande stat eller mellanfolklig organisation, s. k. traktater, vilka utgör en särskild grupp av utrikesärenden. Paragrafen motsvarar RF 12 §, som har följande lydelse:

Konungen äger ingå överenskommelse med främmande makt, sedan statsrådet däröver blivit hört. Sådan överenskommelse skall, där den angår fråga, som riksdagen enligt denna regeringsform äger allena eller med Konungen avgöra, eller, utan att angå sådan fråga, är av större vikt, framläggas för riksdagen till godkännande; och skall i överenskommelsen intagas förbehåll, varigenom dess giltighet göres beroende av riksdagens bifall.

Skulle i något fall rikets intresse kräva, att överenskommelse, som är av större vikt men ej angår fråga, som riksdagen äger avgöra, varder avslutad utan riksdagens godkännande, må det ske; dock skall i sådant fall utrikesnämnden eller utrikesutskottet erhålla tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen ingås.

Enligt paragrafen i dess ursprungliga lydelse ägde konungen rätt att ensam ingå överenskommelse med främmande makt. Stadgandena om riksdagens medbestämmanderätt i traktatärenden infördes år 1921.

Utredningen. Rätten att avsluta traktater liksom befogenheten att avgöra övriga utrikesärenden ingår som ett led i rikets styrelse, vilken tillkommer regeringen (jfr 1 kap. 4 §). Någon direkt motsvarighet till stadgandet i första punkten i RF 12 § synes icke erforderlig.

Med traktater förstås överenskommelser såväl med främmande stat som med mellanfolklig organisation. Detta förhållande bör, till skillnad mot vad som nu är fallet, komma till direkt uttryck i lagtexten.

I fråga om godkännande från riksdagens sida vid avslutande av traktater bör enligt utredningens mening gällande ordning bibehållas. I olikhet mot nuvarande regeringsform upptages emellertid i förslaget icke någon särskild

form för samfällt beslut av regering och riksdag. Enligt utredningens förslag skall sålunda rätten att stifta lag tillkomma riksdagen ensam. Den i RF 12 § första stycket andra punkten begagnade formuleringen »fråga, som riksdagen enligt denna regeringsform äger allena eller med Konungen avgöra» bör därför ändras till »fråga, som ankommer på riksdagens avgörande». I överenskommelse som kräver riksdagens godkännande bör, om sådant icke redan lämnats, intagas förbehåll om att överenskommelsens giltighet är beroende av riksdagens bifall. Det torde emellertid icke vara erforderligt att upptaga särskilt stadgande därom i grundlag.

I likhet med vad som nu gäller bör möjlighet finnas för regeringen att, om den anser rikets intresse kräva det, utan riksdagens godkännande avsluta traktat, som är av större vikt men icke angår fråga, som ankommer på riksdagens avgörande. I dessa fall synes före överenskommelsens ingående rådplägning alltid böra äga rum med utrikesnämnden. En sådan ordning torde bäst överensstämma med nämndens allmänna ställning. Tillräckliga skäl synes däremot icke föreligga att bibehålla nuvarande möjlighet för regeringen att i fall, varom nu är fråga, rådpläga med utrikesutskottet i stället för med utrikesnämnden. Såsom framhållits under 6 § i detta kapitel avses med utredningens förslag icke någon ändring i nuvarande ordning med allmän utrikespolitisk information till utrikesutskottet.

I enlighet med vad sålunda anförts stadgas i förevarande paragraf, att överenskommelse med främmande stat eller mellanfolklig organisation skall framläggas för riksdagen till godkännande, om överenskommelsen angår fråga som ankommer på riksdagens avgörande eller, utan att angå sådan fråga, är av större vikt. I fall som sist sagts må dock överenskommelse, utan att framläggas för riksdagen, avslutas av regeringen efter rådplägning med utrikesnämnden, om regeringen finner att rikets intresse kräver det.

9 §

Delegation till mellanfolklig organisation

Enligt RF 12 § äger konungen efter hörande av statsrådet ingå överenskommelse med främmande makt. Överenskommelse som angår fråga i vilken riksdagen har ensam bestämmanderätt — t. ex. om bevillning — eller i vilken riksdagen har medbestämmanderätt — t. ex. om civil- eller kriminallagstiftning — skall underställas riksdagens godkännande. Detsamma gäller traktatfrågor, som eljest är av större vikt. RF 12 § innehöll i sin ursprungliga lydelse enbart ett stadgande om konungens rätt att ensam ingå förbund med främmande makt. Härvid uppkom spörsmålet, om konungen genom att ingå sådant förbund skulle kunna sätta andra bestämmelser i grundlagen ur kraft, närmast de som föreskrev riksdagens medverkan i vissa frågor. Den förhärskande åsikten blev så småningom att konungen icke kunde avsluta traktat, som inkräktade på riksdagens genom andra

grundlagsbestämmelser givna befogenheter. Denna uppfattning har också efter grundlagsändring år 1921 kommit till klart uttryck i RF 12 §.

En traktat innebär att de fördragsslutande staterna blir folkrättsligt förpliktade att uppfylla de åtaganden de sinsemellan gjort. Regelmässigt innebär åtagandena icke något överförande av interna maktbefogenheter från en stat till en annan stat. Emellertid har det vidgade mellanfolkliga samarbetet inom ramen för internationella organisationer av slag, som icke fanns vid tillkomsten av RF, kommit att beröra områden som tidigare ansetts tillhöra de enskilda medlemsstaternas kompetens. Här kan bl. a. nämnas de internationella organisationer som i fredsbevarande syfte upprättats efter de båda världskrigen. De folkrättsliga relationerna har härigenom fått en särskild statsrättslig aspekt.

I samband med Sveriges inträde i Nationernas Förbund uppmärksammades frågan, huruvida anslutning till förbundet krävde ändring i svensk grundlag, närmast reglerna om rekvisitionsrätten i RF 74 §. Något grundlagshinder ansågs emellertid icke föreligga (prop. nr 90 1920). Enligt den tolkning som från bl. a. svensk sida gavs förbundsakten förelåg ingen ovillkorlig plikt för medlemsland att deltaga i militära sanktioner. Det ankom på medlemsstaterna själva att pröva och avgöra, om villkoren för ett sanktionsförfarande var uppfyllda och i avsevärd mån även bestämma, vilka åtgärder de i händelse av plikt att deltaga i sanktioner borde vidtaga. Likaså har Sverige ansett sig kunna bli medlem i Förenta Nationerna, ehuru artiklarna 41 och 43 i organisationens stadga förpliktar medlemsstat att på säkerhetsrådets anmodan vidta ekonomiska sanktioner eller ställa väpnade styrkor till förfogande. I sistnämnda hänseende förutsätter dock stadgan att avtal träffas mellan säkerhetsrådet och medlemsstaterna. Ännu föreligger inga sådana avtal.

I detta sammanhang kan nämnas, att det ej heller befunnits oförenligt med grundlagarna att, såsom skedde år 1959 med Norge, ingå överenskommelse om gränstullsamarbete, innebärande att tulltjänst i viss utsträckning utföres av ena landets tulltjänstemän på det andra landets område. Vid granskningen av den i anslutning till traktaten utarbetade lagen om gränstullsamarbete påpekade lagrådet, att en delegation av förvaltningsmyndighet i så betydande omfattning, som lagen förutsatte, innebar för svenska förhållanden något väsentligt nytt. Överenskommelse om liknande tullsamarbete har sedermera träffats även med Finland.

Emellertid har utvecklingen på senare år gått ett steg längre i att tilldela internationella organisationer självständig kompetens i förhållande till de enskilda medlemsstaterna. Det karakteristiska för denna nya typ av organisationer är att de har en permanent karaktär och upprättar organ, vilka genom traktat tillagts befogenheter som normalt ligger inom vederbörande medlemsstaters egna kompetensområden. Dessa internationella

organ äger, ofta genom majoritetsbeslut, träffa avgöranden, som omedelbart binder icke blott medlemsstaterna utan jämväl de enskilda rättssubjekten inom dessa. Det är alltså icke såsom inom Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA), Internationella valutafonden (IMF) och liknande organisationer väsentligen fråga om folkrättsliga förpliktelser av sedvanlig art. Ehuru dessa stundom innebär långtgående bindningar, förpliktar de likväl endast medlemsstat att i enlighet med organisationens beslut genom sina konstitutionella organ genomföra nationell lagreglering. Här rör det sig i stället om direkt överförande på överstatliga organ av befogenheter, som enligt grundlag tillkommer däri angivna nationella statsorgan. Förpliktelserna får härigenom statsrättslig betydelse. Kol- och stålunionen, vilken började verka den 25 juli 1952, samt den genom Romfördraget tillskapade europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC), vilken trädde i kraft den 1 januari 1958, är exempel på dylika internationella organisationer.

Utredningen

Det torde stå klart att ett överförande av befogenhet som nu sagts på mellanfolkligt organ är främmande för den svenska grundlagen. Enligt RF 87 § stiftas allmän civil- och kriminallag av konungen och riksdagen gemensamt. När det gäller s. k. ekonomisk lag äger konungen jämlikt RF 89 § överlämna åt riksdagen att besluta gemensamt med konungen i frågan. Detta är det enda fall av delegationsrätt som omnämnes i grundlagen. Till stöd för att regering och riksdag skall äga avstå från den lagstiftningsmakt, som grundlagen uppdragit åt dem att utöva antingen samfällt eller var för sig, måste därför kunna åberopas särskilt stadgande i grundlag. Detsamma gäller i fråga om den dömande makten (RF 17 och 18 §§).

I en del efter andra världskriget antagna författningar i Europa har intagits vissa i huvudsak likartade stadganden, vari förklaras att staten samtycker till sådana begränsningar av sin suveränitet, som är nödvändiga för att skapa en fredlig internationell ordning. Någon motsvarighet till dylika uttalanden rörande målsättningen för statens verksamhet på olika områden saknas i den svenska regeringsformen. Ej heller torde, såsom konstitutionsutskottet anförde (utl. nr 8 1950, nr 2 1953) i anledning av riksdagsmotioner om ändring av RF 12 § något praktiskt behov av sådan deklaration föreligga, då Sveriges politik och hållning till internationella organisationer icke bör kunna ge anledning till tvivelsmål rörande Sveriges vilja att på alla sätt främja en utveckling syftande till internationell fred och säkerhet. Beträffande spörsmålet om överlåtelse (delegation) av konstitutionella befogenheter uttalade utskottet, att om det i framtiden skulle komma till stånd en överstatlig organisation, som påkallade en mera genomgripande

omgestaltning av våra författningsförhållanden, borde en sådan revision äga rum genom grundlagsändring.

Sverige har år 1961 ansökt om association till EEC. Vårt land kan framdeles i en eller annan form vilja ansluta sig till andra mellanfolkliga organisationer, som företer överstatliga drag av liknande slag. På patenträttens område har inom ramen för det nordiska samarbetet t. ex. undersökts möjligheten att inrätta en gemensam nordisk besvärsinstans. Det kan sålunda i framtiden visa sig nödvändigt att inom särskilda områden överföra delar av svensk statsmyndighet på internationella organ. För de fall fråga därvid uppkommer om delegation av befogenhet, som enligt grundlag tillkommer riksdagen eller regeringen eller annan myndighet, anser utredningen det påkallat att i regeringsformen skapas en rättslig grundval för ingående av traktat med dylikt innehåll. Det ligger i sakens natur att sådan överlåtelse av befogenheter genom traktat icke kan få ske i obegränsad omfattning.

Vad först gäller formerna för avslutande av dylik traktat synes det uppenbart att överlåtande av lagstiftningsmakt eller annan i grundlag inskriven befogenhet i princip icke skall kunna godkännas i annan ordning än som enligt 7 kap. gäller för stiftande av grundlag. Det skall sålunda krävas två likalydande beslut, ett vilande och ett slutligt, mellan vilka nyval till riksdagen hållits; vidare skall på framställning av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter vilande beslut kunna underställas folkomröstning. Emellertid kan en sådan ordning i brådskande situationer medföra en besvärande tidsutdräkt. Utredningen föreslår därför en supplerande regel, som gör det möjligt för riksdagen att genom *ett* beslut med viss kvalificerad majoritet godkänna traktat av nu ifrågavarande slag.

De danska och norska grundlagarna innehåller numera bestämmelser av liknande art. Enligt 1953 års danska grundlag, 20 §, är huvudregeln att befogenheter, som jämlikt grundlagen tillkommer danska myndigheter, genom lag kan överföras på mellanfolkliga myndigheter, om 5/6 av folketingets medlemmar fattar beslut därom. Den norska grundlagen, 93 §, innehåller efter lagändring 1962 liknande bestämmelse, som förutsätter att 2/3 av stortingets medlemmar är närvarande samt att 3/4 av dessa röstar för godkännande av traktaten. I Finland finns enligt 1928 års riksdagsordning, 67 §, möjlighet för en och samma riksdag — förutsatt att ärendet med 5/6 majoritet förklaras brådskande — att besluta om ändring av grundlagen. För bifall kräves 2/3 majoritet bland de röstande.

Utredningen anser, att delegation genom ett enda riksdagsbeslut av grundlagsenliga befogenheter på mellanfolkligt organ är ett ärende av sådan utomordentlig vikt att det bör fordras att minst 5/6 av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Då ersättare skall finnas för riksdagsledamot, bör erforderlig majoritet kunna uppnås utan hinder av enskilda ledamöters tillfälliga frånvaro.

Såsom i det föregående nämnts är avsikten icke att medge regering och

riksdag rätt att generellt överlåta grundlagsenliga befogenheter på mellanfolkliga organ. Utredningen föreslår därför att, såvitt angår lagstiftningsmakten och rätten att avsluta traktat, sådan befogenhet endast må delegeras i visst ämne. Att närmare precisera olika ämnen låter sig svårligen göra. Den föreslagna bestämmelsen utesluter självfallet icke att i en och samma överenskommelse delegeras befogenheter i olika ämnen. I fråga om rätten att stifta grundlag innehåller förslaget uttryckligt förbud mot delegation. Med befogenheter, som tillkommer regeringen eller annan myndighet, åsyftas endast sådana som regleras i regeringsformen. Begränsning av delegationsrätten liknande den av utredningen föreslagna förekommer i de danska och norska grundlagarna. I den danska grundlagen sägs att delegation kan ske »i närmare bestämt omfång» och i den norska grundlagen talas om »ett sakligt begränsat område».

Under hänvisning till det sagda föreslår utredningen att med riksdagens godkännande må avslutas överenskommelse med främmande stat eller mellanfolklig organisation, varigenom på mellanfolklig organisation överlåtes befogenhet, som enligt regeringsformen tillkommer regeringen eller annan myndighet, eller befogenhet att i visst ämne stifta lag, dock icke grundlag, eller att i visst ämne på rikets vägnar avsluta överenskommelse med främmande stat. Förslaget innebär vidare, att godkännande ej får givas i annan ordning än som gäller för stiftande av grundlag eller genom *ett* beslut av riksdagen, om vilket minst $^5/_6$ av dennas ledamöter vid omröstning förenat sig.

Som ett konkret, nu aktualiserat exempel vill utredningen särskilt beröra den situation som tillkomsten av EEC innebär.

Romfördraget syftar till ett vittgående ekonomiskt samarbete mellan medlemsländerna. En gemensam varumarknad skall sålunda tillskapas genom att tullar och andra handelsrestriktioner avskaffas mellan medlemsstaterna. Gentemot tredje land skall gälla en enhetlig tulltariff och upprätthållas en gemensam handelspolitik. Vidare syftar fördraget till att på den gemensamma marknaden skapa förutsättningar för en fri företagskonkurrens på lika villkor genom förbud dels mot karteller och dels mot statliga diskriminerande åtgärder, både på lagstiftningens område och på det administrativa planet. Fördraget vill även åstadkomma en rationell fördelning av produktionsresurserna genom att avskaffa alla nationella bestämmelser, som i ett medlemsland diskriminerar medborgare i annat medlemsland med avseende på rätten att erhålla arbete, utöva näring, förvärva egendom eller överföra kapital. Romfördraget innehåller slutligen bestämmelser om särskilda former för medlemsländernas samarbete på olika centrala ekonomisktpolitiska områden såsom jordbruket och transportväsendet.

EEC har fyra organ, den parlamentariska församlingen, ministerrådet, kommissionen och domstolen. Församlingen och domstolen är gemensamma för EEC, Kol- och stålunionen samt Euratom. Församlingen har endast rådgivande ställning. Rådet och kommissionen däremot har beslutande myndighet. Rådet, som är det högsta beslutande organet, består av en regeringsmedlem från varje med-

lemsstat. I vissa fall beslutar rådet med kvalificerad majoritet. Kommissionen, som är det exekutiva organet, har nio medlemmar, utsedda av medlemsländerna. För fullgörande av sina uppgifter kan rådet och kommissionen utfärda förordningar och direktiv, meddela beslut samt avge rekommendationer och yttranden. Direktiv är bindande för medlemsstat i fråga om målsättningen men överlåter åt vederbörande stat att välja tillvägagångssätt och medel för genomförandet av direktiven. Förordningar har emellertid allmän giltighet. De kan sägas utgöra för hela marknadsområdet gemensamma lagar. De är sålunda omedelbart bindande och direkt tillämpliga inom varje medlemsstat. Vid konflikt mellan nationell lagregel och EEC-lagregel förutsätter Romfördraget att den senare tar över. Även beslut av rådet eller kommissionen är omedelbart bindande för det land eller det rättssubjekt, till vilket det är riktat. Förordningar och beslut är således rättsligen bindande för medborgare i medlemsstaterna och får samma verkan som intern lag eller beslut i administrativ ordning.

De europeiska gemenskapernas domstol, som består av sju oavhängiga domare, har till uppgift att pröva rättsfrågor rörande traktatens tolkning och tillämpning. Den motsvarar närmast en administrativ domstol och är enda instans. Till skillnad från andra internationella domstolar, där företrädesvis stater är parter, upptar den även mål, anhängiggjorda av enskilda rättssubjekt. I den mån i ett medlemsland fråga uppkommer om tolkning av Romfördraget eller förordning m. m. är den nationella domstol, som dömer i sista instans, skyldig underställa denna fråga gemenskapernas domstol, vilkens yttrande har bindande verkan. Avgöranden av domstolen, som riktar sig mot enskilda fysiska eller juridiska personer, skall kunna verkställas i medlemsstaterna jämlikt nationella processregler utan prövning av annat än att domstolens avgörande är autentiskt. Detta gäller även beslut av rådet eller kommissionen, varigenom betalningsförpliktelse ålägges annan än medlemsstat.

Den lagstiftningsmyndighet, som enligt fördraget tillagts EEC:s organ, griper över skilda områden, exempelvis näringsrätten och konkurrensreglerna. Det är knappast fullt klart hur långt denna myndighet sträcker sig. Ej heller kan förutses hur den i framtiden kan komma att utnyttjas. Fördragsbestämmelserna öppnar dock otvivelaktigt möjlighet för EEC-organen att om ej formellt så dock faktiskt upphäva eller ändra nationell lag. På beskattningsområdet har dessa organ befogenhet att fatta beslut, som med direkt verkan för medlemsländerna fastställer den tulltariff som skall gälla gentemot tredje land. Vidare är dessa behöriga att för medlemsländernas räkning avsluta traktater med tredje land.

Om och i vilken utsträckning det kan komma i fråga att, därest Sverige skulle associeras till EEC, på EEC-organ överföra befogenhet som enligt regeringsformen tillagts visst statsorgan, undandrar sig utredningens bedömande. Utredningen saknar anledning att över huvud uttala sig därom. Den i förevarande paragraf upptagna bestämmelsen synes emellertid inrymma de fall av befogenhetsöverföring, som har aktualiserats av Romfördraget.

10 §

Förvaltningsmyndigheternas ställning m.m.

Paragrafen innehåller i första stycket en bestämmelse om förvaltningsmyndigheternas ställning, dvs. angående vilka normer som skall vara vägledan-

de för förvaltningsmyndigheterna i deras verksamhet. Andra stycket reglerar formen för grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet.

Beträffande *förvaltningsmyndigheternas ställning* stadgas för närvarande i andra ledet av RF 47 §. Där föreskrives — efter det att i första ledet angivits att rikets hovrätter och alla andra domstolar skall döma efter lag och laga stadgar — att »rikets kollegier, lantregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän, skola förvalta de dem åliggande sysslor och värv, enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan givna äro eller framdeles kunna givas, lyda Konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar».

Rikets kollegier omfattar numera endast ett fåtal av de centrala ämbetsverken. Lantregeringen, vilken särskilt omnämnes i RF 46 §, är liktydig med länsstyrelserna och, i Stockholm, överståthållarämbetet. De i andra ledet av RF 47 § angivna myndigheterna och ämbetsmännen kan sammanfattas under beteckningen förvaltningsmyndigheterna och befattningshavarna vid dessa. Med förvaltningsmyndigheter avses då samtliga organ för statlig verksamhet med undantag för regeringen, riksdagen och domstolarna. Förvaltningsmyndigheter finns av ett flertal olika slag. De kan efter den funktionella behörigheten indelas i över- och underordnade myndigheter, efter det territoriella verksamhetsområdet åter i centrala och, på olika plan, lokala myndigheter.

I fråga om domstolarna inskärpes i första ledet av RF 47 § dessas självständiga ställning i den dömande verksamheten. Angående denna bestämmelse hänvisas till 5 kap. 1 §.

När det gäller de förvaltande myndigheterna och befattningshavarna är grundlagens ståndpunkt delvis en annan. Även dessas verksamhet regleras visserligen i främsta rummet av lagar och andra författningar, som de skall använda och bringa till verkställighet. Men förvaltningsmyndigheterna står i sin verksamhet principiellt i ett subordinations- eller lydnadsförhållande till högre myndighet och i sista hand till regeringen. Därav följer att förvaltningsmyndigheterna även har att rätta sig efter av regeringen givna anvisningar rörande tjänsteuppgifterna. Denna lydnadsplikt skall för regeringen möjliggöra en effektiv ledning av statsstyrelsen.

Trots regeringsformens generella uttryckssätt är emellertid förvaltningsmyndigheternas principiella lydnadsförhållande under regeringen underkastat väsentliga begränsningar. RF 47 § avsåg icke 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 principen att, i motsats till vad som är fallet i åtskilliga främmande länder, varje tjänsteman är straffrättsligt ansvarig för sina beslut, medan å andra sidan regeringens

parlamentariska ansvarighet icke omfattar underordnade myndigheters avgöranden. Det låter sig icke göra att i en allmän formel precisera hur långt förvaltningsorganens självständighet sträcker sig. Förhållandena är i detta hänseende skiftande alltefter den art av förvaltningsverksamhet, varom fråga är. Allmänt torde dock i vart fall kunna sägas att regeringens anvisningar i regel icke får gripa in i tillämpningen av en utav regering och riksdag samfällt stiftad lag, enligt vilken förvaltningsorganen har att träffa avgöranden som angår enskildas rätt. Det är här fråga om ärenden, som företer likheter med vid domstol anhängiggjorda mål, och överordnad myndighet anses i princip böra ingripa endast efter anförda besvär över den lägre myndighetens avgörande. Som exempel på områden där regeringens rätt att ge anvisningar i förvaltningsorganens verksamhet å andra sidan är tämligen långtgående må nämnas polis- och försvarsväsendet.

Framhållas må vidare att anvisningar från regeringen, eller från annan överordnad myndighet, anses böra utfärdas icke under hand utan genom formliga beslut. Att så sker framstår som betydelsefullt med hänsyn särskilt till frågan om vem som har att bära det rättsliga ansvaret för den vidtagna åtgärden.

Med *förvaltningsförfarandet* förstås proceduren vid tillkomsten av förvaltningsbeslut, från anhängiggörandet av ett ärende och fram till beslutets expediering och verkställande. Allmänna regler rörande förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna finns för närvarande endast i ringa omfattning, och reglerna avser huvudsakligen mindre väsentliga spörsmål. Sålunda finns exempelvis författningar om myndigheters skriftväxling, om kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen, om rätt att insända handlingar till myndigheterna med posten, om besvärstid samt angående stämpel och expeditionslösen. Vissa av ifrågavarande författningar har karaktären av lag, andra åter har tillkommit i annan ordning.

Det övervägande antalet bestämmelser om förvaltningsförfarandet är spridda i specialförfattningar för olika förvaltningsgrenar; även här gäller att författningarna är av skiftande rättslig valör. Oftast har bestämmelserna intagits i författningar, vilkas huvuduppgift är att reglera de materiella rättsförhållanden, som förfarandet avser, eller i instruktioner för skilda ämbetsverk. I vissa hänseenden saknas helt författningsmässig reglering av förvaltningsförfarandet. I dylika fall har regler i stället utvecklat sig genom praxis.

Under senare år har vid flera tillfällen frågan om en mera fullständig, enhetlig och överskådlig reglering av grunddragen i förvaltningsförfarandet aktualiserats. Förslag till en lag med sådant syfte är för närvarande under utarbetande av 1949 års besvärssakkunniga. Lagen avses bland annat skola innehålla bestämmelser om förfarandet i första instans, om besvärsförfarandet samt om särskilda rättsmedel.

Utredningen. Rörande *förvaltningsmyndigheternas ställning* föreslår ut-

redningen icke någon ändring i förhållande till vad som för närvarande gäller. Nuvarande stadgande därom i RF 47 § bör emellertid formellt överarbetas, varvid exemplifieringen av förvaltningsmyndigheterna bör utgå. Bestämmelsen synes böra utformas så, att förvaltningsmyndigheterna skall fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och annan författning stadgas och i enlighet med utfärdade anvisningar. Stadgandet avser 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. Att anvisningarna skall vara »utfärdade» innebär, att de skall vara formligen beslutade. Detta är av särskild betydelse med hänsyn till att utredningen föreslår införande av s. k. formell ministerstyrelse, dvs. möjlighet för enskilt statsråd att avgöra vissa slag av regeringsärenden. Med en sådan ordning framstår det som särskilt angeläget att direktiv till myndigheter icke ges av vederbörande statsråd »under hand».

Enligt utredningens mening ligger i sakens natur att förvaltningsmyndigheterna och ämbetsmännen är skyldiga att, såsom det uttryckes i RF 47 §, »räcka varandra handen», dvs. i förekommande fall biträda och tillhandagå varandra med yttranden, upplysningar och annat sådant biträde. Uttryckligt stadgande därom synes icke behöva intagas i grundlag. Anmärkas må att bestämmelse i förevarande hänseende finns upptagen bland annat i allmänna verkstadgan (4 §).

Vad därefter angår *förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna* framgår av vad ovan anförts att gällande regler på detta område företer en bild av splittring, oöverskådlighet och ofullständighet. Därutinnan skiljer sig förvaltningsförfarandet på ett markant sätt från förfarandet vid domstolarna, varom ingående bestämmelser givits i lag, främst i rättegångsbalken. Det är ur skilda synpunkter väsentligt, att de brister som sålunda vidlåder den nuvarande regleringen av förvaltningsförfarandet undanröjes. Särskilt ur synpunkten av den enskildes rättssäkerhet måste anses angeläget att stadgandena på förevarande område erhåller en såvitt möjligt enhetlig och lättöverskådlig reglering. Dock kan icke bortses från att med hänsyn till förvaltningsärendenas mångskiftande natur en reglering av förvaltningsförfarandet i samma omfattning som beträffande domstolsförfarandet icke torde vara möjlig eller ens lämplig att genomföra. Det är emellertid enligt utredningens mening av vikt att de grundläggande stadgandena om förfarandet i förvaltningsärenden sammanföres i *en* författning. Såsom ovan angivits pågår utarbetandet av förslag till en sådan författning. Hithörande regler måste anses vara av så väsentlig betydelse, att de bör ges i lag.

I enlighet med det anförda stadgas i första stycket av denna paragraf, att rikets förvaltningsmyndigheter skall fullgöra sina uppgifter efter vad

i lag och annan författning stadgas samt i enlighet med utfärdade anvisningar. I paragrafens andra stycke stadgas att grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet skall ges i lag.

11 §

Justitiekanslern

Paragrafen motsvarar RF 27 §, som har följande lydelse:

Till justitiekansler må Konungen nämna en lagfaren, skicklig och oväldig person, som i domarevärv varit nyttjad. Denne, såsom Konungens högste ombudsman, åligge förnämligast, att föra eller låta föra Konungens talan i mål, som röra kronans rätt, samt att, å Konungens vägnar, hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångne bliva.

Justitiekanslerns åligganden anges närmare i den för ämbetet utfärdade instruktionen av den 30 december 1947.

Ämbetsuppgifterna kan väsentligen hänföras till två olika huvudfunktioner. Den ena avser justitiekanslerns ställning som regeringens högste ombudsman i trängre mening (kronjurist). I denna egenskap har justitiekanslern väsentligen att bevaka kronans rätt — dvs. i första hand att föra eller låta föra kronans talan i rättegångar — samt att tillhandagå regeringen med juridiska utredningar och utlåtanden. Den andra huvuduppgiften är att å regeringens vägnar öva tillsyn över lagars och författningars efterlevnad samt att beivra av ämbets- och tjänstemän begångna fel. En sådan uppgift utövas å riksdagens vägnar av dess ombudsmän, justitieombudsmannen och militieombudsmannen (se RF 96 §).

Utöver de angivna huvuduppgifterna har justitiekanslern vissa särskilda åligganden. Bland dessa må här nämnas att det ankommer på honom att vaka över tryckfriheten och anställa åtal för tryckfrihetsbrott, som hör under allmänt åtal (9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Vidare må erinras om att justitiekanslern enligt rättegångsbalken tillagts viss befattning med advokatväsendet. Han äger sålunda bland annat hos advokatsamfundets styrelse påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt eller ej längre är behörig att vara advokat (8 kap. 6 § rättegångsbalken).

Utredningen. Enligt utredningens mening bör i regeringsformen även i fortsättningen upptagas stadgande om justitiekanslern. I en sådan bestämmelse, som har sin naturliga plats i förevarande kapitel, bör liksom hittills justitiekanslerns allmänna ställning som regeringens högste ombudsman komma till uttryck. Emellertid bör i stadgandet särskilt framhävas den justitiekanslerns ämbetsuppgift, vilken framstår som den väsentliga ur konstitutionell synpunkt, nämligen tillsynen över lagars och andra författningars tillämpning. Att sådan tillsyn å riksdagens vägnar utövas av riksdagens ombudsmän anges i 9 kap. 6 §. I vidare mån än nu sagts synes icke erfor-

derligt att i en ny regeringsform upptaga motsvarighet till bestämmelserna i RF 27 §.

I enlighet med det anförda stadgas i förevarande paragraf, att justitiekanslern, såsom regeringens högste ombudsman, har tillsyn över lagars och andra författningars tillämpning.

12 §

Riksåklagaren

Denna paragraf innehåller ett stadgande om riksåklagarens ställning. Motsvarighet till bestämmelsen saknas i nuvarande regeringsform.

Riksåklagaren är under regeringen högste allmänne åklagare i riket och har i sådan egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Denna riksåklagarens ställning anges såväl i rättegångsbalken (7 kap. 1 och 2 §§) som i 1 § instruktionen den 30 december 1947 för riksåklagarämbetet.

Riksåklagaren äger enligt instruktionen (2 §) anställa åtal för alla brott, som faller under allmänt åtal; undantag gäller endast i fråga om åtal för sådana ämbetsbrott, som skall anställas omedelbart i hovrätt eller vid högsta domstolen och icke avser riksåklagaren underställd personal. I sådana fall är justitiekanslern, vid sidan av riksdagens ombudsmän, ensam behörig. Det ankommer vidare på riksåklagaren att utföra eller låta utföra åtal, som överlämnas till honom av regeringen, justitiekanslern eller riksdagens ombudsmän. Av riksåklagarens ämbetsuppgifter må därutöver framhållas att han skall ha tillsyn över åklagarnas verksamhet samt »genom inspektioner och på annat sätt hålla sig underrättad om åklagarväsendets tillstånd» (3 § instruktionen). Han äger även meddela åklagarna anvisningar i deras ämbetsutövning.

Riksåklagarämbetet inrättades i samband med rättegångsbalkens ikraftträdande år 1948. Dessförinnan ankom riksåklagarens ämbetsuppgifter på justitiekanslern. Denna justitiekanslerns tidigare ställning framgick i så måtto av RF 27 § i dess då gällande lydelse, att i första ledet av paragrafens andra punkt stadgades skyldighet för justitiekanslern att föra eller »genom de under honom ställda fiskaler» låta föra konungens talan i mål, som rör »allmän säkerhet och» kronans rätt. De citerade uttrycken borttogs ur paragrafen genom grundlagsändring, som genomfördes år 1949.

Utredningen. Såsom inledningsvis nämnts saknas för närvarande stadgande i regeringsformen om vem som under regeringen är högste allmän åklagare i riket. Före riksåklagarämbetets inrättande, då justitiekanslern utövade angivna funktion, var denna emellertid i vart fall antydd i RF 27 §. Av justitiekanslerns i 11 § i förevarande kapitel angivna ställning som tillsynsmyndighet i fråga om lagars och andra författningars tillämpning följer vissa speciella, betydelsefulla åtalsbefogenheter. Samma är förhållandet med riksdagens ombudsmän, varom stadgas i 9 kap. 6 §. Mot

bakgrund av nu angivna förhållanden och med hänsyn till åklagarväsendets särskilda betydelse framstår det för utredningen som naturligt att i förevarande kapitel i regeringsformen intages en bestämmelse om vem som under regeringen är högste allmän åklagare.

I enlighet med det anförda stadgas i ifrågavarande paragraf att riksåklagaren under regeringen är högste åklagare i riket.

13 §

Överbefälhavaren

Denna paragraf, som behandlar överbefälhavarens ställning, motsvarar RF 14 §. Där stadgas att konungen äger högsta befälet över rikets krigsmakt till lands och sjöss. Detta innebär först och främst, såsom framgår av RF 15 §, rätt att avgöra sådana regeringsärenden som kallas kommandomål. Dessa mål äger konungen enligt sistnämnda paragraf avgöra i närvaro endast av chefen för vederbörande departement och alltså utan att ärendet behöver komma före i statsrådet. Vilka militära regeringsärenden som är kommandomål anges i en särskild lag i ämnet av den 28 januari 1921. Stadgandet i RF 14 § innebär vidare att konungen äger personlig befälsrätt över rikets krigsmakt (armén, marinen, flygvapnet m. m.). Enligt 1 § instruktionen den 30 juni 1961 för överbefälhavaren utövar denne under regeringen den militära ledningen av och uppsikten över krigsmakten.

Utredningen. Kommandomålen kommer med utredningens förslag att ingå under den allmänna beteckningen regeringsärenden, vilkas avgörande tillkommer regeringen såsom utövare av riksstyrelsen. Särskilt stadgande i grundlag om militära regeringsärenden synes icke erforderligt.

Såvitt avser rätten för konungen personligen till högsta befälet över krigsmakten framstår bestämmelsen i RF 14 § som föråldrad. Instruktionen för överbefälhavaren förutsätter också att denne, under regeringen, har den militära ledningen av krigsmakten. Överbefälhavarens ställning och uppgifter måste anses så betydelsefulla att stadgande därom bör upptagas i regeringsformen.

I enlighet med det anförda stadgas i förevarande paragraf, att överbefälhavaren under regeringen har ledningen av rikets krigsmakt.

14 §

Tjänstetillsättning m.m.

Denna paragraf innehåller i första stycket en grundläggande bestämmelse om befordringsgrunderna vid tjänstetillsättning. I andra stycket behandlas frågan om svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst.

Paragrafens tredje stycke reglerar formen för grundläggande bestämmelser om tjänstemäns skyldigheter och rättigheter.

Rörande *befordringsgrunder vid tjänstetillsättning* stadgas för närvarande i RF 28 § andra stycket första punkten, att regeringen skall fästa avseende »endast å de sökandes förtjänst och skicklighet men icke på deras börd». Bestämmelsen hänför sig enligt ordalydelsen i RF 28 § endast till sådana tjänster, som tillsättes av regeringen medelst fullmakt, men anses analogt tillämplig vid alla statliga tjänstetillsättningar och även om ansökningsförfarande icke begagnas.

Ifrågavarande stadgande syftar till att garantera befordran efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Avgörande får enbart vara de sökandes »förtjänst och skicklighet». Ordet »förtjänst» brukar tolkas såsom avseende den vana, som förvärvats genom föregående tjänstgöring, och blir i praktiken detsamma som antalet tjänsteår. Med »skicklighet» förstås lämpligheten för befattningen i fråga, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art.

För åtskilliga slags tjänster specificeras befordringsgrunderna närmare genom bestämmelser i andra författningar än regeringsformen.

Nuvarande regeringsform uppställer som huvudprincip, att *svenskt medborgarskap* utgör *villkor för erhållande av statstjänst*. Den centrala bestämmelsen därom återfinns i RF 28 § första stycket. Enligt första punkten i detta stadgande äger regeringen till de ämbeten och tjänster, å vilka fullmakt utfärdas, utnämna och befordra endast svenska medborgare. Härutöver innehåller RF 4 § föreskrift om att statsrådets ledamöter skall vara infödda svenska medborgare. Vidare uppställer andra författningar krav på svenskt medborgarskap för särskilda tjänster och befattningar. Exempelvis gäller enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken, att lagfaren domare skall vara svensk medborgare.

Det nyss återgivna stadgandet i RF 28 § första stycket första punkten avser enligt ordalydelsen blott ett mindre antal statliga tjänster, nämligen sådana vilkas innehavare tillsättes av regeringen medelst fullmakt. I praxis har emellertid bestämmelsen fått en betydligt mera vidsträckt tillämpning. Den anses sålunda omfatta samtliga av regeringen tillsatta ordinarie tjänster, oavsett anställningsdokumentet. Även vad beträffar extra ordinarie tjänster, som tillsättes av regeringen, 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 icke är ordinarie anses kunna, i vart fall efter tillstånd av regeringen, besättas med annan än svensk medborgare. Slutligen må anmärkas att grundlagsstadgandet icke ansetts utgöra hinder mot att förordna utlänning att på kortare tid som

vikarie uppehålla viss tjänst, även om han icke kunnat komma i fråga som ordinarie innehavare av tjänsten.

Från huvudregeln om svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst innehåller RF 28 § 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 eljest befattningar, av vilkas innehavare kräves 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.

RF 28 § första stycket erhöll sin nuvarande lydelse år 1961. Den ändring som då genomfördes innebar huvudsakligen att vissa grupper av tjänster, nämligen de som kräver naturvetenskaplig, medicinsk eller teknisk utbildning, i större utsträckning än tidigare skulle stå öppna även för utlänningar. Vidare borttogs det i paragrafen tidigare upptagna kravet på att utlänning skulle vara av utmärkt förtjänst för att komma i fråga till vissa befattningar.

Till grund för den år 1961 genomförda grundlagsändringen låg ett i januari 1960 av särskild tillkallad utredningsman — numera landshövdingen Olov Rylander — avgivet delbetänkande (stencilerat) rörande översyn av ifrågavarande bestämmelser. I betänkandet framhölls att tidpunkten syntes vara inne att mildra reglerna i RF 28 § om svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst. Som stöd för denna ståndpunkt åberopades bland annat det under senare år alltmer vidgade internationella samarbetet samt det allmänna samhällsintresset av att vid varje tillfälle kunna förvärva den för en tjänst mest lämpade personen. Emellertid kunde uppenbarligen icke alla statstjänster öppnas för icke-svenskar. Att svenska statens verksamhet i den del den avser myndighetsutövning i egentlig mening borde omhänderhas av svenska medborgare ansåg utredningsmannen obestridligt. I fråga om chefsbefattningar, ledande tjänster inom central och lokal statlig administration, domartjänster och officersbefattningar måste kravet på svenskt medborgarskap undantagslöst upprätthållas. Emellertid fanns därjämte ett mycket stort antal tjänster, som icke kunde anses förenade med sådan myndighetsutövning, att svenskt medborgarskap ovillkorligen måste fordras av deras innehavare. Gränsen mellan befattningar, vilkas innehavare måste vara svenska medborgare, och övriga tjänster kunde förmodas bli flytande och behöva förskjutas tid efter annan. Det syntes därför utredningsmannen naturligt att i grundlag infördes regler i fråga om befattningar, som var av mera central betydelse för statslivet och beträffande vilka bestämda föreskrifter kunde lämnas. Gränsdragningen i övrigt mellan statliga tjänster, som var av den natur att de borde kunna besättas endast med svenska medborgare, och sådana, som skulle kunna

innehavas även av icke-svenska medborgare, borde ske på annan väg, lämpligen genom lag, stiftad i den ordning RF 87 § 1 mom. föreskriver. I en sådan lag kunde angivas vissa allmänna principer, som det skulle ankomma på regeringen att närmare tillämpa.

För undvikande av uppskov med genomförandet av en reform i angiven riktning upptogs i delbetänkandet frågan om erforderliga grundlagsändringar till särskild behandling.

Utredningsmannens förslag innebar att i RF 28 § uttryckligen skulle anges de tjänster eller grupper av tjänster, beträffande vilka ett grundlagsenligt krav på svenskt medborgarskap skulle uppställas. Dessa var administrativa chefstjänster och liknande befattningar — därvid förslaget i första hand anknöt till uppräkningen i RF 35 § av de s. k. förtroendesysslorna — samt domartjänster, officersbefattningar och ärkebiskops- och biskopstjänster. Därutöver skulle beträffande vissa ämbeten och förtroendeuppdrag, nämligen statsråd, justitieråd, regeringsråd, justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, riksbanksfullmäktige, riksgäldsfullmäktige samt riksdagens revisorer, fordran på svenskt medborgarskap införas i de särskilda grundlagsstadganden som avsåg nämnda befattningar. Utredningsmannen förklarade sig utgå från att medborgarskapskrav måste uppställas även beträffande andra statliga tjänster än de sålunda angivna. Bestämmelser därom borde emellertid inflyta i den särskilda lag som förutsattes skola stiftas.

Beträffande utredningsförslaget må slutligen nämnas att RF 28 § skulle omfatta utnämningar av alla slag till de ifrågavarande tjänsterna. Stadgandet riktade sig sålunda enligt förslaget icke endast till regeringen utan även till andra myndigheter med utnämningsbefogenhet. Någon skillnad skulle ej heller göras mellan ordinarie och icke-ordinarie tjänster.

Sedan utredningsbetänkandet gjorts till föremål för omfattande remissbehandling, framlade regeringen på grundval av betänkandet i proposition (nr 143) till riksdagen år 1960 förslag till ändrad lydelse av RF 28 §, innefattande uppmjukning av då gällande bestämmelser om svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst. Detta förslag var emellertid betydligt mindre vittgående än utredningsmannens förslag, och det innebar i huvudsak att de grupper av tjänster som kräver medicinsk eller teknisk utbildning skulle i större utsträckning än vad som då var fallet stå öppna även för utlänningar. Vidare skulle det i RF 28 § uppställda kravet på att utlänning skulle vara av utmärkt förtjänst för att komma i fråga till vissa befattningar borttagas.

I propositionen anförde föredragande departementschefen bland annat:

> För egen del är jag liksom utredningen av den uppfattningen, att det i åtskilliga fall, där det nu är grundlagsfäst krav på svenskt medborgarskap, skulle vara gynnsamt för Sverige att för en befattning kunna förvärva en utlänning med erforderlig kompetens för arbetsuppgifterna. Detta gäller enligt min mening icke bara

tjänster på forskningens eller utbildningens områden utan även beträffande vissa delar av den offentliga förvaltningen. Såsom utredningen framhållit bör vid rekryteringen till de statliga befattningarna statsnyttans krav i vidaste bemärkelse vara vägledande. Att vid varje tillfälle kunna förvärva den för tjänsten bäst lämpade är ett allmänt samhällsintresse.

Av betydelse vid ställningstagandet till den föreliggande frågan är även sådana faktorer som önskemålet om intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet, icke minst inom Norden, med därav följande ökad rörlighet på den internationella arbetsmarknaden. För ett litet land som Sverige är det angeläget att kunna tillgodogöra sig erfarenheter och rön från länder, vilkas resurser i skilda hänseenden är bättre än våra egna. På vissa områden, bland annat inom sjukvården, råder i Sverige en svår brist på fackutbildad personal. Fackmän från främmande länder skulle därför här kunna göra en för vårt land gagnelig insats. I det långa loppet kan det ej vara förmånligt för vårt land och vårt folk att anlägga strängt nationalistiska synpunkter på samhällsfrågor av den typ det här gäller.

Som förut nämnts uppställer grundlagen f. n. såsom huvudprincip, att svenskt medborgarskap är villkor för erhållande av statstjänst. Reglerna om möjlighet för utländsk medborgare att förvärva sådan tjänst har konstruerats som undantag från denna huvudregel. En sådan uppläggning av lagstiftningen kan knappast betraktas som särskilt anmärkningsvärd i betraktande av de förhållanden som rådde då de ifrågavarande grundlagsstadgandena för mer än hundra år sedan utformades. Då det gäller att i dagens situation ge ny form åt lagstiftningen, synes emellertid mera naturligt att välja en motsatt utgångspunkt. Lagstiftningen bör sålunda i princip icke uppställa några hinder för utlänning att erhålla svensk statstjänst. Undantag från principen bör komma till uttryck genom att i lag anges de fall, då viss eller vissa tjänster bör förbehållas de egna medborgarna. Såsom utredningen föreslagit bör den huvudsakliga regleringen av frågan ske genom särskild lag, stiftad av Konung och riksdag gemensamt. I grundlagen bör emellertid enligt vad utredningen tänkt sig anges de högre eller eljest mera betydelsefulla befattningar, vilka bör vara förbehållna svenska medborgare. Enligt min mening bör därjämte de allmänna grunder, som skall iakttagas vid stiftandet av den särskilda lagen i ämnet, anges i grundlagen.

I likhet med flera remissinstanser anser jag det emellertid vanskligt att taga definitiv ställning till den tillämnade reformen utan att närmare utredning verkställts beträffande utformningen av den särskilda lag, som skulle komplettera grundlagens bestämmelser. En överblick över hela fältet av de problem, som på förevarande område gör sig gällande, synes nödvändig, innan mera genomgripande ändringar i grundlagens nuvarande bestämmelser vidtages. Denna överblick kan vinnas endast om grundlagsbestämmelserna och föreskrifterna i den särskilda lagen överväges i ett sammanhang.

Enligt det anförda bör det ankomma på utredningen att fullfölja förberedelserna till reformen genom att — efter de riktlinjer jag angivit och med beaktande av de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen av det nu föreliggande betänkandet — utarbeta förslag till den särskilda lag, vilken förutsättes komma att innefatta den närmare regleringen av förevarande fråga. Även utformningen av grundlagsreglerna bör i samband härmed på nytt övervägas. Frågan härom är emellertid föremål även för författningsutredningens överväganden, låt vara att spörsmålet där icke har någon mera central betydelse. Utredningen bör följaktligen i nu angivna avseende utforma sitt förslag i samråd med författningsutredningen. Jag vill framhålla, att den omständigheten att en fullständig omarbetning av våra grundlagar pågår medför den fördelen, att utredningen vid utformning-

en av grundlagsbestämmelser i ämnet helt kan frigöra sig från innehållet i den gällande, ålderdomligt avfattade grundlagen.

I fortsättningen framhöll departementschefen, att vissa jämkningar i RF 28 § var så aktuella att de borde genomföras utan avvaktan på slutförandet av utredningen i ämnet. För den huvudsakliga innebörden av dessa ändringsförslag har redogjorts ovan.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 22) över propositionen jämte vissa i ämnet väckta motioner anförde konstitutionsutskottet bland annat:

De grundlagsbestämmelser, som reglerar möjligheten för utländska medborgare att vinna tillträde till svensk statstjänst, kan icke anses tidsenliga. Främst för att tillgodose önskemålet om ett vidgat mellanfolkligt samarbete, icke minst inom Norden, är enligt utskottets mening en uppmjukning av regeringsformens bestämmelser om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst befogad.

Vid en prövning av den omfattning, som en reform på detta område nu lämpligen bör erhålla, anser sig utskottet icke kunna biträda det mera långtgående förslag till grundlagsändringar härutinnan, som utredningsmannen framlagt — — —. Av vad departementschefen anfört framgår därjämte, att detta förslag icke kan anses slutgiltigt utformat utan att detsamma bör bli föremål för nya överväganden i samband med att förslag utarbetas till den särskilda lag, vilken förutsättes komma att innefatta den närmare regleringen av förevarande fråga — — —.

Däremot anser utskottet ändamålsenligt, att ett förslag av begränsad räckvidd i huvudsaklig överensstämmelse med vad departementschefen föreslagit nu antages som vilande. — — —

Utskottet vill därjämte framhålla, att ändringarna av förevarande paragraf måste anses bli av provisorisk natur i avvaktan på genomförandet av en allmän författningsrevision.

Utskottet förordade viss jämkning av det i propositionen upptagna förslaget. Det av utskottet framlagda ändringsförslaget antogs definitivt år 1961, varigenom RF 28 § första stycket erhöll den lydelse som angivits ovan.

Regler om *statstjänstemännens rättsställning* finns för närvarande i ett stort antal författningar. I detta hänseende må först erinras om bestämmelserna i RF 35 och 36 §§. Förstnämnda paragraf innehåller en uppräkning av de befattningshavare, vilka innehar »förtroendesysslor, varifrån Konungen må dem entlediga, när han prövar rikets tjänst det fordra». Uppräkningen omfattar bland annat statsråden, cheferna för vissa centrala ämbetsverk, justitiekanslern, expeditionscheferna i statsdepartementen, överståthållaren och landshövdingarna, ett flertal högre militära befattningshavare samt ämbets- och tjänstemän vid utrikesdepartementet. I RF 36 § stadgas att »de som bekläda domareämbeten, så högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän, än de i föregående § nämnda, kunna icke, utan medelst rannsakning och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster

befordras eller flyttas». Det är principen om statstjänstemännens oavsättlighet som här kommer till uttryck. RF 36 § anses emellertid tillämplig endast på ordinarie befattningshavare, som tillsatts genom fullmakt. Även dessa tjänstemän är dock, enligt bestämmelser i löne- och pensionsreglementen, underkastade skyldighet att avgå med pension samt viss förflyttningsskyldighet.

Förutom av nu angivna bestämmelser i regeringsformen och av stadgandena i 20 kap. brottsbalken om ämbetsmäns straffrättsliga ansvar regleras statstjänstemännens rättsställning genom normer av två olika huvudarter. Den ena kategorin består av instruktioner och likartade författningar, vilka utfärdas ensidigt av staten/arbetsgivaren och gäller oberoende av tjänstemännens samtycke. I sådan ordning ges föreskrifter bland annat om personalens åligganden i tjänsten och om disciplinär bestraffningsrätt. Bland hithörande författningar intar 1955 års allmänna verksstadga en central ställning.

Den andra huvudgruppen utgöres av avlönings- och pensionsreglementen, vilka behandlar anställningsförhållandets så att säga civilrättsliga sida. Dessa innehåller regler om tjänstemännens ekonomiska förmåner men också exempelvis om olika anställningsformer, tjänstgöringens varaktighet, förening av tjänst med tjänstebefattning eller uppdrag och skyldighet för tjänsteman att uppehålla annan tjänst. Det centrala avlöningsreglementet är statens allmänna avlöningsreglemente den 30 juni 1948 (Saar), vartill anknyter sig vissa likartade författningar. Härutöver finns talrika specialförfattningar.

Avlönings- och pensionsreglementena utfärdas av regeringen. Eftersom de förutsätter att riksdagen ställer erforderliga medel till förfogande för löner och pensioner, får riksdagen ett avgörande inflytande på reglementenas innehåll. De utfärdas med stöd av bemyndigande från riksdagen.

För att reglementena skall gälla gentemot den enskilde tjänstemannen erfordras dennes i en eller annan form givna godkännande. Detta anses emellertid vanligen ske genom ansökan till tjänsten, och genom anställningsakten blir reglementet i fråga bindande för tjänstemannen. I realiteten utövar statstjänstemännens organisationer ett starkt inflytande över anställningsvillkorens innehåll. Enligt kungl. kungörelsen den 4 juni 1937 angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän, vilken gäller för sådana arbetstagare i statens tjänst som är underkastade ämbetsansvar, har förening av statstjänstemän rätt att förhandla med vederbörande myndighet beträffande allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor samt tillämpningen av sådana villkor, dock utan att inskränkning därigenom göres i myndigheten tillkommande beslutanderätt. Kungörelsen avser icke förhandlingar med regeringen. De viktigaste förhandlingarna föres emellertid numera centralt mellan civildepartementet och tjänstemannaorganisationerna, varvid kungörelsens regler i viss mån fått tjäna till ledning.

Under senare år har fråga uppkommit att vidga förhandlingsrätten för statens tjänstemän. Ett principbetänkande i ämnet avgavs i februari 1960 av 1956 års förhandlingsrättsutredning (SOU 1960: 10). Efter remissbehandling upptogs betänkandet till fortsatt beredning inom civildepartementet. Som ett led i denna beredning hölls överläggningar mellan civilministern och statstjänstemännens huvudorganisationer. Vid överläggningarna uppnåddes enighet om riktlinjerna för den fortsatta behandlingen av frågan. Enligt dessa riktlinjer skall arbetet syfta till att ge statstjänstemännen samma rätt som arbetstagare i enskild tjänst att förhandla och sluta kollektivavtal samt att i intressetvister tillgripa kollektiva stridsåtgärder. Denna rätt förutsättes skola tillkomma statstjänstemännen oavsett anställningsformen, alltså även de ordinarie tjänstemännen. I ett huvudavtal skall frågan om förebyggande av samhällsfarliga konflikter inom statlig verksamhet regleras. Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättigheter och skyldigheter avses skola sammanföras i en särskild tjänstemannalag. Förslag till sådan lag är för närvarande under utarbetande inom departementet. En utförligare redogörelse för dessa ämnen lämnas nedan under 8 kap. 4 §.

Utredningen

Vad först angår *befordringsgrunderna vid statliga tjänstetillsättningar* bör i regeringsformen alltjämt finnas upptaget stadgande som syftar till att garantera befordran efter objektiva grunder. I anslutning till gällande bestämmelse i ämnet synes böra anges att avseende skall fästas »allenast vid förtjänst och skicklighet». Det negativa ledet »men icke på deras börd», vilket syftar på förhållanden vid nuvarande regeringsforms tillkomst, som nu ej är aktuella, torde däremot böra utgå. Framhållas må att med uttrycket »förtjänst och skicklighet» lika litet som för närvarande avses att markera att båda dessa »meriter» måste föreligga för att vederbörande skall komma i fråga till viss tjänst. Ej heller utsäger stadgandet något om huruvida exempelvis en högre grad av »förtjänst» kan uppväga en lägre grad av »skicklighet». Med formuleringen åsyftas, som nyss angivits, endast att ge uttryck för principen om objektivitet vid tjänstetillsättningar.

Anmärkas må vidare att bestämmelsen ansetts böra ges en så allmän utformning, att den omfattar alla slags statliga tjänstetillsättningar, oavsett vilken anställningsform som begagnas och även om ansökningsförfarande icke tillämpas.

Den ändring av reglerna i RF 28 § om *svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst,* som genomfördes år 1961 var, enligt vad ovan angivits, att uppfatta endast som ett provisorium. Vid en mera definitiv reglering av bestämmelserna på detta område bör, såsom föredragande departementschefen framhöll i propositionen nr 143 år 1960, i motsats till vad

som nu gäller huvudprincipen vara, att utlänning är oförhindrad att erhålla statstjänst här i landet. Detta bör gälla oavsett huruvida tjänsten i fråga är ordinarie eller ej och utan hänsyn till om befattningen tillsättes av regeringen eller av underordnad myndighet. Emellertid ligger det i sakens natur, att den angivna principen icke kan upprätthållas utan betydelsefulla inskränkningar. Ett icke obetydligt antal statstjänster är nämligen uppenbarligen av sådan beskaffenhet att svenskt medborgarskap måste vara ovillkorligt kompetenskrav.

Såsom ovan angivits har frågan om ändring av reglerna i RF 28 § om svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av statstjänst gjorts till föremål för behandling av särskild tillkallad utredningsman. Efter samråd med denne har författningsutredningen stannat för att föreslå att — vid sidan av vissa särskilda grundlagsstadganden, vartill utredningen återkommer i det följande — i förevarande paragraf skall anges endast vissa särskilda kategorier av tjänster, vilka grundlagsenligt skall kunna innehas eller utövas endast av svenska medborgare. Dessa kategorier bör omfatta tjänster med vilka är förenade myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. Att krav på svenskt medborgarskap bör uppställas för tjänster av nu angivna slag torde vara uppenbart. Den närmare preciseringen av vilka tjänster de olika kategorierna omfattar avses i första hand skola ske genom särskild lag. Beträffande andra tjänster, som innefattar myndighetsutövning, ehuru icke i ledande ställning, bör möjlighet föreligga att stadga svenskt medborgarskap som kompetensvillkor. Dessa fall torde emellertid icke behöva regleras i grundlag. Det synes tillfyllest att erforderliga bestämmelser ges i den nyss nämnda särskilda lagen. Att för regleringen erfordras lagform bör däremot anges i grundlagsstadgandet.

Förslag till ovan åsyftade lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst har utarbetats av den särskilt tillkallade utredningsmannen, som numera avgivit sitt slutbetänkande (SOU 1963: 7). I detta betänkande, vartill författningsutredningen får hänvisa, återges även de närmare motiven för nu ifrågavarande grundlagsstadgande i ämnet.

Såsom angivits under 3 kap. 1 § föreslår författningsutredningen, att i nämnda paragraf upptages ett stadgande att till statsråd ej må utses annan än den som genom födseln blivit svensk medborgare. Vidare föreslås i 5 kap. 6 § särskild bestämmelse om att innehavare eller utövare av domartjänst skall vara svensk medborgare. Slutligen må erinras om att enligt 6 kap. 3 § endast den som är svensk medborgare kan väljas till riksdagsledamot eller till ersättare för ledamot.

Såsom tidigare angivits är *bestämmelserna rörande statstjänstemännens skyldigheter och rättigheter* för närvarande intagna i ett flertal författningar av olika rättslig valör. En sådan ordning, som försvårar översikten

över detta betydelsefulla rättsområde, framstår i och för sig som mindre tillfredsställande. Vidare bör beaktas vikten från allmän synpunkt av att statstjänstemän intager en även i förhållande till regeringen självständig ställning. Grundläggande bestämmelser om tjänstemännens skyldigheter och rättigheter bör enligt utredningens mening givas i lag. I fråga om domare föreslås särskilt stadgande i 5 kap. 6 § andra stycket, vartill här må hänvisas. I övrigt synes tillräckliga skäl icke föreligga att i grundlag upptaga bestämmelser av nyss angivet slag. Det måste anses tillfyllest att erforderliga stadganden införes i allmän lag. Såsom ovan angivits är förslag till sådan lag under utarbetande inom civildepartementet. Utredningen förutsätter att i nämnda lag intages motsvarighet till det i RF 36 § stadgade skyddet för vissa ordinarie tjänstemän. Däremot vill utredningen för sin del förorda att den i RF 35 § angivna anställningsformen förtroendetjänst ej längre bibehålles.

Framhållas må att vad ovan anförts om att grundläggande bestämmelser rörande statstjänstemännens rättsställning skall ges i lagform bör gälla oavsett i vilken utsträckning förhandlingsrätt införes för dessa tjänstemäns vidkommande. I den särskilda tjänstemannalagen bör däremot icke regleras ämnen, som skall kunna bli föremål för förhandling och överenskommelse.

I enlighet med vad ovan anförts bör bestämmelserna i RF 35 och 36 §§ icke upphävas förrän i samband med införandet av en särskild tjänstemannalag. I avbidan på tillkomsten av en sådan lag har därför i övergångsbestämmelserna till förslaget till regeringsform (4 §) upptagits stadganden av innebörd att föreskrifterna i nämnda paragrafer i nuvarande regeringsform alltjämt skall gälla, dock utom såvitt avser statsråd och domare. Statsrådens ställning regleras i förslaget genom bestämmelser i första hand i 3 kap. Vad angår domare har en motsvarighet till stadgandet i RF 36 § upptagits i 5 kap. 6 §.

I enlighet med vad nu anförts stadgas i första stycket av förevarande paragraf, att vid tjänstetillsättning skall avseende fästas allenast vid förtjänst och skicklighet. Enligt paragrafens andra stycke får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva tjänst med vilken är förenad myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. För innehav eller utövande av annan tjänst, som innefattar myndighetsutövning, må som villkor uppställas krav på svenskt medborgarskap; därom stadgas i lag. Tredje stycket i paragrafen föreskriver att grundläggande bestämmelser om tjänstemans skyldigheter och rättigheter skall ges i lag.

I 4 § övergångsbestämmelserna till förslaget till regeringsform stadgas i första stycket att de i RF 35 § angivna befattningshavarna har förtroendesysslor, från vilka de må entledigas, när regeringen prövar rikets tjänst det

fordra; vad nu sagts avser icke statsråd. I paragrafens andra stycke föreskrives att genom den nya regeringsformen ej göres ändring i vad hittills enligt RF 36 § gällt om entledigande, befordring och förflyttning av annan tjänsteman än domare.

15 §

Nådeinstitutet

I förevarande paragraf stadgas rörande regeringens benådningsrätt. Bestämmelsen motsvarar RF 26 §, som har följande lydelse:

> Konungen äger att i brottmål göra nåd, mildra livsstraff samt återgiva ära och till kronan förverkat gods. Över ansökningar därom höre Konungen dock regeringsrätten, beträffande mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning, men i andra mål högsta domstolen; och fatte Konungen Sina beslut uti statsrådet. På den brottslige skall sedermera ankomma att emottaga den nåd, Konungen honom förunnat, eller undergå det straff, vartill han blivit dömd.

En inskränkning i benådningsrätten har upptagits i RF 102 § sista punkten. Enligt detta stadgande äger regeringen icke genom nåd »i rikets tjänst» återinsätta statsråd, justitieråd eller regeringsråd, som av riksrätten dömts till avsättning från sitt ämbete.

Nådeinstitutet kan sägas utgöra ett komplement till straffrättskipningen. Ett av domstol ådömt straff kan, ej sällan på grund av omständigheter som inträffat efter det att dom meddelats, i det särskilda fallet framstå som obilligt. För sådana fall har ansetts påkallat att möjliggöra straffets mildrande eller efterskänkande genom en särskild statsakt. Denna befogenhet tillkommer regeringen såsom utövare av riksstyrelsen.

Nåd enligt RF 26 § förutsätter att ett brott föreligger. Vad regeringen kan genom benådning mildra eller befria från är de straffrättsliga påföljderna för brottet.

Formuleringen av RF 26 § förutsätter synbarligen individuell benådning i konkreta fall. I praxis har emellertid hinder icke ansetts föreligga mot att förordna om generell benådning av en viss grupp av dömda, s. k. amnesti. Inom doktrinen har olika meningar framkommit rörande rättsgrunden för sådana beslut. Enligt en uppfattning kan institutet härledas ur RF 26 §. Å andra sidan har hävdats att så icke är fallet utan att amnestibesluten grundar sig på konstitutionell sedvanerätt. Efter regeringsformens tillkomst har förordnande om amnesti meddelats endast i undantagsfall. Under 1900-talet torde sålunda blott två amnestidekret ha utfärdats, nämligen 1920 för dem som sakfällts för förnärmelse mot främmande stats regent och 1932 för dem som dömts för smädliga yttranden mot rikets ämbetsmän i anledning av Ådalskonflikten.

Ett år 1938 utfärdat cirkulär till rikets domstolar samt åklagar- och

polismyndigheter angående befrielse från åtal för dem som mot gällande förbud deltagit i spanska inbördeskriget avsåg icke amnesti utan generell s. k. abolition, dvs. efterskänkande av straff, innan dom eller ens åtal föreligger. Liksom beträffande amnestin har i den vetenskapliga litteraturen olika meningar uttalats i frågan huruvida rätten att meddela abolition kan anknytas till stadgandet i RF 26 §.

Utredningen har icke funnit anledning föreslå någon saklig ändring i fråga om regeringens i RF 26 § första punkten angivna benådningsbefogenhet. Bestämmelse därom, vilken alltjämt bör upptagas i regeringsformen, har sin naturliga plats i förevarande kapitel. Benådningsrätten synes böra beskrivas som en rätt för regeringen att mildra eller eftergiva straff eller annan påföljd för brott, så ock återgiva egendom, som på grund av brott förverkats till staten.

Uttryckligt grundlagsstadgande rörande rätten att bevilja amnesti och meddela abolition synes, lika litet som för närvarande, erforderligt.

I enlighet med den av utredningen tillämpade principen att i förslaget till regeringsform upptaga endast de ur statsrättslig synpunkt grundläggande bestämmelserna har utredningen icke ansett att i ifrågavarande paragraf bör intagas regler rörande den förberedande behandlingen av nådeärendena. Utredningen har därför ej heller tagit ställning till den under senare år vid flera tillfällen aktualiserade frågan om ändring av gällande stadganden i nämnda hänseende.[1]

Regeringens rätt att bevilja nåd ingår såsom ovan angivits som ett led i riksstyrelsen. Därav följer att nådeärendena är regeringsärenden. Formerna för regeringsärendens avgörande anges i 3 och 4 §§ i förevarande kapitel. Någon motsvarighet till bestämmelsen i RF 26 § om att nådeärendena skall avgöras »uti statsrådet» är därför icke erforderlig. Anmärkas må att nådeärendena icke medtagits bland de ärenden, som enligt 3 § i detta kapitel skall avgöras i konselj. Det torde i allmänhet ej heller vara erforderligt att avgörandet sker i ministerråd, låt vara att en sådan ordning i vissa fall kan framstå som naturlig. Beslutanderätten i nådeärenden bör således regelmässigt tillkomma enskilt statsråd, justitieministern. Med hänsyn till nådeärendenas beskaffenhet kan det emellertid ofta vara naturligt att dessa göres till föremål för gemensam beredning mellan justitieministern och ett av statsråden i regeringskansliet. Erforderliga föreskrifter i detta hänseende torde böra närmare övervägas i samband med utarbetandet av regeringsstadgan.

Enligt RF 26 § sista punkten äger den benådade välja mellan att mottaga den erbjudna nåden eller att undergå det straff, vartill han blivit dömd. Denna bestämmelse stämmer ej väl överens med benådningens karaktär. Benådningen är nämligen i princip att uppfatta som en ensidig statsakt, vid-

[1] Se t. ex. sammansatt KU och L[1]U 1955:3.

tagen icke blott som en »välvilja» mot den benådade utan i syfte att mildra verkningarna av en lagbestämmelse, vars tillämpning i det förevarande fallet befunnits mindre tilltalande. Den dömde bör då icke kunna få genom vägran att mottaga nåd tvinga staten att verkställa ett straff, som anses obilligt eller olämpligt. Det ligger för övrigt i sakens natur att nuvarande ordning med valfrihet för den benådade saknar nämnvärd praktisk betydelse. I allmänhet sökes nåd av den dömde själv. Då kan samtycke till benådningen regelmässigt sägas vara givet på förhand. Under hänvisning till det anförda föreslår utredningen icke någon motsvarighet till bestämmelsen i RF 26 § sista punkten. Emellertid förutsättes att, i de fall nådeansökan göres av annan än den dömde själv, denne liksom hittills lämnas tillfälle att yttra sig innan nådeärendet avgöres.

Tillräckliga skäl att beträffande statsråd samt ledamot av högsta domstolen och av högsta förvaltningsdomstolen uppställa sådan begränsning av benådningsrätten, som nu stadgas i RF 102 § sista punkten, synes icke föreligga.

I enlighet med ovan angivna överväganden stadgas i förevarande paragraf att regeringen äger genom nåd mildra eller eftergiva straff eller annan påföljd för brott, så ock återgiva egendom som på grund av brott förverkats till staten.

5 KAP.

Domstolar och rättskipning

Detta kapitel innehåller vissa grundläggande bestämmelser om de dömande organen och deras uppgifter. I 1 § ges en allmän regel rörande domstolarnas dömande verksamhet. Högsta domstolens ställning som högsta dömande organ i mål, som tillhör allmänna eller särskilda domstolars prövning, kommer till uttryck i 2 §. Nästföljande paragraf innehåller ett stadgande rörande den högsta domstolen i förvaltningsmål. Riksrättens uppgifter och sammansättning behandlas i 4 och 5 §§. Slutligen innehåller kapitlet i 6 § vissa bestämmelser om domare.

1 §

Domstolarnas ställning

Denna paragraf motsvarar första ledet i RF 47 §, som stadgar att »rikets hovrätter och alla andra domstolar skola efter lag och laga stadgar döma». Att icke högsta domstolen särskilt nämnes i detta sammanhang beror på att denna enligt regeringsformen (17 §) utövar »Konungens domsrätt» och sålunda redan på grund av stadgandet i RF 16 § har skyldighet att iakttaga gällande lag och författning.

Såsom angivits i motiven till 4 kap. 10 § talar RF 47 § i första ledet om domstolar till skillnad mot förvaltningsmyndigheter, vars ställning behandlas i fortsättningen av paragrafen. Domstolarna kan indelas i allmänna och särskilda domstolar samt förvaltningsdomstolar. De allmänna domstolarna är häradsrätter och rådhusrätter samt hovrätter och högsta domstolen. De särskilda domstolarna har till uppgift att avgöra vissa speciella grupper av rättegångsmål. Hit hör sålunda vattendomstolar, ägodelningsrätter, expropriationsdomstolar, arbetsdomstolen och riksrätten. På förvaltningsdomstolarna ankommer att upptaga och pröva besvär över administrativa myndigheters eller lägre förvaltningsdomstolars avgöranden. Till förvaltningsdomstolar kan i första hand hänföras regeringsrätten, kammarrätten och försäkringsdomstolen. Men även exempelvis hyresrådet och försäkringsrådet brukar inräknas under denna kategori. Vidare må nämnas att vissa förvaltningsmyndigheter intager ställning av domstol vid handläggning av särskilda grupper av ärenden. Så är exempelvis fallet med länsstyrelserna såvitt avser deras befattning med besvär över underordnad myndighets beslut i utsökningsärenden.

I fråga om domstolarna inskärpes i första ledet av RF 47 § deras självständiga ställning i den dömande verksamheten. De skall på eget ansvar handha och tillämpa »lag och laga stadgar», varmed avses hela den gällande svenska rätten. De har endast lag och författning att rätta sig efter, och till skillnad mot vad som i viss utsträckning gäller för förvaltningsmyndigheterna har de varken skyldighet eller rätt att i sin dömande verksamhet lyda »anvisningar» vare sig från regeringen eller från någon annan.

Utredningen. Principen om domstolarnas självständiga ställning i förhållande till alla andra myndigheter bör liksom hittills vara fastslagen i regeringsformen. Gällande grundlagsbestämmelse därom torde emellertid böra jämkas i formellt hänseende. Stadgandet synes böra utformas så, att domstolarna skall döma efter vad i lag och annan författning stadgas. Med »lag» avses även grundlag (jfr 7 kap. 1 §). Vad angår domstolarnas s. k. lagprövningsrätt må här hänvisas till framställningen under 1 kap. (sid. 155). Anmärkas må slutligen att med den föreslagna bestämmelsen icke avses att åstadkomma någon ändring i vad som nu gäller rörande rätt för domstolarna att vid sidan av tillämplig författning begagna sedvanerättsligt utbildade regler.

2 §

Högsta domstolen

Den grundläggande bestämmelsen om högsta domstolen återfinnes i RF 17 § första stycket. Där stadgas att »Konungens domsrätt skall uppdragas minst tolv av Honom utnämnda lagkunniga, erfarna och redliga personer, vilka fullgjort vad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas. De kallas justitieråd och utgöra Konungens högsta domstol». Med detta stadgande korresponderar 3 kap. 1 § rättegångsbalken, vari sägs att »Konungens domsrätt» utövas, på sätt regeringsformen stadgar, av högsta domstolen.

Att i RF 17 § talas om »konungens» domsrätt beror av historiska förhållanden. Uttrycket syftar på den konungen sedan gammalt tillkommande rättigheten att revidera domstolarnas utslag. Denna rättighet utövades fram till år 1789, då högsta domstolen inrättades, i rådet eller en särskild avdelning av detta, som kallades justitierevisionen. Ända till år 1909 hade konungen som ett minne från äldre tid två röster i högsta domstolen, då han personligen infann sig där. Numera är högsta domstolens utslag endast till namnet ett utövande av konungens domsrätt. I sin dömande verksamhet står den lika självständig i förhållande till regeringen som övriga domstolar.

Uttrycket »Konungens domsrätt» i RF 17 § sättes i motsats till »Konungens rätt att pröva och avgöra» administrativa besvär, dvs. besvär i förvaltningsmål, varom talas i nästföljande paragraf i regeringsformen. Högsta

domstolens domsrätt omfattar främst befogenheten att såsom högsta dömande instans upptaga dit fullföljda mål, som anhängiggjorts vid lägre allmän domstol eller vid särskild domstol. Därom stadgas närmare i särskilda lagar, i första hand rättegångsbalken. Därutöver tillkommer det högsta domstolen att som första och sista domstol upptaga mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av hovrättsdomare och vissa andra högre ämbetsmän. I detta hänseende ges bestämmelser i rättegångsbalken samt i arbetsordning eller instruktion för vederbörande myndighet.

Rätten att till högsta domstolen fullfölja mål, som anhängiggjorts vid lägre allmän domstol eller vid särskild domstol, är underkastad vissa begränsningar. Därom ges, såvitt avser fullföljd från hovrätt, regler i 54 kap. rättegångsbalken. I fråga om fullföljdsbegränsningar beträffande mål från särskild domstol må här erinras om att arbetsdomstolens beslut ej får överklagas (15 § lagen om arbetsdomstol). Ej heller mot dom av riksrätten kan talan föras (RF 102 § sista punkten).

Enligt RF 17 § andra stycket meddelas närmare bestämmelser om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring i särskild lag, stiftad av konungen och riksdagen samfällt i den ordning 87 § 1 mom. stadgar. Nu gällande lag i nämnda ämnen är av den 20 december 1946. Enligt 1 § denna lag skall högsta domstolen bestå av tjugufyra ledamöter, av vilka dock tre tjänstgör i lagrådet, samt vara delad i tre avdelningar.

Beträffande högsta domstolens domförhet föreskrives i RF 22 § 1 mom. att mål kan prövas och avgöras av fem justitieråd; ej må flera än sju domare på en gång deltaga i prövningen av något mål, där ej för vissa fall annorledes förordnas i den ordning 87 § 1 mom. stadgar. I samma ordning bestämmes, heter det vidare i paragrafen, domarnas antal vid behandling av fråga, huruvida talan i mål, som fullföljes till högsta domstolen, må komma under dess prövning, där enligt lag särskilt tillstånd därför erfordras.

De ämnen, varom sålunda hänvisats till allmän lag, behandlas i 3 kap. rättegångsbalken. Där ges i 4 § regler om i vilka fall mål skall avgöras av högsta domstolen i dess helhet. Vidare föreskrives i 6 § att tre ledamöter av högsta domstolen skall deltaga i behandlingen av fråga rörande tillstånd att fullföljd talan må komma under högsta domstolens prövning. Enligt rättegångsbalken erfordras i allmänhet sådant s. k. prövningstillstånd. Anmärkas må att föreskrifterna om prövningstillstånd formellt icke utformats som inskränkningar i fullföljdsrätten. Tillståndsprövningen ingår som ett led i behandlingen av målet i högsta domstolen, sedan fullföljd i vanlig ordning ägt rum.

Utöver ovan angivna bestämmelser innehåller regeringsformen vissa ytterligare stadganden, som avser högsta domstolens verksamhet. Enligt RF 19 § ankommer det på högsta domstolen att avgöra resningsansökningar och ansökningar om återställande av försutten tid i alla mål, som icke är av

beskaffenhet att kunna tillhöra regeringsrättens eller kammarrättens slutliga prövning. Närmare bestämmelser rörande dessa s. k. särskilda rättsmedel finns i 58 kap. rättegångsbalken. I RF 20 § stadgas om rätt för högsta domstolen att på förfrågan avge lagförklaring. RF 21 § avser lagrådet, vari tre av högsta domstolens ledamöter ingår. Enligt RF 23 § skall alla högsta domstolens beslut utfärdas »i Konungens namn och med Dess höga underskrift eller under Dess sekret». Genom kungl. kungörelse den 3 november 1950 har förordnats att besluten skall utfärdas under konungens sekret, dvs. med användande av det vanliga rikssigillet. I RF 34 § stadgas förbud för justitieråd att inneha eller utöva annat ämbete. Slutligen må här nämnas att jämlikt RF 24 § »justitieärendena» skall i nedre justitierevisionen beredas till prövning och avgörande i högsta domstolen.

Utredningen. Stadgande rörande högsta domstolens ställning som dömande organ bör alltjämt finnas upptaget i regeringsformen. Den i RF 17 § begagnade formuleringen »konungens domsrätt» är, såsom ovan angivits, betingad av historiska skäl. Formuleringen framstår numera såsom missvisande och bör icke överföras till en ny grundlag. Fastmera bör stadgande i förevarande hänseende anknyta till högsta domstolens principiella ställning som innehavare av högsta domsrätten i mål, som tillhör allmänna eller särskilda domstolars prövning. Anmärkas må att en ändring i denna riktning bör föranleda ändring i det ovannämnda stadgandet i 3 kap. 1 § rättegångsbalken.

I enlighet med vad tidigare angivits gäller vissa inskränkningar i rätten att fullfölja talan till högsta domstolen. Den principiella rätten till fullföljd till högsta instans framstår emellertid som så väsentlig ur rättssäkerhetssynpunkt, att grunderna för inskränkningar i fullföljdsrätten bör fastställas genom lag. Föreskrift därom bör intagas i regeringsformen.

I övrigt har utredningen icke funnit anledning att i förevarande kapitel föreslå någon motsvarighet till ovan redovisade, nu gällande grundlagsbestämmelser rörande högsta domstolen. Antalet ledamöter i högsta domstolen, liksom deras titel, justitieråd, framgår av 1 § 1946 års lag om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring. Stadgande i grundlag om särskilda kompetens- eller behörighetsvillkor för justitieråden synes icke behövligt. Bland de allmänna behörighetsvillkoren för lagfarna domare i 4 kap. 1 § rättegångsbalken anges att vederbörande skall ha avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov. Att justitieråden skall vara »erfarna och redliga personer» framstår som självklart. Såsom angivits redan under 3 kap. 2 § föreslår utredningen, att samtliga sådana, i nuvarande regeringsform beträffande vissa högre ämbetsmän förekommande allmänna föreskrifter, vars innebörd svårligen låter sig översättas i formaliserande kompetensvillkor, skall utgå.

Bestämmelsen i RF 22 § 1 mom. om högsta domstolens domförhet bör överföras till 3 kap. rättegångsbalken, som avser högsta domstolen och innehåller regler om i vilka fall mål skall avgöras av högsta domstolen i dess helhet samt om domstolens sammansättning vid tillståndsprövning.

Ej heller högsta domstolens befogenhet i fråga om de särskilda rättsmedlen resning och återställande av försutten tid synes vara av beskaffenhet att böra upptagas i grundlag. I nämnda hänseenden ges bestämmelser i 58 kap. rättegångsbalken. Anmärkas må emellertid att det i vart fall torde kunna ifrågasättas, huruvida icke RF 19 § har ett något vidare innehåll än rättegångsbalkens stadganden i ämnet. Frågan om de ändringar i rättegångsbalken och i annan lag, som kan påkallas av att RF 19 § upphäves, torde böra övervägas i samband med utarbetandet av följdförfattningar.

Såsom i annat sammanhang[1] angives föreslår utredningen att högsta domstolens lagförklaringsbefogenhet avskaffas.

I fråga om utredningens förslag beträffande lagrådet må här hänvisas till 7 kap. 6 §.

Anledning saknas att bibehålla nuvarande bestämmelser om att högsta domstolens beslut utfärdas i konungens namn och under hans sekret. Högsta domstolens domar bör, i likhet med vad som gäller för övriga allmänna domstolar, utfärdas i domstolens eget namn.

Stadgande om förbud för justitieråd att inneha eller utöva annat ämbete synes icke vara av beskaffenhet att böra upptagas i en ny grundlag. Samma är förhållandet med bestämmelsen i RF 24 § om den förberedande behandlingen av mål och ärenden, som ankommer på högsta domstolens avgörande. Därom stadgas i 3 kap. rättegångsbalken och i arbetsordningen för nedre justitierevisionen.

I enlighet med vad nu anförts stadgas i förevarande paragraf 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 endast enligt grunder som anges i lag.

3 §

Högsta förvaltningsdomstolen

Denna paragraf innehåller ett stadgande rörande den högsta dömande instansen i förvaltningsmål, i förslaget benämnd högsta förvaltningsdomstolen.

Den grundläggande bestämmelsen om denna domstol, hittills benämnd regeringsrätten, återfinnes i RF 18 §, som har följande lydelse:

Konungens rätt att pröva och avgöra besvär, som jämlikt författningarna må

[1] Se under avsnittet Paragrafer i 1809 års regeringsform vilka helt saknar motsvarighet i utredningens förslag.

hos Konungen fullföljas i statsdepartementen, skall i den omfattning, som bestämmes i särskild lag, stiftad av Konungen och riksdagen samfällt enligt den i 87 § 1 mom. stadgade ordning, uppdragas minst sju av Konungen utnämnda personer, som förvaltat civil beställning samt däruti ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas regeringsråd och utgöra Konungens regeringsrätt. Minst två tredjedelar av hela antalet regeringsråd skola hava fullgjort vad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas.

Närmare bestämmelser om regeringsrättens sammansättning och tjänstgöring meddelas i omförmälda lag.

Paragrafen avser de s. k. administrativa besvärsmålen, dvs. besvär över förvaltningsmyndighets eller underordnad förvaltningsdomstols avgörande. Enligt den vid regeringsformens tillkomst rådande uppfattningen skulle administrativa besvär i högsta instans prövas och avgöras som vanliga regeringsärenden i statsrådet. Småningom framträdde emellertid kravet på en fullt fristående och av regeringen oberoende högsta domstolsinstans för avgörande av rättsfrågor på förvaltningens område. Spörsmålet fick sin lösning år 1909, då regeringsrätten inrättades för att i viss utsträckning övertaga prövningen av sådana administrativa besvär, som kunde fullföljas hos Kungl. Maj:t i statsdepartementen. Regeringsrätten intar samma självständiga ställning i förhållande till regeringen som andra domstolar, och dess utslag är endast till namnet ett utövande av »konungens rätt» att pröva sådana besvär, som här avses.

Fördelningen av besvärsmålen mellan regeringen och regeringsrätten har skett efter den s. k. enumerationsmetoden, dvs. genom uppräkning av de grupper av mål som tillhör regeringsrättens kompetensområde. Denna uppräkning återfinnes i lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt. De besvärsmål, som kan fullföljas till konungen men icke upptagits i nämnda lag, skall — med undantag för vissa fall, där prövningen tillkommer högsta domstolen — avgöras i statsrådet. Uppräkningen bygger huvudsakligen på grundsatsen att besvärsmål av övervägande rättslig karaktär överlämnats till regeringsrättens prövning, under det att sådana mål, där lämplighetsprövning är huvudsaken, förbehållits konungen i statsrådet.

Även om huvudregeln kan sägas vara att besvär i förvaltningsmål kan anföras ända upp till konungen, dvs. regeringen eller regeringsrätten, gäller dock icke oväsentliga inskränkningar i fullföljdsrätten. Därom stadgas såväl i lagar som i författningar, utfärdade i administrativ ordning. Här må endast erinras om att vissa förvaltningsbeslut över huvud icke får överklagas. För andra grupper av ärenden gäller att besvär kan anföras men att annan förvaltningsdomstol än regeringsrätten — exempelvis kammarrätten, försäkringsdomstolen eller hyresrådet — eller annan besvärsmyndighet, såsom centralt ämbetsverk eller länsstyrelse, är sista instans.

Enligt vissa stadganden är möjligheten att fullfölja talan till konungen begränsad genom särskilda villkor.

Anmärkas må att i ett i april 1959 av särskild utredningsman avgivet betänkande (SOU 1959: 4) framlagts förslag om ändringar i 1909 års regeringsrättslag, innebärande överflyttning av åtskilliga grupper av besvärsmål till regeringsrätten. Förslaget har hittills icke lett till lagstiftning. Frågan om ändring av regeringsrättens kompetensområde är för närvarande under övervägande av särskilda sakkunniga, tillkallade i mars 1962 för utredning angående den administrativa rättskipningens omfattning och organisation.

Enligt 1 § i 1909 års regeringsrättslag skall regeringsrätten utgöras av sju regeringsråd, av vilka en tjänstgör i lagrådet; i detta skall jämlikt RF 21 § ingå en av regeringsrättens lagfarna ledamöter. Det i 1909 års lag angivna antalet regeringsråd har i praktiken visat sig otillräckligt och har därför tid efter annan ökats genom provisorisk lagstiftning. För närvarande gäller enligt lagen den 23 mars 1956 om tillfällig ökning av regeringsrådens antal, att regeringsrätten till och med den 30 september 1965 skall bestå av sexton ledamöter. En följd av nämnda ökning av regeringsrådens antal är, att regeringsrätten arbetar på avdelningar.

Beträffande regeringsrättens domförhet stadgas i RF 22 § 2 mom. första punkten, att mål kan prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra, om tre av dem är ense om slutet. Enligt 5 § i 1956 års lag om tillfällig ökning av regeringsrådens antal skall mål i vissa fall handläggas av regeringsrätten i dess helhet.

I RF 22 § 2 mom. föreskrives vidare att genom samfällt stiftad lag bestämmes antalet regeringsråd, som skall deltaga vid behandling av fråga, huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd därtill kräves. Sådant särskilt fullföljdstillstånd, motsvarande prövningstillstånd i fråga om högsta domstolen, erfordras för närvarande i taxeringsmål enligt bestämmelser i 98 § taxeringsförordningen. Vid behandling av fråga om fullföljdstillstånd skall jämlikt 1 a § 1909 års regeringsrättslag tre regeringsråd deltaga.

Utöver ovan angivna bestämmelser ges i regeringsformen vissa ytterligare stadganden, som avser regeringsrättens verksamhet. Sålunda ankommer det enligt RF 19 § på regeringsrätten att, i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning, upptaga och avgöra resningsansökningar och ansökningar om återställande av försutten tid. Enligt RF 23 § gäller att regeringsrättens beslut utfärdas »i Konungens namn och med Dess höga underskrift eller under Dess sekret». Jämlikt RF 34 § får regeringsråd icke inneha eller utöva annat ämbete. I RF 25 § stadgas att till föredragning och avgörande i regeringsrätten skall målen beredas i vederbörande statsdepartement.

Utredningen. Enligt utredningens mening bör i regeringsformen även i fortsättningen finnas upptaget ett stadgande rörande den högsta domstolen i förvaltningsmål. Med hänsyn till att regeringen är den högsta *administrativa* myndigheten måste benämningen *regerings*rätten för den högsta domstolen i förvaltningsmål anses missvisande eller i vart fall mindre lämplig. Utredningen föreslår, att domstolen skall benämnas högsta förvaltningsdomstolen.

Grundlagsstadgandet rörande högsta förvaltningsdomstolen bör anknyta till dennas principiella ställning av högsta dömande instans i förvaltningsmål. Gentemot regeringen såsom högsta administrativa besvärsmyndighet bör, såsom för närvarande är fallet, högsta förvaltningsdomstolens kompetensområde avgränsas genom lag. I enlighet härmed synes i förevarande paragraf böra anges, att högsta förvaltningsdomstolen har högsta domsrätten i förvaltningsmål enligt vad därom stadgas i lag. Såsom ovan nämnts är frågan om den administrativa rättskipningens organisation och omfattning under utredning. Med hänsyn därtill och då för närvarande inskränkningar i rätten att i förvaltningsmål fullfölja talan till regeringen respektive till den högsta förvaltningsdomstolen stadgas icke endast i lag utan även i administrativ författning, har i paragrafen icke upptagits någon motsvarighet till bestämmelsen i 1 § att inskränkning i rätten att fullfölja talan till högsta domstolen får ske endast enligt grunder som anges i lag.

I vidare mån än nyss angivits har utredningen icke funnit anledning att i förevarande kapitel föreslå någon motsvarighet till ovan nämnda, nu gällande grundlagsbestämmelser rörande den högsta domstolen i förvaltningsmål. Antalet ledamöter i domstolen, liksom dessas nuvarande titel, regeringsråd, framgår av 1909 års regeringsrättslag och 1956 års lag om tillfällig ökning av regeringsrådens antal. Frågan om ändrad tjänstebenämning torde få närmare övervägas i samband med följdförfattningarna. Erforderliga bestämmelser rörande behörighetskrav för domstolens ledamöter torde böra intagas i allmän lag, närmast lagen om regeringsrätten, som i enlighet med utredningens förslag bör benämnas lagen om högsta förvaltningsdomstolen. Till allmän lag bör även överföras nuvarande grundlagsstadgande angående domstolens domförhet.

Ej heller högsta förvaltningsdomstolens befogenhet i fråga om de särskilda rättsmedlen resning och återställande av försutten tid synes vara av beskaffenhet att böra upptagas i grundlag. I nämnda hänseenden torde regler komma att upptagas i den lag om förvaltningsförfarandet, vartill förslag är under utarbetande av besvärssakkunniga.

Vad angår utredningens förslag beträffande lagrådet må hänvisas till 7 kap. 6 §.

I likhet med vad som föreslagits beträffande högsta domstolen bör högsta

förvaltningsdomstolens domar utfärdas icke i konungens utan i domstolens eget namn.

Stadgande om förbud för ledamot av högsta förvaltningsdomstolen att »annat ämbete inneha eller utöva» bör icke upptagas i grundlag. Samma är förhållandet med bestämmelsen i RF 25 § om den förberedande behandlingen av mål och ärenden, som ankommer på den högsta förvaltningsdomstolens avgörande. Därom stadgas för närvarande närmare i 6 § regeringsrättslagen och i 1926 års stadga angående behandlingen inom statsdepartementen av ärenden, som tillhör regeringsrätten.

4 §

Riksrättens uppgifter

Denna paragraf innehåller ett stadgande om riksrättens domsbefogenhet.

Åtal mot statsråd, justitieråd eller regeringsråd för brott i ämbetet skall enligt gällande regeringsform anställas inför särskild domstol, riksrätten. I vilka fall riksrättsåtal mot statsråd skall äga rum anges i RF 106 § och i 1810 års ansvarighetslag för statsrådets ledamöter. Beträffande innehållet i och innebörden av nämnda stadganden hänvisas till framställningen under 9 kap. 1—3 §§. Här må endast erinras om att riksrättsåtal mot statsråd anses kunna äga rum blott för sådana grövre ämbetsbrott, som upptagits i den särskilda ansvarighetslagen. I övriga fall kan endast politiskt ansvarsutkrävande ifrågakomma. Även i denna del hänvisas till framställningen under 9 kap. 1—3 §§.

Om det juridiska ämbetsansvaret för justitieråd och regeringsråd stadgas i RF 101 §. Enligt denna paragraf skall riksrättsåtal äga rum, om »antingen hela Konungens högsta domstol eller av dess ledamöter en eller flere funnes hava 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, eller regeringsrätten eller en eller flere av dess ledamöter funnes hava vid prövning av besvärsmål låtit sådant förhållande komma sig till last — — —». I dessa fall »vare justitieombudsmannen och militieombudsmannen en var inom sitt ämbetsområde pliktiga, ävensom Konungens justitiekansler berättigad, att — — — den felaktige under tilltal ställa, samt till ansvar efter rikets lag befordra».

Med uttrycket »rikets lag» åsyftas numera de allmänna straffbestämmelserna om ämbetsbrott i 20 kap. brottsbalken. Av formuleringen i övrigt av RF 101 § framgår emellertid att riksrättsåtal mot justitie- eller regeringsråd icke kan anställas för vilket ämbetsbrott som helst. Endast vid verkligt grova och för den enskildes välfärd betydelsefulla fel i domarämbetet

betets utövning får en så utomordentlig åtgärd som åtal inför riksrätt äga rum.

Vid sidan av nämnda juridiska ämbetsansvar har justitie- och regeringsråden, i likhet med statsråden, ansvar inför ett politiskt forum. Detta ansvar, som icke är knutet till någon viss brottslig gärning utan till det allmänna omdömet om nämnda domares sätt att sköta sitt ämbete, utkräves enligt RF 103 § av en utav riksdagen tillsatt nämnd, den s. k. opinionsnämnden. Denna har att avgöra, huruvida justitie- och regeringsråden »gjort sig förtjänta att i deras viktiga kall bibehållas» eller om vissa av dem, utan att sådant brott som avses i RF 101 § föreligger, likväl »anses böra från detta kall skiljas».[1]

Utredningen. Såsom närmare anges under 9 kap. 1—3 §§ föreslår utredningen att den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter upphäves och att det juridiska ämbetsansvaret för statsråd utvidgas så, att riksrättsåtal skall anställas, om statsråd gjort sig skyldig till ämbetsbrott, för vilket avsättning kan ådömas enligt de allmänna reglerna om sådana brott. Vid lindrigare fall av ämbetsbrott skall däremot endast politiskt ansvar kunna ifrågakomma. Med ämbetsbrott avses s. k. självständiga ämbetsbrott, dvs. brott som består i åsidosättande av tjänsteplikt på sätt som icke innefattar allmänt brott. Om statsråd begår allmänt brott, skall åtal därför i likhet med vad som nu gäller väckas i vanlig ordning vid allmän domstol.

Vad därefter angår det juridiska ämbetsansvaret för ledamot av högsta domstolen och av högsta förvaltningsdomstolen har utredningen icke funnit anledning föreslå någon ändring i gällande processuella regler. Rätten att besluta om åtal för ämbetsbrott skall således alltjämt tillkomma justitiekanslern samt riksdagens ombudsmän, och målet skall avdömas av riksrätten. I fråga om riksrättens sammansättning hänvisas till nästföljande paragraf i detta kapitel.

De materiella reglerna rörande ifrågavarande domares juridiska ämbetsansvar framstår däremot enligt utredningens mening som föråldrade. RF 101 § har nämligen i denna del en så allmän avfattning att den icke kan sägas ge något helt entydigt besked om i vilka fall av grova ämbetsbrott, som riksrättsåtal skall anställas. Därtill kommer att anledning icke synes föreligga att begränsa dessa domares juridiska ansvar till ämbetsbrott av den art, som anges i RF 101 §, i synnerhet som enligt utredningens förslag någon »politisk ansvarighet» för dessa befattningshavare icke längre skall ifrågakomma.[1] Med hänsyn till det anförda framstår en reform av det juridiska ämbetsansvaret för ledamot av högsta domstolen och av högsta förvaltningsdomstolen som naturlig.

[1] Se därom närmare under avsnittet Paragrafer i 1809 års regeringsform vilka helt saknar motsvarighet i utredningens förslag.

Ifrågavarande domares juridiska ämbetsansvar synes icke böra begränsas på sätt som föreslagits i fråga om statsråd. Beträffande dessa senare skall enligt utredningens förslag vid sidan av det juridiska ansvaret för ämbetsbrott alltjämt finnas ett politiskt ansvar. Såsom nyss angivits föreslås icke någon motsvarighet därtill såvitt avser ledamot av högsta domstolen och av högsta förvaltningsdomstolen. Den naturligaste lösningen synes i stället vara att bestämmelserna ändras så, att ämbetsbrott av ledamot utav nämnda domstolar bedömes på samma sätt som ämbetsbrott begånget av andra ämbetsmän, dvs. enligt de allmänna reglerna i 20 kap. brottsbalken.

Enligt utredningens förslag skall sålunda riksrättsåtal mot ledamot av högsta domstolen eller av högsta förvaltningsdomstolen anställas, om sådan befattningshavare gjort sig skyldig till något av de i 20 kap. brottsbalken upptagna självständiga ämbetsbrotten, nämligen tjänstemissbruk (1 §), tagande av muta eller av otillbörlig belöning (2 §), brott mot tystnadsplikt (3 §) samt tjänstefel (4 §). Det må emellertid anmärkas att såväl justitiekanslern som riksdagens ombudsmän enligt de för dem utfärdade instruktionerna har en generell möjlighet att efterge åtal vid lindrigare ämbetsförseelser (3 § tredje stycket instruktionen för justitiekanslersämbetet och 4 § instruktionen för riksdagens ombudsmän). Utredningen förutsätter, att denna rätt bibehålles.

Om ledamot av högsta domstolen eller av högsta förvaltningsdomstolen gör sig skyldig till allmänt brott, bör i likhet med vad som för närvarande gäller åtal väckas icke vid riksrätten utan i vanlig ordning vid allmän domstol.

Enligt utredningens mening saknas anledning att i grundlag fastslå omfattningen av ifrågavarande domares ämbetsansvar. I stället torde i lagen om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring liksom i lag om högsta förvaltningsdomstolen böra angivas, att åtal för brott, som avses i 20 kap. 1—4 §§ brottsbalken, upptages av riksrätten. I regeringsformen bör endast intagas en hänvisning till vad i allmän lag stadgas rörande behörighet för riksrätten att upptaga mål om ansvar för brott, varigenom nu åsyftade domare åsidosatt sin tjänsteplikt.

I fråga om *målsägandens ställning* vid självständigt ämbetsbrott av statsråd eller ledamot av högsta domstolen eller av högsta förvaltningsdomstolen bör gälla rättegångsbalkens regler såvitt avser ämbetsbrott i allmänhet, för vilket åtal skall upptagas omedelbart av högre rätt (dvs. hovrätt och högsta domstolen). Riksrätten bör således i förevarande hänseende vara att hänföra till »högre rätt». Jämlikt 20 kap. 10 § rättegångsbalken äger målsägande icke väcka åtal för sådant brott. Enligt 22 kap. 8 § samma balk får målsägande väcka talan om enskilt anspråk på grund av nu åsyftat ämbetsbrott endast under förutsättning att allmänt åtal för brottet äger rum eller talan biträdes av åklagaren. Sist angivna möjlighet att väcka enskilt an-

språk syftar på exempelvis sådana fall där åtal icke kan anställas, enär preskription inträtt eller ämbetsmannen avlidit.

I enlighet med ovan angivna överväganden stadgas i förevarande paragraf, att riksrätten skall, i den omfattning som stadgas i regeringsformen eller i annan lag, upptaga mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott, varigenom statsråd eller ledamot av högsta domstolen eller av högsta förvaltningsdomstolen åsidosatt sin tjänsteplikt.

5 §

Riksrättens sammansättning

Bestämmelser om riksrättens sammansättning ges i RF 102 och 106 §§. Enligt förstnämnda grundlagsparagraf skall riksrätten vid talan mot ledamot av högsta domstolen eller av regeringsrätten bestå av presidenten i Svea hovrätt, som för ordet i riksrätten, samt »presidenterna uti alla rikets kollegier, vid tilltal emot högsta domstolen fyra de äldsta regeringsråd, men, när regeringsrätten är tilltalad, fyra de äldsta justitieråd, ävensom, i båda fallen, högste befälhavaren över de i huvudstaden tjänstgörande trupper, högste närvarande befälhavaren för den vid huvudstaden förlagda delen av flottan, tvenne de äldsta råd i Svea hovrätt och det äldsta råd i varje av rikets kollegier».

Av RF 106 § framgår att riksrätten vid talan mot statsråd skall ha samma sammansättning som vid talan mot regeringsråd.

I RF 102 § stadgas vidare att om en eller flera av riksrättens ledamöter har laga förfall eller är jävig, rätten likväl är domför, såvida tolv ledamöter sitter däri. Om presidenten i Svea hovrätt på grund av laga förfall eller jäv är förhindrad »företräde dess ställe den äldste i tjänst varande presidenten», dvs. den till tjänsteåldern äldste av de i riksrätten tjänstgörande presidenterna.

RF 102 § innehåller därutöver bland annat vissa processuella bestämmelser, såsom angående ordningen för anhängiggörande av åtal och riksrättens sammankallande; i sista punkten av paragrafen stadgas, att »ingen have makt» att ändra riksrättens dom, »Konungen dock obetaget att göra nåd, vilken likväl icke må sträcka sig till den dömdes återinsättande i rikets tjänst».

I fråga om nämnda inskränkning i benådningsbefogenheten må hänvisas till framställningen under 4 kap. 15 §.

Av de vid tillkomsten av regeringsformen förefintliga »kollegierna» återstår numera endast ett fåtal. I samband med de centrala ämbetsverkens omorganisation har ovisshet uppstått om vilka verk, som skall vara företrädda i riksrätten. I detta hänseende har skilda tolkningar framkommit i den statsvetenskapliga litteraturen.

Frågan om ändring av riksrättens sammansättning har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen.

År 1895 väcktes en motion med syfte att förstärka elementet av lagfarna domare i riksrätten. Till stöd för förslaget anfördes att en domstol med sådana utomordentliga åligganden som riksrätten borde, åtminstone då fråga var om åtal mot statsråd, bestå endast av fullt självständiga, lagfarna domare. Härtill kom att gällande bestämmelser kunde vålla svårigheter vid tillämpningen med hänsyn till den stora förändring åtskilliga av de ämbetsverk, som hade att bidraga med ledamöter till domstolen, undergått. I sitt av riksdagen godkända, avstyrkande utlåtande (nr 3) över motionen framhöll konstitutionsutskottet, att en förändring av riksrättens sammansättning då icke kunde anses vara »högst nödig eller nyttig».

Två år senare upptogs frågan om riksrättens sammansättning i en ny motion. Enligt denna skulle riksrätten bestå av, förutom presidenterna i rikets hovrätter och i kammarrätten, de fyra äldsta regeringsråden. (Samtidigt förordades inrättandet av en regeringsrätt.) Vid tilltal mot ledamot av regeringsrätten skulle de fyra äldsta justitieråden taga säte i riksrätten. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utlåtande nr 8) och avslogs av riksdagen.

Med anledning av en vid riksdagen år 1899 väckt motion föreslog konstitutionsutskottet (utlåtande nr 20) sådan ändring av RF 102 §, att riksrätten skulle bestå av presidenten i Svea hovrätt, presidenterna i rikets övriga hovrätter och i kammarrätten samt de fyra äldsta statsråden. Utskottets förslag antogs som vilande av första kammaren men förkastades av andra kammaren och var därmed förfallet.

Vid riksdagen år 1917 upptogs frågan på nytt i en motion, vari föreslogs att i riksrätten skulle ingå åtta av riksdagens ledamöter, av vilka två skulle vara lagkunniga ordinarie ledamöter och sex lekmän. Konstitutionsutskottet förklarade sig (utlåtande nr 33) ej vilja förneka, att gällande bestämmelser om riksrättens sammansättning icke var fullt tillfredsställande, detta redan i det avseendet, att det ej var fullt klart, vilka personer som avsågs med grundlagens uttryck »presidenterna uti alla rikets kollegier» och »det äldsta råd» i vart och ett av dessa; dock fann utskottet ej tillräckliga skäl föreligga för att då upptaga frågan. Motionen avslogs av riksdagen.

År 1920 väcktes åter en motion av samma innebörd som den år 1917 framförda. Utskottet fann (utlåtande nr 41) liksom år 1917, att bestämmelserna om riksrättens sammansättning ej var fullt tillfredsställande. Särskilt ansåg utskottet det förtjänt att tagas under övervägande, om icke i riksrätten borde beredas plats för ett antal lekmän vid sidan av de lagfarna domarna och ämbetsmännen. Emellertid kunde enligt utskottets mening en förändring i gällande bestämmelser icke anses vara av så brådskande natur, att den behövde genomföras utan avvaktan på den väntade utredningen om utsträckt användning av lekmän i de allmänna domstolarna i samband med den allmänna rättegångsreformen. Motionen avslogs av riksdagen.

I konstitutionsutskottets av riksdagen godkända betänkande nr 24 år

1952 med hemställan om utredning av frågan om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet framhölls, att det möjligen kunde visa sig påkallat att också spörsmålet om riksrättens sammansättning upptogs till prövning; i vart fall kunde det finnas skäl för undanröjande av den föreliggande osäkerheten rörande riksrättens sammansättning.

Anmärkas må att motsvarigheten till den svenska riksrätten i Danmark består av intill femton av högsta domstolens efter tjänsteåldern äldsta ordinarie ledamöter jämte ett lika stort antal av folketinget valda personer, i Finland av sex jurister i hög ställning jämte sex av riksdagen utsedda personer och i Norge, vid domens avkunnande, av fem ledamöter av högsta domstolen samt tio av lagtingets medlemmar.

Utredningen. Det framstår uppenbarligen som en betänklig brist att gällande grundlagsregler angående riksrätten ger anledning till tvekan om hur domstolen numera rätteligen skall vara sammansatt. En översyn av bestämmelserna är därför nödvändig. Att en sådan kommer till stånd förutsättes även i utredningsdirektiven.

Utredningen har kommit till den uppfattningen att skäl icke längre kan anses föreligga för att i riksrätten skall ingå vare sig tjänstemän vid centrala ämbetsverk eller militära befattningshavare. Efter övervägande av olika alternativ har utredningen stannat för att, delvis efter mönster från de nordiska grannländerna, föreslå att riksrätten skall bestå av dels yrkesdomare i hög ämbetsställning, dels ett lika stort antal av riksdagen valda personer. Sistnämnda ledamöter förutsättes skola utses enligt proportionella grunder (se FRO 5 kap. 3, 4 och 7 §§). Antalet valda ledamöter bör med hänsyn därtill ej sättas alltför lågt; det synes lämpligen kunna bestämmas till sju. Utredningen föreslår således att riksrätten skall bestå av fjorton ledamöter, av vilka sju skall väljas av riksdagen och sju vara yrkesdomare. Ledamot av riksdagen bör ej samtidigt få vara ledamot i riksrätten. Däremot bör hinder icke föreligga mot att till ledamot i riksrätten utses förutvarande riksdagsledamot.

Vad angår ordförandeskapet i riksrätten synes naturligast att detta utövas av ordföranden i rikets högsta allmänna domstol, högsta domstolen, vid talan mot statsråd eller mot ledamot av högsta förvaltningsdomstolen. Då fråga är om talan mot ledamot av högsta domstolen bör däremot ordföranden i högsta förvaltningsdomstolen föra ordet i riksrätten.

I fråga om val av de sju i riksrätten ingående valda ledamöterna hänvisas till framställningen under FRO 5 kap. 7 §. Här må endast erinras om att valet skall avse en tid av sex år. För envar av de valda bör utses en förste och en andre ersättare att inträda vid förfall eller jäv för den ordinarie ledamoten.

Återstående sex ledamöter i riksrätten synes vid talan mot statsråd böra vara tre ledamöter av högsta domstolen och tre ledamöter av högsta förvaltningsdomstolen. Då fråga är om talan mot ledamot av högsta domstolen bör samtliga sex nu ifrågavarande ledamöter hämtas från högsta förvaltningsdomstolen. Om åter talan riktas mot ledamot av högsta förvaltningsdomstolen, bör de sex ledamöterna vara ledamöter av högsta domstolen. Nu angivna ledamöter bör taga säte i riksrätten efter tjänsteålder. Vid förfall eller jäv för ledamot, inträder således den till tjänsteåren därnäst äldste.

I händelse av förfall eller jäv för ordföranden i riksrätten bör den äldste av nyss angivna sex ledamöter tjänstgöra som ordförande. I sådant fall inträder som ledamot den närmast i tur varande ledamoten av den domstol, varifrån den fungerande ordföranden hämtats.

I likhet med vad som nu gäller synes för domförhet icke böra krävas att samtliga ledamöter sitter i riksrätten; det bör vara tillfyllest att minst tio ledamöter deltager. I riksrättens prövning bör dock alltid deltaga ett lika stort antal valda som icke valda ledamöter. Vilken ordning, som skall tillämpas för tillgodoseende av nämnda krav, bör övervägas i samband med utarbetande av följdförfattningar. Erforderliga bestämmelser torde böra intagas i särskild lag angående riksrätten. I sådan lag bör även upptagas processuella bestämmelser i övrigt, såsom angående sammankallande av riksrätten, om förfarandet vid denna och om att riksrättens dom icke får överklagas.

Ifrågavarande grundlagsparagraf har utformats i enlighet med vad nu anförts.

6 §

Vissa bestämmelser om domare

Denna paragraf innehåller i första stycket stadgande om svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av domartjänst. Andra stycket upptager en bestämmelse angående förbud mot avsättning och förflyttning av den som utnämnts till domartjänst.

Beträffande svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av domartjänst må erinras om att, såsom angivits under 4 kap. 14 §, nuvarande regeringsform i 28 § uppställer som huvudprincip, att endast svenska medborgare kan ifrågakomma till statstjänst här i riket. RF 28 § innehåller vissa undantag från nämnda princip, vilka dock icke avser domartjänster. Grundlagsstadgandet omfattar emellertid enligt ordalydelsen endast tjänster, som tillsättes genom fullmakt, låt vara att paragrafen i praktiken givits en betydligt vidsträcktare innebörd. Stadgandet har ej heller ansetts utgöra hinder mot att förordna utlänning som vikarie på en tjänst, även om han icke kunnat komma i fråga som ordinarie innehavare av

denna. Mot bakgrund av det nu anförda har i 4 kap. 1 § rättegångsbalken bland de allmänna behörighetsvillkoren för lagfaren domare upptagits att vederbörande skall vara svensk medborgare. Nämnda bestämmelse avser endast domare vid de allmänna domstolarna. I fråga om domare i övriga domstolar har krav på svenskt medborgarskap stadgats i särskilda författningar (se t. ex. 5 § lagen den 22 juni 1928 om arbetsdomstol och 3 § lagen den 26 maj 1961 om försäkringsdomstol).

Att sådana lekmannarepresentanter i domstol som jurymän och nämndemän skall vara svenska medborgare framgår av särskilda stadganden (jfr 12 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 4 kap. 6 § rättegångsbalken); de är visserligen domare men kan ej sägas inneha eller utöva domar*tjänst*.

Vad angår förbud mot avsättning eller förflyttning av domare stadgas, enligt vad som angivits under 4 kap. 14 §, för närvarande i RF 36 §, att »de som bekläda domareämbeten, så högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän, än de i föregående § nämnda — de s. k. förtroendeämbetsmännen — kunna icke, utan medelst rannsakning och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas». Det är principen om statstjänstemännens oavsättlighet som här kommer till uttryck.

RF 36 § anses emellertid tillämplig endast på ordinarie befattningshavare, som tillsatts genom fullmakt. Av 5 § 1 mom. statens allmänna avlöningsreglemente (Saar) framgår att tillsättning genom konstitutorial innebär att tjänstemannen i fråga kan avsättas icke endast genom domstols dom utan även i administrativ ordning på grund av fel eller försummelse i tjänsten. Icke-ordinarie tjänstemans anställning kan bringas att upphöra även efter uppsägning.

Anmärkas må vidare att också ordinarie tjänstemän med fullmakt är underkastade skyldighet att enligt bestämmelser i gällande pensionsreglementen avgå med pension.

Det i RF 36 § stadgade förflyttningsförbudet inskränkes i viss mån genom bestämmelser i 13 § Saar. Enligt denna paragraf är innehavare av ordinarie tjänst, som tillsatts medelst fullmakt eller konstitutorial, pliktig att låta förflytta sig till annan stationeringsort eller annan ordinarie tjänst vid det verk han tillhör eller, där regeringen så prövar lämpligt, till ordinarie tjänst vid annat verk, å vilket reglementet är tillämpligt. Innehavare av ordinarie domartjänst, med undantag av vattenrättsingenjör, är dock endast skyldig att, om regeringen finner organisatoriska skäl sådant påkalla, låta förflytta sig till annan ordinarie domartjänst inom den lönegrad han tillhör. Att undantag gjorts för vattenrättsingenjörer sammanhänger med att dessa regelmässigt är anställda vid samtliga vattendomstolar med tjänstgöringsskyldighet företrädesvis vid viss sådan domstol.

Ordinarie domartjänster tillsätts för närvarande regelmässigt medelst

fullmakt. Emellertid är ingalunda alla domartjänster ordinarie befattningar. Ett icke ringa antal tjänster, såsom exempelvis assessorstjänst vid hovrätt och tingssekreterarbefattning vid häradsrätt, är av icke-ordinarie natur. Samma är förhållandet med vissa tjänster vid förvaltningsdomstolarna. Därjämte må framhållas att ordinarie domarbefattningar i viss utsträckning uppehålles genom vikariatsförordnanden.

Utredningen. Såsom anförts under 4 kap. 14 § föreslår utredningen att, i motsats till vad som nu är fallet, huvudprincipen skall vara att utlänning är oförhindrad att erhålla statstjänst här i riket. Detta skall gälla oavsett vilken anställningsform som begagnas eller vilken statlig myndighet som tillsätter tjänsten i fråga. Den nämnda principen kan emellertid icke upprätthållas utan betydelsefulla inskränkningar. Vissa kategorier av tjänster, som även i fortsättningen grundlagsenligt skall kunna innehas eller utövas endast av svenska medborgare, har angivits i 4 kap. 14 §. Den närmare preciseringen av vilka tjänster de där angivna kategorierna omfattar avses i första hand skola ske genom särskild lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst. Att svenskt medborgarskap måste vara ett oeftergivligt krav i fråga om domartjänster framstår som självklart. Med hänsyn till domarmaktens konstitutionella betydelse bör medborgarskapskravet beträffande dessa tjänster fastslås i regeringsformen. Med domartjänst förstås befattning som lagfaren eller icke lagfaren ledamot av allmän och särskild domstol samt förvaltningsdomstol. Såsom tidigare angivits kan jurymän och nämndemän, trots att de är domare, icke betraktas som innehavare av domar*tjänst*. Att emellertid till nämnda uppdrag endast svenska medborgare kan utses har berörts ovan.

Kravet på svenskt medborgarskap bör avse samtliga domartjänster, oavsett huruvida tjänsten i fråga är ordinarie eller icke. Det bör vidare gälla icke endast den som stadigvarande innehar domartjänst utan även den som i egenskap av exempelvis vikarie tillfälligt utövar domartjänst.

Vad därefter angår andra stycket i förevarande paragraf må erinras om att, såsom angivits i motiven till 4 kap. 14 §, utredningen icke funnit tillräckliga skäl föreligga att beträffande statstjänstemän i allmänhet i grundlag upptaga någon motsvarighet till det i RF 36 § angivna skyddet mot avsättning eller förflyttning. Det förutsättes att stadganden i nämnda hänseenden intages i den särskilda tjänstemannalag, vartill förslag är under utarbetande inom civildepartementet. Med hänsyn till den särskilda betydelsen ur konstitutionell synpunkt av domstolarnas oberoende och självständiga ställning bör dock för domarnas vidkommande bestämmelse om skydd mot avsättning och förflyttning upptagas även i regeringsformen. Detta skydd bör emellertid lika litet som för närvarande omfatta samtliga domare. Det har synts utredningen naturligast, att skyddet å ena sidan be-

gränsas till att omfatta innehavare av ordinarie domartjänst men å andra sidan skall gälla oavsett vilket anställningsdokument, som må begagnas vid tillsättandet av sådana tjänster. Den sålunda föreslagna omfattningen av bestämmelsen har uttryckts så, att skyddet avser »den som utnämnts till domartjänst». I fråga om skydd mot avsättning bör, liksom i RF 36 §, stadgas undantag för det fall att vederbörande avsättes genom domstols dom. Däremot synes icke erforderligt att i grundlag intaga erinran om att domare, liksom andra tjänstemän, är skyldiga att avgå med pension i enlighet med vad därom är stadgat. Vad angår skyddet mot förflyttning torde i regeringsformen böra införas motsvarighet till den inskränkning i nämnda skydd som upptagits beträffande domare i 13 § Saar.

För att den ur principiell synpunkt väsentliga grundsatsen om domstolarnas självständighet skall tillgodoses erfordras icke endast att innehavare av domartjänster skyddas mot avsättning och förflyttning. Därutöver kräves att tillsättning av sådana tjänster sker efter objektiva grunder och sålunda utan hänsyn till ovidkommande omständigheter. Grundlagsregeln om befordran endast efter »förtjänst och skicklighet» bildar här, liksom eljest, den självklara utgångspunkten. Hittills tillämpad ordning vid tillsättning av domartjänster har enligt utredningens mening fungerat tillfredsställande. Utredningen har därför icke funnit anledning föreslå särskild bestämmelse i grundlag beträffande sådana tjänstetillsättningar.

I överensstämmelse med det anförda stadgas i första stycket av förevarande paragraf, att endast den som är svensk medborgare må inneha eller utöva domartjänst. Enligt paragrafens andra stycke får den som utnämnts till domartjänst ej avsättas från tjänsten annorledes än genom domstols dom. Han må ej heller utan eget medgivande förflyttas till annan tjänst; om det finnes erforderligt av organisatoriska skäl, får han dock förflyttas till annan jämställd domartjänst.

6 KAP.

Riksdagen

Ordet »riksdag» användes före 1866 års representationsreform enbart såsom beteckning på själva mötet med riksens ständer. Med införandet av tvåkammarsystemet blev ordet »riksdag» också beteckning på folkrepresentationen. Termen kom sålunda att användas om både »mötet» och »organet»; dubbeltydigheten framgår av satsen: riksdagen beslöt vid 1963 års riksdag. Denna dubbeltydighet vållar svårigheter och bör undanröjas. Att ordet »riksdag» då bör beteckna själva organet, folkrepresentationen, därom kan enligt utredningens mening icke råda någon tvekan. Såsom term för riksdagens möte föreslår utredningen »riksmöte», en term som även den har gamla anor. Den förekommer i ständernas ingress till 1809 års regeringsform och den användes alltjämt i trontalet. Det kan erinras om att ett motsvarande klarläggande skedde med 1954 års landstingslag, genom vilken ordet »landsting» kom att reserveras för organet, medan ordet »landstingsmöte» fick beteckna mötet.

Kapitlets första åtta paragrafer innehåller de grundläggande bestämmelserna angående val till riksdagen. I 1 § regleras antalet ledamöter samt ersättarinstitutionen, i 2 § rösträttsvillkoren och i 3 § valbarhetsvillkoren. Därefter gives bestämmelser i 4 § om valkrets- och regionindelningen, i 5 § om lagtima och urtima val, i 6 § om valperioden och i 7 § om valmetod. I väsentlig grad har den principiella motiveringen för de i dessa sju paragrafer föreslagna bestämmelserna lämnats i avsnitten om val- och kammarsystemen.

I 8 § stadgas, att närmare bestämmelser om val till riksdagen gives i lag. Vid motiven till paragrafen anges vissa huvudpunkter som enligt utredningens mening bör ingå i en ny vallag. Dessa huvudpunkter avser bland annat det av utredningen föreslagna personvalsystemet, vilket alltså icke föreslås bli grundlagsfäst. Framhållas bör vidare att enligt utredningens förslag åtskilliga av de valbestämmelser, som nu är upptagna i riksdagsordningen, överföres till den nya vallagen. Detta gäller bland annat föreskrifter om valkrets- och regionindelningen och mandatfördelningen mellan valkretsarna samt reglerna om fullmakters utfärdande och om valbesvär.

Bestämmelser avseende riksdagsarbetet har upptagits i 9—12 §§. För närvarande är en mycket betydande del av reglerna angående riksdagens arbetsformer av grundlags karaktär och återfinnes dels i RF 49—56 §§, dels

och framför allt i riksdagsordningen. Utredningens förslag innebär, såsom ovan angivits, att riksdagsordningen icke skall vara grundlag och att regeringsformens kapitel om riksdagen skall i fråga om riksdagsarbetet innehålla endast vissa konstitutionellt viktiga bestämmelser. Dessa tjänar samtidigt det ändamålet att ge stadganden i andra kapitel av regeringsformen erforderlig bakgrund. I dessa kapitel hänvisas t. ex. till riksmöte, till talmannen och till utskott. Ifrågavarande termer och organ bör därför presenteras i förevarande kapitel.

De fyra sista paragraferna i kapitlet innehåller bestämmelser angående riksdagsledamots personliga ställning m. m. Ledamots rätt att utöva sitt uppdrag m. m. regleras sålunda i 13 §, behörighetsvillkoren i 14 §, ledamots immunitet i 15 § och frågan om ersättares ställning i 16 §. I detta sammanhang må påpekas, att varken i förslaget till regeringsform eller i förslaget till riksdagsordning finns någon motsvarighet till nuvarande stadgande i RO 23 § om arvode och reseersättning till ledamot. Då den nuvarande arvodesstadgan enligt utredningens förslag icke kan ändras eller upphävas annorledes än genom lag (se övergångsbestämmelserna 1 §), torde emellertid garantier ha givits för ledamots rätt till ersättning för uppdragets fullgörande.

1 §

Ledamöter och ersättare

Vad angår *antalet riksdagsledamöter* föreslår utredningen, vilket redan framgått av avsnittet om valsystemet, att riksdagen skall bestå av 290 ledamöter.

Enligt gällande bestämmelser finns inga *suppleanter eller ersättare* för riksdagsledamöterna. Sådana finns ej heller för kommunalfullmäktige eller för stadsfullmäktige men väl däremot för landstingsledamöterna (se landstingslagen 6 §).

I motion 1928 I: 54 av herr Bergman (f) föreslogs, att för riksdagsledamot, som av långvarigt laga förfall blev förhindrad att fullgöra sitt uppdrag, skulle kunna inkallas temporär ersättare för viss riksdag, med rätt för den ursprungligen valde ledamoten att, sedan hans förhinder upphört, åter inträda vid nästkommande riksdag i utövande av sitt uppdrag. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av riksdagen. Såsom stöd för sitt ställningstagande anförde utskottet (utl. 1928: 3) bland annat följande:

Utskottet vill medgiva, att motionären för sin framställning kan anföra skäl, vilka synas beaktansvärda. Det kan onekligen tänkas fall, då en riksdagsman, t. ex. genom en långvarig men dock övergående sjukdom eller på grund av annat omfattande offentligt uppdrag — en vidlyftigare utredning eller en mission i utlandet — kan bliva för längre tid förhindrad att fullgöra sitt riksdagsmanna-

kall, men då det likväl skulle synas obilligt mot honom själv och hans valmän samt måhända framstå som en förlust för det allmänna, om han på grund därav nödgades avsäga sig riksdagsmannaskapet, för att hans plats under förfallets fortvaro icke skulle stå obesatt...

Utskottet finner emellertid avgörande invändningar kunna resas mot tanken på temporärt inkallande av suppleanter. Dessa, som i regel endast en kortare tid skulle komma att deltaga i riksdagsarbetet — kanske insatta mitt under en riksdag, då arbetet redan organiserats — torde i allmänhet icke hinna förvärva den erfarenhet och vana vid detta arbete eller vinna det intresse för uppgiften, som erfordras för att deras insats skulle bliva av värde.

De olägenheter, som kunna uppstå av att en eller annan plats för någon tid i realiteten står obesatt, kunna icke anses vara av större betydelse. Vid politiskt betydelsefulla avgöranden i kamrarna kan det visserligen synas oegentligt, om utgången är beroende av någon ledamots frånvaro på grund av sjukdom eller annat laga förfall, men ett sådant förhållande kan lika väl inträffa i anledning av tillfällig sjukdom eller annat plötsligt påkommet förfall, då suppleant enligt motionärens förslag icke skulle kunna inkallas, som vid sådant förfall, då suppleant enligt förslaget borde inträda.

Förhållandena beträffande riksdagen i ifrågavarande hänseende torde icke kunna jämföras med dem beträffande landstingen. Det finnes helt andra förutsättningar för en landstingsmannasuppleant, som blir inkallad att tjänstgöra vid ett omkring veckolångt landstingssammanträde, att fylla sin uppgift inom landstingets begränsade verksamhetsområde än vad det finnes för en riksdagsmannasuppleant, som blir inkallad att tjänstgöra kanske blott under en del av riksdagen, att fylla sin uppgift i folkrepresentationen. Dessutom må erinras, att landstingen (och i de större städerna elektorerna, för vilka även suppleanter vid förfall kunna inkallas) bilda valkorporationer för val till första kammaren, och att det därför är av särskild vikt, att partiställningen icke förryckes inom desamma.

I motionerna 1950 I: 20 av herr Arrhén m. fl. (h) och II: 20 av herr Braconier m. fl. (h) hemställdes om sådan ändring av riksdagsordningen, att vid långvarigt hinder för ledamot, vilket föranledde befrielse från riksdagsarbetet, ersättare för ledamoten utsågs att under dennes frånvaro vara ledamot av riksdagen. I utlåtande 1950: 2 återgav konstitutionsutskottet innehållet i sitt utlåtande från år 1928 och uttalade, att några nya vägande skäl för införande av ett suppleantsystem för riksdagens ledamöter icke hade anförts i motionerna och ej heller enligt utskottets mening förelåg. Utskottet avstyrkte därför förslaget. Riksdagen följde utskottet.

I samband med utarbetande av förslag till gällande kommunallag diskuterade kommunallagskommittén ingående frågan om införande av suppleanter för kommunalfullmäktige och för stadsfullmäktige (SOU 1952: 14 s. 88 ff.). Kommittén framhöll, att det självfallet var önskvärt att så många ledamöter som möjligt i de kommunala organen var närvarande vid överläggning och fattande av beslut. Fulltaligheten stärkte förutsättningarna för en allsidig behandling av ärendena och därmed också för avgörandenas riktighet. Då förslag framförts om införande av suppleanter för fullmäktige, hade emellertid såsom argument främst anförts, att redan ett fåtal ledamöters frånvaro kun-

de inverka på beslut i sådana frågor där olika riktningar hävdade skilda uppfattningar. I första rummet var här de politiska grupperingarna av betydelse. Man utgick från att partitillhörigheten vanligen var bestämmande för den enskilde ledamotens ställningstagande i sådana ärenden, i vilka partierna gjorde gällande olika meningar. En för visst parti vald suppleant förutsattes rösta på samma sätt som vederbörande ordinarie ledamot skulle ha gjort, om han deltagit i ärendet, dvs. som de övriga medlemmarna av hans partigrupp. Suppleantinstitutionen ansågs på detta sätt bli en garanti för att medborgarnas vid val uttryckta vilja återspeglades i fullmäktiges beslut även vid sådana tillfällen, då någon eller några av de ordinarie representanterna var förhindrade att deltaga i besluten. Enligt kommitténs mening fanns ett visst fog för resonemanget. Hela vårt valsystem förutsatte tillvaron av politiska grupperingar och dess ändamål var att tillförsäkra de olika grupperna den representation i samhällets beslutande organ vartill anslutningen bland väljarna berättigade dem. Suppleantinstitutionen kunde sägas framstå såsom en konsekvens av och en logisk komplettering av det proportionella valsystemet. Liksom andra reformer till stärkande av folkviljans inflytande på vården av allmänna angelägenheter stod införandet av fullmäktigesuppleanter i principiell överensstämmelse med den demokratiska samhällsordningen.

De angivna principiella synpunkterna till förmån för införande av fullmäktigesuppleanter kunde emellertid enligt kommittén icke ensamma avgöra frågan. Det måste även kunna påvisas ett praktiskt behov av den ifrågasatta reformen. Och även om ett sådant behov ådagalades, var det nödvändigt att utröna vilka olägenheter, som var förenade med suppleantinstitutionen, och om dessa vägde tyngre än skälen för suppleanter. Vad det praktiska behovet beträffar, ansåg kommittén detta vara skäligen ringa. Kommittén åberopade härvid bland annat, att av en enquêteundersökning, som kommittén låtit göra bland landskommuner och städer (sammanlagt 90 svar förelåg), framgick att endast en kommun direkt hänvisat till att ärende till följd av fullmäktigs utevaro fått annan utgång än om församlingen varit fulltalig. Kommittén erinrade vidare om att reglerna om bordläggning ofta erbjöd ett skydd mot att fullmäktigs utevaro utnyttjades av en tillfällig majoritet.

Av de olägenheter, som var förenade med suppleantsystemet, var enligt kommittén den betydelsefullaste faran att ansvarskänslan försvagades hos fullmäktige. Medvetandet om att ledamotskapet av den kommunala representationen var ett vederbörande, direkt av valmännen givet personligt uppdrag, vars utövande ej kunde överlämnas till annan, var ägnat att ge uppdraget ett särskilt anseende och värde i såväl allmänhetens som ledamotens egna ögon. Den som hade ett sådant uppdrag torde känna sig förpliktad att deltaga i fullmäktiges sammanträden även vid tillfällen, då han av privata eller andra skäl helst velat utebli. Betydelsen av att de viktiga beslut, som ankom på kommunens representativa organ, på detta sätt fattades av en från det ena sammanträdet till det andra till sin sammansättning oförändrad församling

låg i öppen dag. Kommunmedlemmarna visste vilka deras ansvariga representanter var. Men om ett system med suppleanter lagfästes, inställde sig lätt den uppfattningen, att det var mindre viktigt vem som deltog i sammanträdena än att de olika meningsriktningarna var fulltaligt representerade. Fullmäktigeskapets personliga karaktär försvagades, och det kunde ligga nära till hands för en ledamot, som av bekvämlighetsskäl eller för att slippa ansvaret för visst avgörande ville utebli från sammanträde, att anmäla förhinder och påkalla inkallande av suppleant. Enligt kommitténs mening var det icke möjligt att effektivt hindra en sådan användning av suppleantinstitutionen med aldrig så stränga villkor för godkännande av frånvaro.

Kommittén anförde även, att suppleanternas insats i fullmäktiges arbete på grund av de föreliggande omständigheterna icke kunde bli av högre värde.

Då det praktiska behovet var obetydligt, då det förelåg en fara för minskning av fullmäktiges ansvarskänsla och då suppleanternas insats i fullmäktiges arbete kunde bli endast ringa, framlade kommittén icke några bestämmelser om fullmäktigesuppleanter. Kommittén tillade, att den vid sitt ställningstagande icke kunnat undgå att beakta, att flertalet av de kommuner, som deltog i enquêteundersökningen ställt sig avvisande till suppleantinstitutionen.[1]

I *Danmark* finns suppleanter (stedfortrædere) för folketingets medlemmar. Enligt Valgloven 50—52 §§ anses såsom stedfortrædere de personer som vid sammanräkningen stod närmast till att bli valda till medlemmar. Möjligheten att inkalla stedfortrædere till tjänstgöring är relativt begränsad. En redogörelse för bestämmelserna i ämnet och för praxis lämnas under FRO 1 kap. 20 §.

Även i *Norge* finns suppleanter (s. k. varamenn) för stortingets ledamöter. Utredningen har i SOU 1961: 21 s. 206 ff. publicerat en redogörelse för varamannainstitutionen, till vilken här må hänvisas. Nämnas skall blott att för varje partilista skall såvitt möjligt väljas ett antal varamenn som med två överstiger antalet för partiet utsedda stortingsmän. Fastställandet av vilka som skall bli varamenn sker liksom i Danmark genom fortsatt sammanräkning. Möjligheten att inkalla varamenn till tjänstgöring är större i Norge än i Danmark; härom hänvisas till vad som anföres under FRO 1 kap. 20 §.

Utredningen

I enlighet med de överväganden, som redovisats i avsnittet om valsystemet, har i förevarande paragraf stadgats, att riksdagen består av *290 ledamöter*. Det bör observeras, att siffran är fixerad; härom hänvisas till 4 §.

[1] Enligt kommitténs mening kunde däremot starka skäl anföras för att det vid förstakammarvalen borde finnas suppleanter för stadsfullmäktige i Stockholm och Göteborg. Det kunde även ifrågasättas, om icke för samma uppgift suppleanter skulle finnas i övriga "landstingsfria" städer. Erforderliga lagbestämmelser hörde emellertid enligt kommitténs mening hemma bland bestämmelserna om första kammarens bildande.

Utredningen har ägnat en betydande uppmärksamhet åt frågan om *ersättare* bör införas för riksdagsledamöterna. Den grundläggande motiveringen för ersättarinstitutionen är, att denna utgör en garanti för att medborgarnas vid val uttryckta vilja återspeglas i riksdagens beslut, oberoende av om någon eller några av de ordinarie representanterna är förhindrade att deltaga i besluten. Kommunallagskommittén har från sina utgångspunkter uttalat, att det fanns ett visst fog för resonemanget och att införande av fullmäktigesuppleanter skulle stå i principiell överensstämmelse med den demokratiska samhällsordningen. Enligt författningsutredningens mening är denna principiella motivering i hög grad giltig för riksdagens del.

Vid behandlingen av tidigare förslag om införande av ersättare för riksdagsledamöterna har framhållits, att ersättarinstitutionen har både fördelar och nackdelar. Riksdagen har därvid funnit olägenheterna överväga. Enligt dessa tidigare förslag skulle emellertid ersättare inträda till tjänstgöring endast vid långvarigt hinder för ledamot men icke då hindret var tillfälligt eller plötsligt påkommet.

Utredningen vill vidare peka på att de synpunkter, som har anförts i fråga om fullmäktigesuppleanter, icke i allt är utan vidare giltiga i fråga om suppleanter för riksdagsledamöter. Det finns sålunda enligt utredningens mening ingen anledning att räkna med att riksdagsledamöternas ansvarskänsla skulle minskas eller att ledamöterna av bekvämlighetsskäl skulle undandraga sig obehagliga avgöranden, om ersättarinstitutionen införes.

Det föreligger enligt utredningens uppfattning ett bestämt praktiskt behov av ersättare för riksdagsledamöterna. Detta behov är starkare nu än för ett par årtionden sedan. Bland annat gäller att åtskilliga ledamöter innehar uppdrag i internationella sammanhang, såsom medlemskap i den svenska delegationen i FN:s generalförsamling, i Nordiska rådets svenska delegation eller i Europarådets rådgivande församling. Det kan också vara fråga om annat sådant uppdrag för stat, organisation eller företag. Dessa ledamöter kan till följd därav under långa perioder vara hindrade att deltaga i riksdagsarbetet.

Därtill kommer, att rekryteringen till riksdagen skulle underlättas av att det genom ersättarinstitutionen blir möjligt för ledamot att vara frånvarande från riksdagsarbetet för att t. ex. deltaga i en betydelsefull förhandling eller träffa en viktig affärsuppgörelse.

Utredningen föreslår därför att ersättare skall, liksom fallet är i Danmark och i Norge, finnas för riksdagsledamöterna. I överensstämmelse med den grundläggande, principiella motiveringen för ersättarinstitutionen bör, om så erfordras, ersättare inkallas, då ledamot beviljats ledighet från riksdagsarbetet. De närmare bestämmelserna angående de fall då suppleant skall inkallas har upptagits i FRO 1 kap. 20 §. För att ersättarinstitutionen skall kunna fungera, bör ersättare kunna inkallas snabbt. Härom hänvisas till vad som anföres under FRO 1 kap. 20 §.

Liksom i Danmark och Norge bör ersättarna icke väljas särskilt utan utses genom »fortsatt sammanräkning». Detta innebär att valkandidat som icke erhållit mandat blir ersättare för de på samma lista valda kandidaterna för samma parti. För den som valts i valkrets inträder ersättarna i ordning efter högsta personliga röstetal och för den som valts i region, i valsedelns ordningsföljd. Härom hänvisas till de vid motiven till 8 § angivna huvudpunkterna i en ny vallag. Ett system med personliga ersättare föreslås sålunda icke.

I enlighet med det anförda har i 1 § stadgats att riksdagen består av tvåhundranittio ledamöter samt att för ledamöterna skall finnas ersättare.

2 §

Rösträtt

I RO 18 § stadgas, att valen till andra kammaren är omedelbara. Detta innebär, att ledamöterna utses direkt av de röstberättigade. Av vallagens bestämmelser framgår att valen skall vara hemliga, dvs. att ingen skall kunna se eller efterforska, hur en person röstat.

Enligt RO 16 § första stycket tillkommer rösträtt (valrätt) envar man och kvinna, som är svensk undersåte och senast under nästföregående kalenderår uppnått 21 års ålder. I andra stycket göres den begränsningen, att rösträtt dock ej må utövas av den som står under förmynderskap. Även tredje stycket innebär en modifikation av den i första stycket fastslagna principen. Det stadgas nämligen i detta stycke, att till efterrättelse vid val skall finnas röstlängd, varefter det tillfogas, »och skall, på sätt i vallagen finnes närmare bestämt, valrätten grundas på förhållandena vid tiden för röstlängdens tillkomst, ändå att förändring före valet inträffar». För att få rösta måste en person med andra ord vara upptagen i röstlängden såsom röstberättigad. Röstlängden grundar sig på de förhållanden som gällde vid tidpunkten för röstlängdens fastställande, icke på vad som gäller å valdagen, och den upptar endast personer, som är mantalsskrivna i riket.

Nuvarande bestämmelse om rösträttsåldern vid val till andra kammaren tillkom år 1945, då rösträttsåldern sänktes med två år. Såsom motivering för denna sänkning anförde konstitutionsutskottet (utl. 1941: 13) bland annat, att genom det förtjänstfulla politiska upplysningsarbete, som bedrivits av de ledande politiska ungdomsorganisationerna, hade politiskt intresse och politisk mognad kommit att i allt högre grad utmärka den svenska ungdomen. Dennas stegrade politiska livaktighet hade bland annat tagit sig uttryck i ett ökat deltagande från de yngre årsklassernas sida i de allmänna valen under senaste tid. Till stöd för kravet på rösträttsålderns sänkning kunde också anföras, att en skälig motvikt härigenom skulle erhållas mot

de äldre årsklassernas som följd av den fortgående åldersförskjutningen inom befolkningen eljest allt mera ökade inflytande.

I motionerna 1958 B I: 154 av herr Sundin (cp) och II: 219 av herr Antonsson m. fl. (cp) föreslogs, att rösträtt skulle erhållas under det kalenderår, då vederbörande fyllde 21 år. Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 3) under hänvisning till författningsutredningens arbete och avslogs av riksdagen.

Förslaget att rösträttsåldern skulle sänkas med *ett* år framfördes ånyo år 1960 i motionerna I: 144 av herr Hedblom (fp) och II: 177 av herr Stenberg (fp). Motionärerna yrkade därutöver en utredning rörande ytterligare sänkning av rösträttsåldern i samband med en översyn av de olika myndighetsåldrarna med avseende på medborgerliga rättigheter, skyldigheter och ansvarsförpliktelser. Samtidigt föreslogs i motionerna I: 333 av herr Öhman m. fl. (k) och II: 421 av herr Nilsson i Gävle m. fl. (k), att riksdagen skulle begära skyndsam utredning och förslag om sänkning av rösträttsåldern till 18 år. I sitt utlåtande (nr 9) uttalade konstitutionsutskottet beträffande rösträttsåldern, att denna icke borde sänkas så, att den som på grund av sin ålder var omyndig, kunde få deltaga i allmänna val. Utskottet anförde vidare, att den som enligt föräldrabalken var underårig och därför i allmänhet icke själv ägde råda över sin egendom m. m., borde vara utesluten härifrån likaväl som den vilken enligt domstolsbeslut förklarats omyndig — ett beslut som för övrigt kunde meddelas redan medan vederbörande var underårig. Enär rösträttsåldern emellertid numera så nära sammanföll med den i föräldrabalken reglerade allmänna myndighetsåldern ansåg utskottet, att några principiella erinringar näppeligen kunde resas mot en sådan sänkning av rösträttsåldern, att denna kom att helt sammanfalla med myndighetsåldern. Med hänsyn till att författningsutredningen torde komma att beakta frågan, vad gällde valen till riksdagen, samt att överensstämmelse borde råda mellan bestämmelserna i förevarande hänseende för politiska och kommunala val ansåg utskottet sig likväl icke då böra tillstyrka eller uttala sig för en grundlagsändring i frågan eller en sänkning av den kommunala rösträttsåldern. Inom utskottet yrkade fyra reservanter, att riksdagen såsom vilande skulle antaga sådan ändring av RO 16 §, att rösträtt skulle tillkomma varje svensk medborgare, som senast å valdagen uppnått 21 års ålder och ej var omyndigförklarad. Riksdagen följde utskottet.

Förslaget om en utredning av de olika »myndighetsåldrarna» avstyrktes av ett enhälligt första lagutskott (utl. 1960: 20) och avslogs av riksdagen.

Yrkandet om utredning och förslag om sänkning av rösträttsåldern till 18 år framfördes därefter år 1962 i motionen II: 466 av herr Nilsson i Gävle m. fl. (k). I sitt utlåtande (nr 4) anförde konstitutionsutskottet, att motionen icke gav utskottet anledning frångå sin två år tidigare uttalade uppfattning, att rösträttsåldern vid allmänna val icke borde sänkas så att den som

på grund av sin ålder var omyndig fick deltaga i allmänna val. Utskottet avstyrkte sålunda motionen, som därefter avslogs av riksdagen.

Tillfogas må, att riksdagen samma år i enlighet med första lagutskottets utl. nr 10 avslog en av herr Lundström (fp) i motionen I: 289 framförd hemställan om utredning med uppgift att undersöka förutsättningarna för en sänkning av den nuvarande myndighetsåldern. Utskottet uttalade, att det icke med fog kunde påstås, att gällande regler var förknippade med några påtagliga olägenheter. Härtill kom, att myndighetsåldern i övriga nordiska länder samt i allmänhet även eljest var 21 år (jfr nedan). En av utskottets ledamöter reserverade sig till förmån för motionärens hemställan.

I andra länder än Sverige gäller i allmänhet, att rösträttsåldern sammanfaller med myndighetsåldern. I Danmark, Norge, Island, Belgien, Frankrike, Italien, Västtyskland och, med undantag för någon delstat, i Förenta Staterna inträder sålunda rösträttsåldern liksom myndighetsåldern vid fyllda 21 år, i Schweiz vid fyllda 20 år och i Ryssland, Polen, Rumänien och Ungern vid fyllda 18 år. I Nederländerna är däremot rösträttsåldern två år högre än myndighetsåldern och inträder först vid fyllda 23 år. Undantag utgör även Finland, Storbritannien och Österrike. I Finland inträder rösträttsåldern liksom i Sverige året efter det en person fyllt 21 år. I Storbritannien gäller, att en person »on the qualifying date» skall ha uppnått »full age» (21 år); detta datum är den 10 oktober i fråga om val, som förrättas inom en ettårsperiod, räknad från och med närmast följande 16 februari. Därjämte är person, som fyller 21 år mellan den 11 oktober och den 15 juni närmast följande år röstberättigad vid val som äger rum efter den 1 oktober sistnämnda år. I Österrike krävs, att en person året före valåret skall ha fyllt 20 år. Då myndighetsåldern i Österrike är 21 år, kan sålunda i detta land vissa underåriga rösta. Tillfogas må, att i Norge pågår en utredning angående sänkning av rösträttsåldern.

Vid Nordiska rådets elfte session år 1963 behandlades ett medlemsförslag av herrar Helge Larsen och Birger Lundström, i vilket yrkades, att rådet måtte rekommendera regeringarna i de nordiska länderna att gemensamt låta undersöka förutsättningarna för en sänkning av den nuvarande civilrättsliga myndighetsåldern. I anslutning till vad rådets juridiska niomannakommitté anfört i ett utlåtande över förslaget framhöll juridiska utskottet, att en sänkning av myndighetsåldern skulle vara utan väsentlig betydelse i fråga om möjligheten att råda över egendom. Däremot skulle en lägre myndighetsålder än 21 år betyda en motsvarande utvidgad möjlighet att kunna ikläda sig skuld, vilket framför allt skulle vara av praktisk betydelse i fråga om avbetalningskontrakt. I de yttranden, som inkommit, hade icke framförts något väsentligt till stöd för förslaget varför någon utredning enligt utskottets mening icke var erforderlig. I en reservation till utskottets utlåtande uttalade herrar Helén och Rosenberg, att myndighetsåldern uppenbarligen hängde nära samman med rösträttsåldern, varför rådet

borde rekommendera regeringarna att gemensamt undersöka förutsättningarna för en sänkning av den civilrättsliga myndighetsåldern och denna frågas samband med en sänkning av rösträttsåldern. Nordiska rådet beslöt i enlighet med juridiska utskottets förslag.

Utredningen

Att riksdagens ledamöter skall väljas vid direkta val bör framgå av grundlagen. Vidare bör stadgas, att valen skall vara hemliga.

Under senare år har frågan om en sänkning av rösträttsåldern aktualiserats vid åtskilliga tillfällen. Utredningen anser att det föreligger skäl för en sänkning av denna ålder. Ungdomens politiska intresse har såsom särskilt 1960 års val visat starkt ökat. Vid detta val kunde de två yngsta årsklasserna uppvisa ett väsentligt högre valdeltagande än tidigare. Procenttalen var för männen i dessa två årsklasser 78,1 respektive 79,2 samt för kvinnorna 79,0 respektive 80,7.

Bestämmelserna angående rösträttsåldern är nu så utformade, att rösträtt inträder *året efter* det en person uppnått 21 år. Denna utformning är enligt utredningens mening otillfredsställande. Rösträttsåldern bör liksom myndighetsåldern inträda den dag en person uppnår viss ålder. Utformningen leder till att flertalet av 21-åringarna saknar rösträtt vid de allmänna val som äger rum i september. Det måste enligt utredningens mening betraktas som stötande att personer som är myndiga icke äger rösta, och det är angeläget att detta rättas till. Då utformningen av åldersstrecket tillkommit av tekniska skäl — från röstlängdssynpunkt är det enklare att räkna med hela årsklasser — har utredningen undersökt, om det finns några avgörande hinder av teknisk art mot att ändra rösträttsbestämmelserna så, att som villkor för rösträtt uppställes kravet på att vederbörande senast å valdagen skall ha uppnått viss ålder.

För genomförande av en sådan omläggning erfordras att bestämmelserna om röstlängd ändras. För närvarande upptar röstlängden alla som uppnått eller under kalenderåret då röstlängden upprättas uppnår en ålder av 21 år. För den som först under kalenderåret uppnått eller uppnår en ålder av 21 år anmärkes enligt gällande ordning, att rösträtt ej tillkommer honom förrän efter utgången av detta kalenderår. Röstlängdens giltighetstid sammanfaller ej med kalenderåret. Röstlängden gäller från juli månad det kalenderår den upprättas till juli månad närmast följande år, då ny röstlängd tillkommer och ersätter den föregående. Skall förslaget om att rösträtt inträder vid viss ålder kunna genomföras, måste röstlängden upptaga icke blott dem som vid röstlängdens upprättande uppnått denna ålder utan även dem som senare under röstlängdens giltighetstid uppnår denna ålder. Giltighetstiden för röstlängden bör framgå exakt av vallagen; enligt gällande ordning kan denna tid variera något.

En tillämpning av den föreslagna ordningen torde kräva, att sådana i

röstlängden upptagna personer, som icke uppnått rösträttsåldern vid tiden för röstlängdens upprättande, utmärkes i röstlängden på ett eller annat sätt. Därigenom fästes uppmärksamheten på att personerna i fråga erhåller rösträtt först efter röstlängdens upprättande. Påpekas bör, att ett sådant utmärkande givetvis icke kan på samma sätt som gäller de nuvarande anmärkningarna i röstlängden tjäna till ledning för bedömandet av när innehav av rösträtt föreligger. För ett sådant bedömande fordras, att vederbörandes födelsetid beaktas och ställes i relation till valdagen.

Såvitt utredningen kunnat finna torde några avgörande hinder av teknisk art icke föreligga mot att låta rösträttsåldern inträda den dag en person uppnår viss ålder. Med de moderna maskiner, som kommer att stå till förfogande för folkbokföringen, torde det kunna gå betydligt snabbare att upprätta röstlängderna och eventuellt vara möjligt att fastställa röstlängder för varje särskilt val.

Vad angår frågan om vid vilken ålder rösträtt bör inträda föreslår utredningen, att rösträttsåldern bestämmes till »fyllda 20 år». I förhållande till gällande rätt innebär förslaget sålunda en sänkning av rösträttsåldern vid riksdagsvalen med inemot två år. Förslaget står icke i överensstämmelse med den vid skilda tillfällen uttalade uppfattningen att den som ej är myndig icke heller bör få rösta. Det förhållandet att den föreslagna rösträttsåldern understiger den allmänna myndighetsåldern med ett år innefattar dock enligt utredningens mening icke något avgörande argument mot förslaget. Utredningen förutsätter emellertid att de komplikationer som eventuellt kan uppstå, om rösträttsåldern sättes lägre än myndighetsåldern, undersökes närmare i samband med behandlingen av utredningens förslag.

En motsvarande sänkning av rösträttsåldern vid de kommunala valen är enligt utredningens mening naturlig.

Om, såsom utredningen föreslår, riksdagsval kommer att äga rum å två dagar (söndag jämte närmast följande måndag), bör kravet på »fyllda 20 år» förstås så, att den som senast å andra valdagen fyller 20 år äger deltaga i valet.

Alltjämt bör gälla, att svenskt medborgarskap skall vara förutsättning för rösträtt liksom att den som är omyndigförklarad ej skall äga rösta. Vidare bör stadgas att till efterrättelse vid val skall finnas röstlängd. Såsom villkor för rösträtt skall alltså liksom för närvarande gälla att man måste vara upptagen i röstlängden såsom röstberättigad samt att rösträtten i fråga om villkoren »svenskt medborgarskap» och »ej omyndigförklarad» skall grundas på förhållandena vid tiden för röstlängdens upprättande.

I enlighet med dessa överväganden har i 2 § första stycket upptagits en bestämmelse, att riksdagsledamöter och ersättare utses vid direkta och hemliga val. I andra stycket stadgas, att rösträtt tillkommer svensk medborgare som fyllt tjugu år och ej är förklarad omyndig samt att till efterrättelse vid val skall finnas röstlängd.

3 §

Valbarhet

Till ledamöter i första kammaren kan enligt RO 9 § väljas endast i kommunernas allmänna angelägenheter röstberättigade män och kvinnor, som uppnått 23 års ålder. Till ledamöter i andra kammaren kan jämlikt RO 19 § utses endast män och kvinnor, som uppnått 23 års ålder och som äger rösträtt inom valkretsen eller, där fråga är om stad bestående av flera valkretsar, inom någon av dessa. Då numera villkoren för politisk och för kommunal rösträtt reellt sett är identiska, är även valbarhetsvillkoren till kamrarna identiska, bortsett från att för andrakammarledamöternas del gäller ett bostadsband. Kravet att vederbörande skall äga rösträtt innebär, att han skall vara upptagen i röstlängden såsom röstberättigad. Förutsättningen härför är, förutom att han uppnått föreskriven ålder, att han vid tiden för röstlängdens upprättande var svensk medborgare, mantalsskriven i riket och ej förklarad omyndig.

Villkoren för behörighet att utöva uppdrag såsom riksdagsledamot är fastslagna i RO 26 §. De är i huvudsak överensstämmande med valbarhetsvillkoren. De viktigaste undantagen är att konkurstillstånd medför obehörighet samt att bostadsbandet icke är upptaget såsom behörighetsvillkor. En närmare redogörelse för behörighetsvillkoren lämnas nedan under 14 §. Behörighetsvillkoren måste enligt RO 26 § vara uppfyllda även vid valtillfället. De är med andra ord samtidigt valbarhetsvillkor.

I motionerna 1958 B I: 154 av herr Sundin (cp) och II: 219 av herr Antonsson m. fl. (cp) yrkades, att valbarhetsåldern skulle sänkas så, att den som senast under valåret fyllt eller fyllde 23 år, skulle vara valbar. Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 3) under hänvisning till författningsutredningens arbete och avslogs av riksdagen.

Utredningen. Alltjämt bör gälla, att endast den som är svensk medborgare och har fyllt 23 år samt ej är omyndig skall kunna väljas till ledamot av riksdagen. Kravet på »fyllda 23 år» bör förstås så, att den som senast å andra valdagen fyller 23 år, är valbar.

För närvarande är i fråga om andrakammarledamöterna föreskrivet ett bostadsband. Att något sådant band ej bör gälla vid regionvalen framgår av vad utredningen tidigare anfört i sin motivering för regionvalen. Utredningen kan ej heller förorda något bostadsband vid valkretsvalen.

Såsom ovan angivits fordras för närvarande för valbarhet även rösträtt. Därigenom uteslutes från valbarhet exempelvis svensk medborgare, som till följd av bosättning i utlandet ej blivit mantalsskriven i Sverige, samt person som först efter röstlängdens upprättande uppfyller samtliga valbarhetsvillkor. Utredningen har emellertid icke ansett erforderligt att såsom villkor för valbarhet uppställa krav på rösträtt.

Villkoren för behörighet att vara riksdagsledamot bör enligt utredningens mening helt överensstämma med valbarhetsvillkoren. Härom hänvisas till 14 §.

I 13 § har utredningen upptagit en bestämmelse, motsvarande nuvarande RO 4 §, om att riksdagsledamot ej må förmenas fullgöra sitt uppdrag. Stadgandet utgör, såsom närmare beröres under 13 §, ett skydd i första hand för riksdagsman i statlig tjänst. Men ej heller den som är anställd hos kommun eller enskild arbetsgivare får vägras ledighet från sitt arbete; en annan sak är att han kan ställas inför valet att avstå från uppdraget som riksdagsledamot eller bli uppsagd från sin anställning.

Utredningen har ansett det önskvärt att ett liknande skydd som för riksdagsman bör gälla redan på det förberedande stadium, då en person uppställts som valkandidat men valet ännu ej ägt rum. Eftersom utredningens förslag rörande nomineringsförfarandet förutsätter officiell kandidatur, måste förslaget utformas i enlighet härmed.

I enlighet med dessa överväganden har i 3 § första stycket stadgats att till riksdagsledamot eller ersättare må väljas endast den som är svensk medborgare och har fyllt tjugutre år samt ej är förklarad omyndig. I ett andra stycke upptages en föreskrift om att ingen som enligt vad därom är särskilt stadgat uppställts som valkandidat må förmenas rätten att kandidera.

4 §

Valkrets- och regionindelning

För val till andra kammaren är riket enligt RO 14 § indelat i valkretsar. Valkretsindelningen är närmare angiven i ValL 30 §. Antalet valkretsar är 28. Mandaten fördelas mellan valkretsarna efter folkmängden enligt bestämmelser i RO 15 §. Enligt 15 § 3 mom. kan antalet riksdagsmän ökas utöver 230. Om nämligen det antal riksdagsmän, som enligt paragrafens huvudbestämmelser bör utses i en valkrets, uppgår antingen icke till tre eller ock till minst tre men ej fem, skall antalet ökas, i förra fallet till tre och i senare fallet till fem. Denna specialbestämmelse är för närvarande tillämplig å Gotlands och Jämtlands läns valkretsar, varför det nuvarande antalet ledamöter i kammaren uppgår till 232.

Motsvarande bestämmelser för första kammarens del är upptagna i RO 6 § jämte ValL 1 §. Genom specialbestämmelsen har Göteborgs och Bohus läns landstingsområdes valkrets tillförts ytterligare ett mandat, varför det nuvarande antalet ledamöter i kammaren uppgår till 151.

Utredningen. Såsom framgår av vad anförts i avsnittet om valsystemet (s. 73) har utredningen utgått från att den nuvarande valkretsindelningen vid andrakammarvalen skall tillämpas vid besättandet av valkretsmandaten.

Deras antal skall, såsom tidigare föreslagits, vara 230. Siffran är fixerad, vilket innebär ett upphävande av nuvarande specialbestämmelse, att valkrets vars folkmängd sjunker under en angiven andel skall tillföras ytterligare mandat. En ordning varigenom antalet ledamöter under vissa betingelser kan jämkas är enligt utredningens mening icke lämplig och medför praktiska svårigheter. Valkretsmandaten bör därför fördelas mellan valkretsarna endast efter folkmängden. Problemet med de »små» valkretsarna bör lösas i samband med en teknisk översyn av valkretsindelningen. Över huvud gäller, att den utformning av den proportionella valmetoden, som nu tillämpas och som enligt utredningens förslag skall bibehållas, förutsätter, att valkretsarna icke är alltför små.

Att regionerna skall vara sex och att varje region skall välja tio ledamöter bör fastslås i regeringsformen. Det bör också föreskrivas, att regionerna skall vara i huvudsak lika stora till folkmängden.

I enlighet med dessa överväganden har i 4 § första stycket stadgats, att för val till riksdagen indelas riket i valkretsar, inom vilka väljes tillhopa 230 ledamöter, samt att valkretsmandaten fördelas mellan valkretsarna efter folkmängden. Enligt andra stycket gäller, att valkretsarna sammanföres i sex regioner, att dessa skall vara i huvudsak lika stora till folkmängden samt att inom varje region väljes tio ledamöter.

5 §

Lagtima och urtima val

Enligt RO 3 § utses riksdagsledamöterna till båda kamrarna genom val för viss tid. Valperioden är för första kammarens del åttaårig (RO 6 § 1 mom.) och för andra kammarens del fyraårig (RO 13 §). Den räknas från januari månads början året näst efter det, under vilket valet skett.

Vad andra kammaren beträffar stadgas i RO 17 § 1 mom., att val till kammaren verkställes året näst före början av de fyra år, för vilka valet gäller, å den dag under september månad, som i vallagen sägs. Enligt vallagen 55 § 1 mom. skall valet förrättas å tredje söndagen i september månad.

RO 30 § innehåller bestämmelser om uppskov med val under krig eller krigsfara. Härom hänvisas till 10 kap. 5 §.

Vad här anförts avser de s. k. ordinarie valen, dvs. för andra kammarens del det regelbundet återkommande valet vart fjärde år i september. Enligt RO 3 § äger regeringen att innan valperiod tilländagått förordna om nya val i hela riket till båda kamrarna eller till den ena av dem. Jämlikt RF 108 § och RO 5 § äger regeringen upplösa »riksdagen» i samband med nyvalsförordnande. I RO 35 § stadgas, att »riksdagen» skall upplösas, om nyvalsförordnande meddelas under pågående session. Beslutet om nyvalsförordnandet skall i sistnämnda fall meddelas riksdagen antingen å rikssalen el-

ler genom öppet brev, som samtidigt uppläses i vardera kammaren av ett statsråd; efter uppläsandet är »riksdagen» omedelbart upplöst. Därefter skall riksdagen enligt RF 108 § och RO 5 § sammanträda å den tid inom tre månader från upplösningen, som regeringen bestämmer. Ny upplösning får sedan ej ske förrän fyra månader förflutit från det riksdagen sammanträder efter den förstnämnda upplösningen.

Valperioderna är emellertid, såsom ovan (s. 119) framhållits, i den meningen fasta, att nyval avser endast den tid som återstår av valperioden. Nyval till andra kammaren skall enligt RO 17 § 2 mom. förrättas ofördröjligen. Jämlikt vallagen 55 § 1 mom. skall valet hållas å den sön- eller helgdag, som regeringen bestämmer. Vid bestämmandet av valdagen måste hänsyn tagas till vallagens föreskrift (56 §), att sist å trettiosjunde dagen före valdagen skall anmälan om valkandidater göras hos länsstyrelsen.

Enligt gällande regeringsform tillkommer rätten att förordna om nya val inklusive rätten att upplösa riksdagen »konungen». Det har allmänt antagits, att konungen vid beslut om nyvalsförordnande bör tillerkännas en i varje fall vidsträcktare rätt än eljest till saklig överläggning med regeringen. Det har vidare hävdats, att konungen även efter parlamentarismens genombrott kan vägra medge nyval och att han rentav har viss möjlighet att själv genomdriva ett nyvalsförordnande (jfr ovan s. 140 f.).

Utredningen. Såsom anförts i avsnittet om kammarsystemet föreslår utredningen, att såsom beteckning för »ordinarie val» skall användas termen »lagtima val» och för »nyval» termen »urtima val». Utredningen föreslår vidare, att lagtima val till riksdagen skall hållas med jämna fyraårsintervaller men med den modifikationen, att om urtima val hållits inom ett år före den månad då lagtima val skulle ha förrättats, ifrågavarande lagtima val dock ej skall hållas. Detta innebär, att den valperiod som föregår det urtima valet alltid förkortas, och att den valperiod som följer efter det urtima valet kan förlängas med högst ett år.

Enligt utredningens mening bör liksom nu i grundlag fastslås, att lagtima val skall, med den nyss anförda modifikationen, hållas i september vart fjärde år. Av utredningens punkter till en ny vallag framgår, att utredningen utgår från att valet förrättas tredje söndagen i september och den efterföljande måndagen.

Beträffande uppskov med val hänvisas till 10 kap. 5 §. Beslut om urtima val bör, såsom närmare berörts å s. 140 f., fattas av konungen men endast på hemställan av statsministern.

Enligt RO 17 § 2 mom. skall nyval hållas ofördröjligen. Förberedelsearbetet kräver emellertid viss tid. Såsom framgår av de under 8 § angivna huvudpunkterna i en ny vallag räknar utredningen sålunda med att valkandidaterna skall vara anmälda senast å fyrtiofemte dagen före valet. Med hänsyn till förberedelsearbetet har i förslaget stadgats, att urtima val skall hållas inom två månader från den dag då sådant val beslöts. Vad angår den

tidpunkt, då riksdagsarbetet skall börja igen efter urtima val, hänvisas till 6 § samt till FRO 1 kap. 2 §.

Urtima val bör kunna beslutas oberoende av om riksdagsarbetet pågår eller ej och i det förra fallet, utan att riksdagsarbetet avbrytes (se FRO 1 kap. 4 §). Liksom för närvarande bör det finnas en spärranordning mot vad som skulle kunna kallas upprepat beslut om urtima val. Efter en upplösning får enligt gällande bestämmelser ny upplösning ej ske förrän fyra månader förflutit från det riksdagen sammanträdde efter den förstnämnda upplösningen. Då enligt utredningens förslag ett beslut om urtima val icke skall behöva följas av att riksdagsarbetet avbrytes, har det synts lämpligt att knyta spärranordningen till själva valet. Utredningen föreslår att efter urtima val sådant val ej får ånyo beslutas, förrän minst sex månader förflutit.

I enlighet med dessa överväganden har i 5 § första stycket upptagits ett stadgande att val till riksdagen är lagtima eller urtima. Enligt andra stycket hålles lagtima val i september vart fjärde år. Har urtima val hållits inom ett år före den månad, då lagtima val enligt vad nu sagts skulle ha förrättats, skall det lagtima valet dock ej hållas. Jämlikt tredje stycket beslutes urtima val av konungen; sådant beslut får fattas endast på hemställan av statsministern. Det stadgas vidare, att urtima val hålles inom två månader från den dag då valet beslöts samt att efter urtima val sådant val ej får ånyo beslutas, förrän minst sex månader förflutit.

6 §

Valperiod

Enligt gällande bestämmelser (RO 6 § 1 mom. och 13 §) börjar valperioden efter ordinarie val löpa den 1 januari årets näst efter det under vilket valet skett och upphör i och med att nästa valperiod börjar. Valperioden omfattar alltså hela kalenderår, åtta respektiva fyra år. Nyval avser i fråga om första kammaren tiden intill utgången av den åttaårsperiod, för vilken val senast hållits inom den grupp valkretsen tillhör (RO 7 § 3 mom.), och i fråga om andra kammaren återstoden av fyraårsperioden (RO 17 § 2 mom.). Tillfogas må, att viss förlängning av valperiod kan ske. Regeringen äger enligt RO 2 §, då synnerliga skäl därtill är, med motsvarande förlängning av utlöpande valperiod, besluta att uppskjuta riksdagens avslutning något utöver den 31 december.

Utredningen. Bestämmelserna angående tidpunkter för val blir i stort sett normerande för valperiodens omfattning. Vad som närmast måste regleras i detta sammanhang är frågan om vid vilken tidpunkt efter ett val, som valperioden bör börja. Att valperiod bör löpa ända till och med dagen före närmast följande valperiods början torde vara självklart.

Med nuvarande bestämmelser angående valperiods början dröjer det relativt sett lång tid efter valet, innan de då valda riksdagsledamöterna kan

börja utöva sina mandat. För första kammarens del är väntetiden något under tre månader, för andra kammarens del något över tre månader. Under denna väntetid brukar den äldre uppsättningen av riksdagsledamöter vara samlad till höstsession. Detta är enligt utredningens mening otillfredsställande, och det måste betraktas som ett starkt grundat önskemål, att de nyvalda riksdagsledamöterna tidigare än nu skall kunna träda i funktion. Om detta önskemål skall kunna tillgodoses, måste den nuvarande tiden mellan valet och valperiodens början nedbringas väsentligt, dvs. valperioden börja väsentligt tidigare än för närvarande.

Utredningen har ägnat hithörande spörsmål ingående uppmärksamhet. Till förmån för den nuvarande långa »väntetiden» talar att omval efter valbesvär kan hinna förrättas innan valperioden börjar. Å andra sidan har omval i valkrets för riksdagsmannaval förekommit endast undantagsvis. Därtill kommer att besvär över omvalet i regel icke hinner avgöras, innan valperioden börjar. Efter övervägande av de olika synpunkterna har utredningen funnit, att önskemålet att riksdagsledamöterna skall kunna träda i funktion inom kortare tid än vad nu gäller är så starkt, att hänsynen till att man skall lämna utrymme för omval bör få vika. Valperioden bör alltså börja utan att eventuella omval avvaktas.

Enligt RO 10 respektive 20 §§ utfärdas fullmakt för de valda ofördröjligen efter valets avslutande. Valet verkställes sålunda omedelbart och utan hinder av att besvär anföres. Undanröjes valet genom lagakraftvunnet beslut, finns inga bestämmelser som reglerar hur förhållandet blir. Enligt rättspraxis, som tillämpats för kommunalvalens del, anses att utfärdade fullmakter i sådant fall utslocknar. En motsvarande rättstillämpning för riksdagsvalens del medför att riksdagen under tiden mellan valets undanröjande och omvalets verkställande icke är fulltalig. Med hänsyn till att med proportionellt valsystem endast det »sista» mandatet i regel torde vara omstritt vid ett omval, synes det utredningen angeläget, att det vid utarbetandet av en ny vallag tillses att i ovan berört fall redan utfärdade fullmakter icke utslocknar förrän omvalet verkställts.

Om, såsom utredningen utgått från, det bestämmes att lagtima val äger rum tredje söndagen i september jämte den därpå närmast följande måndagen, kommer valet att förrättas tidigast den 15—16 och senast den 21—22 september. Tiden mellan valet, dvs. den andra valdagen, och valperiodens början kan med hänsyn till den definitiva sammanräkningen och övriga åtgärder, som kan behöva vidtagas, icke lämpligen vara kortare än tre veckor. Det skulle då kunna anses naturligt att föreskriva, att valperioden skall börja den tjuguandra dagen efter valet. Detta skulle innebära, att valperioden skulle börja tidigast den 8 och senast den 14 oktober. Å andra sidan synes det vara mera lämpligt att låta valperioden efter lagtima val alltid börja å en och samma dag i oktober. Därtill kommer, att riksdagsarbetet bör påbörjas praktiskt taget samtidigt med att valperioden börjar (se FRO 1

kap. 2 §). I detta sammanhang bör även beaktas, att landstingen sammanträder till lagtima möte årligen den första måndagen i oktober, dvs. senast den 7 i denna månad. Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen, att valperioden efter lagtima val alltid skall börja den 15 oktober. Tillfogas må, att valperioden för stadsfullmäktige i Stockholm börjar denna dag.

Även efter urtima val bör ny valperiod börja så snart som möjligt. Då valdagarna för sådant val icke kan fixeras, synes det böra stadgas, att valperioden efter urtima val börjar den tjuguandra dagen efter valet.

I enlighet med vad här anförts har i 6 § upptagits ett stadgande, att valperioden omfattar, efter lagtima val, tiden från och med den 15 oktober närmast efter valet till och med dagen före närmast följande valperiods början och, efter urtima val, tiden från och med tjuguandra dagen efter valet till och med dagen före närmast följande valperiods början.

7 §

Valmetod

Utredningen föreslår, såsom ovan framhållits i avsnittet om valsystem, att vid val till riksdagen skall tillämpas proportionell valmetod. Vid valkretsvalen bör den gällande uddatalsmetoden med spärrdivisorn 1,4 bibehållas. Regionmandaten skall enligt förslaget fördelas enligt d'Hondts metod, vilken i analogi med uddatalsmetoden benämnes heltalsmetoden. Såsom villkor för att ett parti skall tilldelas mandat i regionval uppställes att partiet erhållit dels mandat i någon av valkretsarna inom regionen, dels minst fem procent av antalet i riket vid regionvalet avgivna röster.

Vad nu anförts i fråga om utformningen av de föreslagna valmetoderna är enligt utredningens mening av sådan fundamental vikt, att bestämmelserna därom bör upptagas i grundlag.

8 §

Vallagen

I förevarande paragraf har upptagits ett stadgande, att närmare bestämmelser om val till riksdagen gives i lag. Något utformat förslag till ny vallag framlägger utredningen icke. Av nedan angivna punkter framgår emellertid huvuddragen av de ändringar i gällande vallagsbestämmelser, som enligt utredningens mening bör göras.

Vissa huvudpunkter i lag om val till riksdagen

Indelningsfrågor

1. För val till riksdagen indelas riket i tjuguåtta valkretsar och sex regioner.
2. Valkretsarna är de nuvarande andrakammarvalkretsarna.
3. Regionerna omfattar följande valkretsar:

A Stockholms stad, Stockholms län
B Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar län
C Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus län, fyrstadskretsen, Hallands län
D Göteborgs stad, Göteborgs och Bohus läns landstingsområde, Älvsborgs läns norra och södra valkrets, Skaraborgs län
E Värmlands, Örebro, Västmanlands, Uppsala, Kopparbergs län
F Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens, Norrbottens län

4. Mandatens fördelning på valkretsarna bestämmes före varje lagtima val.

5. Valkrets indelas i ortskretsar till ett antal som svarar mot det antal mandat som tilldelats valkretsen. Ortskretsarna skall vara till folkmängden i huvudsak lika stora samt så nära som möjligt ansluta sig till den kommunala och administrativa indelningen och utgöra från samfärdselsynpunkt lämpliga enheter; ortskrets skall bilda ett sammanhängande område.

6. Valkrets, som omfattar mer än tio ortskretsar, indelas i särskilda områden för personvalet, varvid iakttages att sådant område ej får omfatta mer än tio ortskretsar samt att delningen av valkrets skall ske på sådant sätt att antalet ortskretsar i varje område inom valkretsen blir lika stort eller så nära som möjligt lika stort.

7. Indelning av valkretsar i ortskretsar och, i förekommande fall, i särskilda områden verkställes av länsstyrelsen.

Registrering av parti

1. I riksdagen representerat parti så ock annan sammanslutning med politiskt syfte, som har minst 15 000 vid riksdagsval röstberättigade medlemmar, äger erhålla registrering som parti i samtliga valkretsar; sammanslutning med minst 1 500 medlemmar i viss valkrets äger registreras som parti i ifrågavarande valkrets. Rätt att deltaga i regionval äger parti som är registrerat i valkrets inom regionen.

2. Ansökan om registrering av parti skall göras skriftligen hos särskild myndighet, förslagsvis statistiska centralbyrån, där förteckning över registrerade partier föres. Frågor om registrering avgöres av denna myndighet.

3. Parti må ej registreras med mindre dess beteckning tydligt skiljer sig från annat registrerat partis beteckning.

4. Registrerat parti skall avföras ur registret, om partiet icke erhåller mandat vid valet.

5. Registrerat parti skall till registreringsmyndigheten anmäla ombud för de valkretsar, särskilda områden samt regioner, där partiet äger rätt att nominera kandidater.

Nominering och valsedlar

1. Rätt att nominera kandidater vid riksdagsval tillkommer endast registrerat parti.

2. Då val skall förrättas, skall registreringsmyndigheten till länsstyrelserna utsända förteckning över registrerade partier och deras ombud.

3. Senast å fyrtiofemte dagen före valet äger registrerat parti genom ombud för valkrets eller särskilt område anmäla kandidater för valkretsvalet till det dubbla antalet mandat i valkretsen eller området, dock minst tio samt genom ombudet för region anmäla kandidater för regionvalet till ett antal av minst tio

och högst tjugu. Anmälan sker till sammanräkningsmyndigheten, som i fråga om valkretsval är länsstyrelsen och i fråga om regionval är en av länsstyrelserna inom regionen. Samma kandidat må ej anmälas i mer än en valkrets eller en region; kandidat må dock anmälas såväl i valkrets som i den region vari valkretsen ingår. Till anmälan fogas intyg utvisande att anmäld kandidat lämnat partiet tillstånd att anmäla honom samt uppgifter till styrkande av att kandidaten uppfyller valbarhetsvillkoren.

4. Av de för valkretsvalet anmälda kandidaterna skall parti, för varje ortskrets, anmäla en kandidat såsom ortskretskandidat. Samme kandidat får uppställas som ortskretskandidat i högst fyra av ortskretsarna inom valkretsen eller, om valkretsen indelas i särskilda områden, i högst fyra ortskretsar i det särskilda området.

5. Valsedlar omfattande samtliga i behörig ordning anmälda kandidater för dels valkretsvalet dels regionvalet skall tryckas genom sammanräkningsmyndighetens försorg.

6. För valkretsvalet uppställes samtliga anmälda kandidater i bokstavsordning under det anmälande partiets beteckning; dock att för varje ortskrets vederbörande partis ortskretskandidat placeras först. För varje ortskrets skall således finnas en variant av valsedeln (ortskretsvalsedel, vitt papper). På ortskretsvalsedel skall särskilt angivas vilken av partiets kandidater som är föreslagen för ortskretsen. Förutom namn skall yrke och hemort kort angivas.

För varje valkrets skall dessutom finnas en valsedel utan ortskretsbeteckning och med de anmälda kandidaternas namn i bokstavsordning (valkretsvalsedel, vitt papper). Denna sedel skall finnas tillgänglig på postanstalt och beskickning m. m.

Vid varje kandidats namn skall finnas en ruta för kryssning.

7. För regionvalet skall genom sammanräkningsmyndighetens försorg tryckas en valsedel omfattande samtliga i behörig ordning anmälda kandidater (regionvalsedel, gult papper). Kandidaternas namn uppställes under det anmälande partiets beteckning i den ordning partiets förslag anger. Förutom namnen skall yrke och hemort kort angivas. Ovanför varje partibeteckning skall finnas en ruta för kryssning.

8. Valsedlarna skall vara tryckta fyrtio dagar före valet. Ortskrets- och regionvalsedlar skall utsändas till väljarna tillsammans med röstkorten, finnas tillgängliga i vallokalerna samt överlämnas till registrerat parti efter framställning. Valkrets- och regionvalsedlar utsändes till postanstalter samt beskickningar m. m.

9. För det fall exemplar av valsedel av viss typ ej finns att tillgå på postanstalt eller beskickning m. m., måste möjlighet föreligga att på platsen uppgöra en förenklad valsedel. För detta ändamål bör finnas valsedlar, endast angivande vilket val som avses samt förekommande partibeteckning och med utrymme för ifyllande av erforderliga ytterligare uppgifter.

Valets förrättande m.m.

1. Tid för lagtima val är tredje söndagen i september och den efterföljande måndagen.

2. Genom ett kryss eller annat tecken i vederbörlig ruta skall väljaren på valkretsvalsedel ange för vilken kandidat — och därmed också för vilket parti — valsedeln skall gälla, samt på regionvalsedel, för vilket parti valsedeln skall gälla.

3. Det åligger valnämnden att vid röstningen bistå blinda m. fl.

Sammanräkning m.m.

1. Kryssar väljaren i valkretsvalet för flera kandidater, anmälda av samma parti, räknas valsedeln endast partiet till godo och sedeln räknas ej i personvalet.

2. Ogill är

annan valsedel än den som uppgjorts enligt vallagens bestämmelser;

valsedel utan förkryssning av namn på kandidat i valkretsvalet respektive på parti i regionvalet;

valsedel med förkryssningar av namn på flera kandidater, tillhörande olika partier, i valkretsvalet respektive på flera partier i regionvalet;

valsedel å vilken finnes något kännetecken, som är ägnat att avslöja väljarens identitet.

Finnes i valkuvert två lika och på samma sätt förkryssade valsedlar skall endast en sedel räknas. Som allmän riktlinje bör gälla, att endast sådant fel vid röstningen, som gör det omöjligt att fastställa den röstandes avsikt eller som kan leda till uppenbarande av valhemlighet bör medföra ogiltigförklaring.

3. Valkretsvalet:

I den preliminära sammanräkningen i valdistrikten räknas valsedlarna, ordnade i grupper efter parti (förkryssad kandidat inom respektive parti).

Vid den slutliga sammanräkningen fastställes antalet på de olika partierna avgivna rösterna i valkretsen. Därefter fördelas mandaten mellan partierna enligt föreskriven metod. Är valkrets uppdelad i särskilda områden, fördelas de mandat parti erhållit på områdena efter antalet röster på partiet i områdena med tillämpning av uddatalsmetoden (dvs. områdena blir konkurrerande grupper inom varje parti).

Sedan mandaten fördelats på parti inom valkretsen eller det särskilda området, räknas antalet röster som avgivits för varje kandidat. Kandidaterna kommer i fråga för mandat efter sitt personliga röstetal inom valkretsen respektive området.

4. Regionvalet:

Vid såväl den preliminära som den slutliga sammanräkningen ordnas valsedlarna efter parti. Sammanräkningsmyndigheten fördelar mandaten efter att från övriga sammanräkningsmyndigheter erhållit uppgifter om partiernas röstetal.

Mandaten fördelas mellan partierna enligt föreskriven metod. Kandidaterna kommer i fråga för mandat i den ordning de uppställts på valsedeln.

5. Har samma person blivit vald i både valkrets och region, skall han anses vald i valkretsen.

6. Kandidat som icke erhållit mandat blir ersättare för de på samma lista valda kandidaterna för samma parti. Ersättare för den som valts i valkrets inträder i ordning efter högsta personliga röstetal, för den som valts i region i valsedelns ordningsföljd.

7. Vid lika röstetal skiljer lotten.

8. Sammanräkningsmyndighet utfärdar fullmakt för riksdagsledamöter och ersättare. Fullmakterna bör få formen av protokollsutdrag över röstsammanräkningen; sådant protokollsutdrag översändes även till riksdagens talman.

9. Avgår ledamot före utgången av den tid för vilken han blivit vald, inträder såsom riksdagsledamot förste ersättare tillhörande samma parti som den avgångne.

I samband med utarbetande av förslag till ny vallag bör undersökas möjligheten av att införa en sådan ordning, att samtliga å postanstalt avlämnade valsedlar räknas redan vid den preliminära sammanräkningen, något som måste betecknas som i hög grad önskvärt. En sådan ordning torde förut-

sätta, att röstningen på postanstalt är avslutad två à tre dagar före andra valdagen, dvs. på fredagen eller lördagen före valet, och att poströsterna sändes från postanstalterna direkt till respektive valförrättare.

9—12 §§

Riksdagsarbetet

I överensstämmelse med vad inledningsvis anförts har i förevarande paragrafer upptagits vissa konstitutionellt viktiga bestämmelser angående riksdagsarbetet. Dessa bestämmelser tjänar samtidigt det ändamålet att ge stadganden i andra kapitel av den föreslagna regeringsformen erforderlig bakgrund. De bestämmelser som föreslås skola upptagas i förevarande kapitel avser riksmötesort (jfr 10 kap. 4 §), talmannen (jfr 3 kap. samt 10 kap. 6 §) samt utskotten (jfr 4 kap. 7 § och 9 kap. 1—3 §§).

I fråga om riksmötesort gäller för närvarande enligt RF 50 §, att riksdagen skall sammanträda i rikets huvudstad, utom i de fall då fiendens framträngande eller pest eller andra lika viktiga hinder gör det omöjligt eller för riksdagens frihet och säkerhet vådligt. I förevarande kapitel bör stadgas, att riksdagens ledamöter sammankommer till riksmöte i rikets huvudstad. Erforderliga undantagsföreskrifter har upptagits i det avslutande kapitlet med särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden (se 10 kap. 4 §).

Vad angår nuvarande bestämmelser om talmännen och deras uppgifter hänvisas till den redogörelse som lämnas under FRO 1 kap. 8 §. I förevarande kapitel föreslås skola ingå ett stadgande att riksdagen skall för varje valperiod inom sig välja talman samt förste, andre och tredje vice talman. Samtidigt bör talmannens huvuduppgift, ledningen av riksdagens arbete, anges.

Beträffande gällande bestämmelser angående riksdagens utskott hänvisas till vad som anföres under FRO 3 kap. I regeringsformen bör de ständiga utskotten anges. Vidare bör föreskrivas att dessa utskott väljes för valperiod.

I förevarande kapitel bör slutligen ingå ett stadgande, att närmare bestämmelser om riksdagsarbetet gives i lag (riksdagsordningen).

I 9 § har sålunda stadgats, att riksdagens ledamöter sammankommer till riksmöte i rikets huvudstad. Enligt 10 § väljer riksdagen för varje valperiod inom sig talman samt förste, andre och tredje vice talman. Det tillfogas, att talmannen leder riksdagens arbete. I 11 § föreskrives, att för varje valperiod tillsätter riksdagen inom sig följande ständiga utskott för beredning av riksdagsärenden: en finansnämnd, en lagnämnd, ett utrikesutskott, ett konstitutionsutskott och ett allmänt beredningsutskott samt finansutskott och lagutskott till det antal som är särskilt föreskrivet. Jämlikt 12 § gives närmare bestämmelser om riksdagen och dess arbete i lag (riksdagsordningen).

13 §

Riksdagsledamots ställning

Denna paragraf innehåller i första stycket stadganden om riksdagsledamots rätt att utöva sitt uppdrag och om hans allmänna rättsliga ställning. Andra stycket behandlar ledamots rätt att avsäga sig uppdraget.

I RO 4 § stadgas att riksdagsman ej får förmenas att utöva sin riksdagsmannabefattning; dock gäller under krigstid undantag härutinnan för militärpersoner, då de av konungen i rikets tjänst beordras.

Nämnda bestämmelse, som fanns upptagen redan i 1810 års riksdagsordning, är närmast avsedd som ett värn mot åtgärder från regeringens sida. Särskilt har man därvid att tänka på den möjligheten, att regeringen, eller underlydande ämbetsmyndighet, kunde vilja vägra en i statens tjänst anställd riksdagsman tjänstledighet för fullgörande av riksdagsmannauppdraget. Tjänsteuppgiften skall, även om den är aldrig så maktpåliggande och även om lämplig vikarie ej kan erhållas, stå tillbaka för uppdraget som riksdagsman. Grundlagen känner endast ett undantag härifrån, vilket anges i andra ledet av paragrafen. Men stadgandets räckvidd är icke begränsat till riksdagsman i statens tjänst. Ej heller den som är anställd hos kommun eller hos enskild arbetsgivare får vägras ledighet från sin anställning eller eljest förmenas att fullgöra sitt uppdrag. Är han anställd genom avtal, innebär det icke kontraktsbrott med påföljd av skadestånd, om han under avtalstiden lämnar sin anställning för riksdagsarbetet. En annan sak är att han kan ställas i valet mellan att avstå från riksdagsmannaskapet eller att bli i laga ordning uppsagd från sin anställning.

Det förtjänar framhållas att grundlagsbestämmelsen avser endast åtgärder, som är direkt inriktade på att förhindra riksdagsman att utöva sitt uppdrag. Så är icke fallet med exempelvis de straffexekutiva åtgärderna. Riksdagsman, som skall avtjäna honom ådömt frihetsstraff, kan sålunda icke till sin förmån åberopa ifrågavarande stadgande.

Enligt RO 1 § 1 mom. första stycket representeras svenska folket av riksdagen. I fråga om riksdagsmännens allmänna ställning stadgas i andra stycket av samma moment, att de i utövningen av sin befattning icke kan bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar.

Sistnämnda bestämmelse, vilken även fanns upptagen i 1810 års riksdagsordning, står som ett minne från den s. k. principalatstriden under frihetstiden, då valmännen i Stockholm gjorde försök att uppträda som »principaler» för stadens riksdagsmän och ville ställa dessa till ansvar för det sätt, varpå de utövat sina uppdrag. Uppfattningen om riksdagsmannaskapet som ett »imperativt mandat», dvs. med skyldighet för innehavaren att utöva uppdraget i överensstämmelse med väljarnas önskemål, avvisades emellertid. Denna ståndpunkt bekräftades sedermera genom ifrågavarande grundlagsstadgande. Det vill inskärpa att alla föreskrifter, som ges en vald

riksdagsman av hans väljare i syfte att binda honom i utövningen av hans uppdrag, saknar rättslig betydelse. Hans juridiska ställning är på intet sätt att jämföra med ett privaträttsligt ombuds; han är icke bunden av andra föreskrifter än »rikets grundlagar». Även om han känner sig som representant för en viss valkrets, är han att betrakta som medlem av en församling, vilken som helhet företräder svenska folket. En annan sak är att riksdagsmannen genom att bekänna sig till ett visst politiskt program kan känna sig moraliskt förpliktad att i sin riksdagsmannaverksamhet följa vissa av valmännen accepterade riktlinjer.

Stadgandet innebär icke att riksdagsmännen skall åtlyda endast grundlagarna. Enligt sakens natur skall de även ställa sig lag och författning i övrigt till efterrättelse. Men i den mån sådan bestämmelse skulle strida mot grundlagarna, har han att efterkomma dessa.

Jämlikt RO 12 och 21 §§ gäller att såväl ledamot av första som av andra kammaren äger avsäga sig sitt uppdrag antingen vid valtillfället eller sedermera, när session ej pågår, hos vederbörande länsstyrelse. Medan session pågår äger riksdagsledamot däremot enligt RO 29 § ej avsäga sig sin befattning utan att han »visar sådant hinder, som godkännes av den kammare till vilken han hörer». Laga förfall befriar givetvis vederbörande från att deltaga i riksdagsarbetet men icke ovillkorligen från riksdagsmannaskapet.

Utredningen. Det framstår uppenbarligen som i högsta grad betydelsefullt att riksdagens ledamöter skyddas mot åtgärder, som är inriktade på att hindra dem från att utöva riksdagsmannauppdraget. Stadgande om att riksdagsledamot ej får förmenas att fullgöra sitt uppdrag bör därför alltjämt upptagas i grundlag. Bestämmelsen bör lämpligen införas i förevarande kapitel.

Det i andra ledet av RO 4 § upptagna undantaget för »militärpersoner» under krigstid är betingat av historiska förhållanden. Stadgandet framstår numera som betydelselöst och synes kunna utgå. I fråga om sammanträde med riksdagen då riket är i krig hänvisas till 10 kap.

Vad angår riksdagsledamots allmänna rättsliga ställning må erinras om stadgandet i 1 kap. 6 § att riksdagen företräder svenska folket. I förevarande paragraf bör intagas motsvarighet till bestämmelsen i RO 1 § 1 mom. andra stycket att riksdagens ledamöter i utövningen av sin befattning icke kan bindas av »andra föreskrifter än rikets grundlagar». Av dessa synes emellertid varken successionsordningen eller tryckfrihetsförordningen innehålla någon bestämmelse av omedelbar betydelse i förevarande hänseende. Enligt utredningens förslag skall riksdagsordningen icke ha karaktär av grundlag. Stadgandet synes därför böra utformas så, att riksdagsledamot i utövningen av sitt uppdrag icke skall vara bunden av andra än i regeringsformen och riksdagsordningen givna föreskrifter.

I och med det av utredningen förordade systemet med officiell kandidatur

vid riksdagsmannaval torde möjligheten för den valde att vid valtillfället avsäga sig uppdraget komma att sakna egentlig betydelse. Något praktiskt behov synes ej heller föreligga av stadgande om rätt för riksdagsman att efter valet avsäga sig uppdraget under tid då riksmöte ej pågår. Gällande bestämmelser i angivna hänseenden bör därför enligt utredningens mening utgå. Däremot bör i detta kapitel upptagas motsvarighet till stadgandet i RO 29 §. Bestämmelsen, som införts i andra stycket av förevarande paragraf, har utformats så, att ledamot ej må utan riksdagens medgivande avsäga sig sitt uppdrag.

14 §

Riksdagsledamots behörighet

Vid sidan av de i RO 9 och 19 §§ angivna valbarhetsvillkoren gäller enligt riksdagsordningen vissa särskilda villkor för behörighet att inneha uppdrag som riksdagsledamot.

De allmänna behörighetsvillkoren, vilka skall vara uppfyllda såväl vid valtillfället som under hela den tid valet avser, är fastslagna i RO 26 §. Där stadgas till en början att riksdagsmannabefattning kan utövas endast av svensk medborgare. Vidare föreskrives att såsom riksdagsman ej må godkännas den som står under förmynderskap, den som är i konkurstillstånd eller den som blivit förvunnen att ha vid riksdagsmannaval »med penningar eller gåvor sökt värva röster, eller emot vedergällning avgivit sin röst, eller genom våld eller hot stört valfriheten». Slutligen sägs i paragrafens sista stycke att vad i allmän eller särskild lag stadgas därom att i vissa fall den som dömes till straff skall dömas förlustig allmän befattning eller vara obehörig att inträda i sådan befattning skall äga tillämpning även på riksdagsmannabefattning.

Vidare stadgas i RO 9 § att om ledamot av första kammaren efter det han blivit vald kommer i den ställning, att han ej längre skulle varit valbar till ledamot i kammaren, skall han frånträda sin befattning. Såsom angivits under 3 § i detta kapitel gäller som villkor för valbarhet till första kammaren, att vederbörande, förutom att han uppnått 23 års ålder, skall vara röstberättigad i kommunernas allmänna angelägenheter, dvs. upptagen i röstlängd som röstberättigad (jfr närmare under 3 §). Såvitt angår ledamot av andra kammaren saknas motsvarighet till nyssnämnda bestämmelse i RO 9 §. Det för sådan ledamot som valbarhetsvillkor föreskrivna bostadsbandet gäller sålunda ej som behörighetsvillkor.

Besvär över riksdagsmannaval anföres jämlikt RO 11 och 22 §§ hos konungen; prövningen ankommer på regeringsrätten (jfr 2 § 1:o regeringsrättslagen). Därutöver tillkommer det enligt RO 32 § 2 mom. vardera kammaren att »pröva behörigheten till riksdagsmannakallets utövande, ej mindre för sådana dess medlemmar, vilkas fullmakter ej blivit godkända, än även för dem, emot vilka eljest, till följd av denna grundlag, anmärkning före-

kommer»; den riksdagsman, vars behörighet satts i fråga, behåller sitt ledamotskap intill dess han förklarats obehörig.

Beträffande granskning av riksdagsledamots fullmakt hänvisas till FRO 1 kap. 6 §.

Utredningen. Villkoren för behörighet att vara riksdagsledamot bör enligt utredningens mening helt överensstämma med valbarhetsvillkoren. Dessa senare anges i 3 § i detta kapitel. Enligt nämnda paragraf skall som valbarhetsvillkor gälla att vederbörande är svensk medborgare, har fyllt 23 år och ej är förklarad omyndig.

I fråga om bestämmelserna i RO 26 § om att som riksdagsman ej får godkännas den, som är försatt i konkurs eller övertygats om att ha gjort sig skyldig till brottsligt förfarande i samband med riksdagsmannaval, må anföras följande. Nämnda fall framstår enligt utredningens mening endast som exempel på inträffade omständigheter, som kan medföra att en person måste anses olämplig som riksdagsledamot. Så kan givetvis vara förhållandet även i andra situationer. Någon reglering i lag av hithörande spörsmål synes knappast erforderlig. Det torde vara tillfyllest att här i första hand lita till de politiska partiernas självklara intresse av att deras representanter i riksdagen är lämpliga för sitt uppdrag. Därutöver må erinras om att riksdagsledamot, som gjort sig skyldig till brottslig gärning, kan jämlikt bestämmelser i 20 kap. brottsbalken under vissa förutsättningar dömas till avsättning från sin befattning.

Den i RO 26 § sista stycket intagna hänvisningen avser 20 kap. brottsbalken, som handlar om ämbetsbrott och i viss utsträckning är tillämplig även i fråga om riksdagsledamot. Hänvisningen saknar självständig betydelse, och utredningen förordar att den utgår.

Vad angår prövningen av behörighetsvillkoren för riksdagsledamot synes högsta förvaltningsdomstolens ställning som besvärsinstans i mål om riksdagsmannaval ej behöva anges vare sig i regeringsformen eller i riksdagsordningen. Däremot bör bestämmelse i nämnda hänseende intagas i vallagen. I regeringsformen bör införas motsvarighet till stadgandet i RO 32 § 2 mom. I bestämmelsen, som upptagits i andra stycket av förevarande paragraf, torde endast böra anges, att det tillkommer riksdagen att pröva ledamots behörighet. Att vederbörande behåller sin befattning som riksdagsledamot intill dess han förklarats obehörig framstår som självklart och torde icke behöva utsägas i lagtexten.

15 §

Riksdagsledamots immunitet

I denna paragraf stadgas rörande riksdagsledamots immunitet. Därmed förstås den skyddade ställning riksdagsledamot åtnjuter såvitt avser frihetsberövande eller talan mot honom inför domstol. Paragrafens första

stycke avser immunitet för gärningar eller yttranden i utövningen av uppdraget som riksdagsledamot. Därom stadgas för närvarande i RF 110 § första stycket första punkten. Den föreslagna paragrafens andra stycke reglerar immunitetsskyddet för riksdagsledamot såsom enskild person och motsvarar bestämmelserna i RF 111 § första stycket.

Enligt RF 110 § första stycket första punkten får riksdagsman ej »under tilltal ställas eller sin frihet berövas för sina gärningar eller yttranden i denna egenskap, utan att den kammare, till vilken han hörer, sådant tillåtit genom uttryckligt beslut, däruti minst fem sjättedelar av de röstande instämt».

RF 111 § första stycket har följande lydelse:

Beskylles riksdagsman för grov missgärning, må han ej i häkte kunna inmanas förr än, efter anställd rannsakning, domaren sådant skäligt prövat, så vida han ej å bar gärning funnen varder; dock gälle, om han, efter domstols kallelse, sig ej inställer, vad allmänna lagen i ty fall stadgar. Ej må riksdagsman i andra fall, än som i denna och nästföregående § sagda äro, sin frihet berövas.

Vad först angår stadgandet i RF 110 § så har detta i sak icke ändrats sedan regeringsformens tillkomst. Bestämmelsen åsyftar att tillförsäkra riksdagsman största möjliga frihet vid utövandet av hans uppdrag. Endast där vederbörande kammare så medgivit genom särskilt beslut, fattat med den i paragrafen angivna majoriteten, får riksdagsman »under tilltal ställas» eller »sin frihet berövas». Med förstnämnda uttryck avses i vart fall allmänt åtal. I den vetenskapliga litteraturen har i allmänhet hävdats att paragrafen är tillämplig även i fråga om enskilt åtal. Däremot har stadgandet i ett nyligen avdömt, uppmärksammat rättsfall (NJA 1960 s. 758) — det veterligen första i sitt slag — av samtliga instanser ansetts icke innefatta skydd mot talan om enskilt skadeståndsanspråk.

Vad beträffar uttrycket »sin frihet berövas» har ansetts att därmed avses endast häktningsförfarande.[1] Sedan medgivande till åtal lämnats, erfordras icke ännu ett beslut av kammaren för att lagakraftvunnen dom på frihetsstraff skall få verkställas. I fråga om frihetsberövande som avser riksdagsledamot hänvisas i övrigt till framställningen nedan angående RF 111 § första stycket.

Immunitetsskyddet enligt RF 110 § gäller, såsom inledningsvis antytts, endast utövningen av riksdagsmannabefattningen. Det fordras sålunda att gärningen eller yttrandet innebär ett utövande av någon av de befogenheter som lagligen tillkommer en riksdagsman. Några speciella riksdagsmannabrott, jämförliga med ämbetsbrotten, känner lagen emellertid ej, utan det är fråga om vanliga allmänna brott, begångna av riksdagsmannen genom yttranden som fällts eller åtgärder som vidtagits av honom såsom riksdagsman. Dit hör i främsta rummet missbruk av den rätt han har att yttra sig

[1] KU 1913:29.

i riksdagens kamrar och utskott. Begår en riksdagsman brottslig gärning utanför sin riksdagsmannaverksamhet, lagföres han som varje annan brottsling, vare sig brottet begåtts under tid då session pågår eller icke. Dock gäller i sådant fall de särskilda bestämmelserna i RF 111 § första stycket.

I motioner år 1960 (I: 20 och II: 27) hemställdes att riksdagen måtte till grundlagsenlig behandling antaga ett i motionerna framlagt förslag till sådan ändring av RF 110 § första stycket första punkten, att riksdagsledamots immunitet vidgades till att avse även talan om enskilt anspråk på grund av gärning eller yttrande av riksdagsman under utövande av riksdagsmannauppdraget. Enligt förslaget skulle i grundlagsparagrafen efter orden »under tilltal ställas» infogas »eller eljest till domstol instämmas». Motionärerna förklarade sig anse det icke rimligt, att en riksdagsledamot skulle kunna utsättas för skadeståndskrav från vem som helst i anledning av vad ledamoten företagit sig i sitt riksdagsarbete. Det måste te sig naturligast, att det allmännas intresse av att riksdagsledamöterna fritt och obundet kunde fullgöra sina uppdrag såtillvida tillmättes större vikt än enskildas intresse att erhålla ersättning för liden skada, att prövning inför domstol av skadeståndsanspråk gjordes beroende av att vederbörande kammare, med den i paragrafen angivna majoriteten, lämnat tillstånd därtill. Endast om RF 110 § på angivet sätt kompletterades, kunde enligt motionärerna bestämmelsen väntas fullt ut få åsyftad verkan.

Motionerna hade föranletts av utgången i det ovan angivna rättsfallet. Då motionerna avlämnades, förelåg dock avgörandet endast i första instans. Konstitutionsutskottet, som avvaktade utgången i högsta instans innan motionerna behandlades, framhöll i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 28), att genom högsta domstolens beslut klarlagts, att bestämmelsen i RF 110 § ej innefattade skydd mot skadeståndstalan, som grundades på gärningar eller yttranden av riksdagsman i denna hans egenskap. Därigenom aktualiserades frågan om en revision av grundlagsstadgandet. Under hänvisning till att, enligt vad utskottet inhämtat, författningsutredningen till behandling upptagit förevarande spörsmål, hemställde utskottet med understrykande av betydelsen av den i motionerna väckta frågan att dessa icke måtte föranleda någon åtgärd.

I en interpellationsdebatt vid riksdagen år 1961 förklarade justitieministern att han ur saklig synpunkt beklagade, att riksdagen föregående år icke fattat vilande beslut om ändring av RF 110 §, vilket kunnat antagas definitivt år 1961. Han framhöll att han var beredd att lägga fram förslag till grundlagsändring i ämnet före nästa andrakammarval, om mot förmodan författningsutredningens förslag till ny grundlag icke skulle framläggas i så god tid att det kunde antagas som vilande före nämnda val.

Vid riksdagen år 1962 väcktes ånyo motion (II: 6) av samma innebörd som motionerna år 1960. Under hänvisning bland annat till att frågan om riksdagsledamots immunitet var föremål för behandling inom författnings-

utredningen, vars slutbetänkande kunde förväntas inom loppet av omkring ett år, avstyrkte konstitutionsutskottet (utl. nr 5) motionen. Riksdagen biföll utskottets utlåtande.

Bestämmelserna i RF 111 § första stycket torde, då de infördes, ha åsyftat att säkerställa riksdagsmännen mot förhastade åtgärder från administrativa myndigheters sida.[1] Paragrafens formulering framstår numera som föråldrad, och i flera hänseenden föreligger olika uppfattningar om dess innebörd.

Såsom inledningsvis angivits avser stadgandet immunitetsskydd för riksdagsman som enskild person. Enligt den uppfattning som torde kunna betecknas som den förhärskande gäller det skydd paragrafen stadgar icke endast under tid då riksdagssession pågår utan även tiden emellan sessioner.[2]

Uttrycket »grov missgärning» är icke helt entydigt. Emellertid brukar därmed i allmänhet förstås sådant brott, som ej kan medföra lindrigare straff än straffarbete i två år. Vid brott av denna beskaffenhet skall enligt de allmänna reglerna i 24 kap. 1 § rättegångsbalken häktning normalt äga rum.

Föreskriften att häktning av riksdagsman i allmänhet icke får ske, förrän »efter anställd rannsakning, domaren sådant skäligt prövat», innebar tidigare en särskild förmån. Före nya rättegångsbalkens ikraftträdande år 1948 kunde nämligen beslut om häktning meddelas icke blott av domstol utan även av administrativ myndighet, såsom exempelvis länsstyrelse samt lands- och stadsfiskal. Bestämmelsen saknar numera självständig betydelse, då jämlikt rättegångsbalken häktning kan beslutas endast av domstol.

Enligt regler i 44, 46 och 47 kap. rättegångsbalken äger domstol under vissa förutsättningar förordna om utebliven parts hämtande till rätten i tvistemål och brottmål. Delade meningar har uttalats i frågan, huruvida hänvisningen i RF 111 § till allmän lag i fråga om hämtning av riksdagsman till domstol endast avser fall, då »grov missgärning» föreligger, eller om bestämmelsen har en vidare innebörd.

Annat berövande av friheten än det som sker i form av straffprocessuell häktning samt hämtning till rätten får enligt sista punkten i RF 111 § första stycket över huvud icke förekomma gentemot riksdagsman. Han kan således exempelvis icke anhållas. Däremot gäller »straffprocessuella tvångsmedel och spaningsåtgärder, som icke äro av frihetsberövande art», i lika mån och under samma förutsättningar för riksdagsman som för övriga medborgare.[3] Vidare har i den vetenskapliga litteraturen den meningen framförts, att även en riksdagsman måste kunna mot sin vilja intagas på

[1] Jfr KU 1917:20.
[2] Se KU 1942:16.
[3] Se SOU 1948:7 sid. 397 ff.

vårdanstalt för sinnessjuka, om hänsyn till honom själv eller andra nödvändiggör detta.

En annan form av frihetsberövande, som icke omnämnes i RF 111 §, är frihetsstraff. Att straff ej nämnts har emellertid ansetts icke kunna bero på annat än att grundlagen betraktat det som en självklar sak, att en lagakraftvunnen dom på frihetsstraff skall kunna verkställas också mot en riksdagsman. Det har vidare ansetts klarlagt och är i praxis erkänt att ifrågavarande grundlagsstadgande ej heller ger riksdagsman, som dömts till frihetsstraff, rätt att få domens verkställighet uppskjuten till tid, som ej sammanfaller med utövandet av riksdagsmannaskapet.[1] Såsom angivits under 13 § i detta kapitel inrymmes någon sådan rätt ej heller under stadgandet i RO 4 §.

I en vid riksdagen år 1942 av herr Håstad (h) väckt motion (II: 217) med hemställan om klarläggande av riksdagsmans rättigheter och skyldigheter framhölls bland annat, att oklarhet rådde om grundlagsskyddet enligt RF 111 § första stycket. Motionären anförde även att det syntes rimligt och i överensstämmelse med gamla grundsatser att, även när det gällde gärningar, som en riksdagsman begått eller misstänktes ha begått som enskild person, viss garanti lämnades mot sådana frihetsinskränkande åtgärder som efter domstols prövning kunde visa sig förhastade eller kanske rent av tillkommit i trakasserande syfte. Å andra sidan syntes lika angeläget och fullt i samklang med det allmänna rättsmedvetandet, att hithörande grundlagsstadganden gavs en utformning som klargjorde att riksdagsman för sina enskilda handlingar icke åtnjöt ett i förhållande till andra medborgare omotiverat rättsskydd.

I anledning av motionen hemställde konstitutionsutskottet (utl. nr 16), att riksdagen måtte hos regeringen anhålla om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om revision av de till skydd för riksdagsmannaskapets utövande i RF 111 § givna bestämmelserna. Efter att ha erinrat om att nämnda stadgande i vissa hänseenden var oklart, framhöll utskottet, att detta förhållande sammanhängde med paragrafens ålderdomliga karaktär och hade sin förklaring bland annat däri, att vid paragrafens tillkomst frihetsstraffen blott intog en underordnad ställning inom straffsystemet, medan de i våra dagar stod i dettas centrum, samt i den utveckling, som de straffprocessuella tvångsmedlen efter bestämmelsens tillkomst undergått. Enligt utskottets mening kunde redan av denna anledning en översyn av paragrafen anses motiverad. Frågan härom hade emellertid fått ökad aktualitet framför allt sedan till då innevarande riksdag avgivits proposition med förslag till ny rättegångsbalk, innefattande nya eller ändrade bestämmelser om häktning, anhållande, reseförbud, inställelse vid polisförhör samt hämtning till rätten.

I en reservation till utlåtandet, undertecknad av åtta ledamöter, yrkades

[1] Se KU 1942:16.

att motionen icke måtte föranleda någon åtgärd. Enligt reservanterna kunde visserligen en översyn av grundlagsparagrafen vara motiverad. Dock borde processreformen först genomföras, innan frågan om revision av RF 111 § upptogs till närmare omprövning. Vidare borde den utredning, som kunde befinnas erforderlig, lämpligen företagas inom riksdagen. Utskottet kunde vid senare riksdag med begagnande av sin initiativrätt framlägga det ändringsförslag, som ansågs påkallat. — Båda kamrarna följde reservanternas hemställan.

Förslag till ändring av paragrafen har därefter icke framlagts.

Utöver ovan redovisade bestämmelser innehåller RF 110 och 111 §§ vissa ytterligare stadganden.

Sålunda föreskrives i andra punkten av RF 110 § första stycket, att riksdagsman ej skall kunna förvisas från den ort, där riksdag hålles. I övrigt ges i RF 110 § regler om det straffskydd, som tillkommer riksdagen, dess organ och tjänstemän samt enskilda riksdagsledamöter. Därom stadgas i senare delen av paragrafens första stycke:

Skulle någon enskild man eller någon kår, militär eller civil, eller ock någon menighet, av vad namn de vara må, antingen av egen drift eller med anledning av befallning, våldföra riksdagen, dess kamrar eller utskott eller någon enskild riksdagsman, eller störa friheten i deras överläggningar och beslut, vare sådant, där det ej är högförräderi, ansett som uppror; vad om försök, förberedelse eller stämpling till uppror eller underlåtenhet att avslöja sådant brott är stadgat äge jämväl motsvarande tillämpning. Det ankommer på riksdagen att i laga ordning låta beivra förbrytelser, varom här är fråga.

Om straff för uppror stadgas i 18 kap. 1 § brottsbalken, om högförräderi i 19 kap. 1 §. I 18 kap. 7 § samma balk stadgas angående försök, förberedelse eller stämpling till uppror och om underlåtenhet att avslöja sådant brott.

Andra stycket i RF 110 § lyder:

Bliver riksdagsman, under tid då session pågår, eller under resa till eller ifrån riksdagen, när man vet honom i sådant ärende stadd vara, med ord eller gärning ofredad, gälle därom vad angående våld eller förolämpning emot Konungens ämbetsmän, i eller för ämbete, i allmän lag stadgat är. Samma lag vare, om riksdagens fullmäktige, revisorer eller justitieombudsman eller militieombudsman, eller sekreterare eller kanslibetjänte i någon av riksdagens kamrar eller i något dess utskott, i eller för utövning av sådan befattning, våldföres eller förolämpas.

Angående förgripelse i ord eller gärning mot ämbetsman stadgas i 17 kap. brottsbalken.

I fråga om andra stycket i RF 111 §, som avser riksdagens förmanskap över fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt riksdagsrevisorerna, hänvisas till FRO 6 kap. 7 § första stycket (jfr även FRF 8 kap. 8 § och 9 kap. 7 §).

Utredningen. Det är uppenbarligen ur allmän synpunkt väsentligt att riksdagsledamot tillförsäkras största möjliga frihet vid utövandet av sitt uppdrag. Enligt utredningens mening bör därför även i en ny regeringsform upptagas stadgande om immunitetsskydd för riksdagsledamot i fråga om gärningar eller yttranden av honom i denna hans egenskap. I analogi med vad som nu gäller bör immuniteten kunna hävas endast genom beslut av riksdagen, om vilket fem sjättedelar av de röstande förenat sig.

I fråga om frihetsberövanden bör skyddet vara generellt, dvs. omfatta samtliga former av sådana åtgärder.

Vad angår immunitet beträffande talan inför domstol framgår av det ovan nämnda rättsfallet från år 1960 att stadgandet i RF 110 § första stycket första punkten icke innefattar skydd mot anhängiggörande av talan om enskilt skadeståndsanspråk. Enligt utredningens mening bör immunitetsskyddet även i förevarande hänseende vara fullständigt. Gällande bestämmelse bör således ändras så, att immuniteten omfattar icke endast åtal, allmänt såväl som enskilt, utan även skadeståndstalan. Erforderliga följdändringar i rättegångsbalken torde få närmare övervägas i samband med utarbetande av följdförfattningar.

I likhet med vad som för närvarande anses gälla bör givetvis icke, sedan tillstånd till åtal lämnats, erfordras ännu ett tillstånd av riksdagen för att domstols beslut om frihetsstraff skall kunna verkställas. Straffverkställigheten bör ske i vanlig ordning oavsett huruvida riksmöte pågår eller ej.

Det immunitetsskydd varom nu är fråga avser, som nyss nämnts, endast gärning eller yttrande av riksdagsledamot i denna hans egenskap. I enlighet med vad tidigare angivits faller därunder i främsta rummet yttranden i riksdagen och dess utskott. Vad särskilt angår utrikesnämnden bör denna i förevarande hänseende vara att jämställa med riksdagens utskott.[1]

Vad beträffar andra stycket i förevarande paragraf har utredningen icke funnit anledning föreslå annat än att riksdagsledamot alltjämt skall åtnjuta visst skydd mot frihetsberövanden i anledning av gärning, som han begått i egenskap av enskild person och således utanför sin riksdagsmannaverksamhet. Skyddet bör gälla oavsett huruvida riksmöte pågår eller ej. Nuvarande bestämmelser i nämnda hänseende, intagna i RF 111 § första stycket, torde såsom ovan angivits åsyfta att säkerställa riksdagsman mot förhastade ingripanden från administrativa myndigheter. Grundlagsstadgandet är emellertid delvis oklart till sin innebörd. Det framstår även numera som föråldrat, särskilt mot bakgrund av den ändrade reglering av de straffprocessuella tvångsmedlen, som skett i rättegångsbalken. En översyn av grundlagsbestämmelsen är därför påkallad.

De straffprocessuella tvångsmedlen har i rättegångsbalken underkastats en betydligt mera detaljerad reglering än vad som tidigare var fallet. En

[1] Jfr SvJT 1963 sid. 174 ff.

kortfattad översikt över de väsentligaste bestämmelserna skall här lämnas. *Häktning* kan ske endast genom beslut av domstol. För åtgärden erfordras att vederbörande är på sannolika skäl misstänkt för brott. I sådant fall skall häktning i allmänhet ske, om å brottet icke kan följa lindrigare straff än straffarbete i två år. Är brottet lindrigare men kan däråt följa straffarbete må häktning ske, om med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller annan omständighet skäligen kan befaras, att han avviker eller annorledes undandrager sig lagföring eller straff eller genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning, eller ock anledning förekommer, att han fortsätter sin brottsliga verksamhet. Om det kan antagas att den misstänkte endast kommer att dömas till böter, får häktning normalt icke ske.

I vissa fall kan i stället för häktning beslut meddelas om *reseförbud*, dvs. förbud för den misstänkte att utan tillstånd lämna honom anvisad uppehållsort. Med förbudet kan förenas skyldighet för den misstänkte att å vissa tider vara tillgänglig i sin bostad eller på sin arbetsplats.

Förekommer mot någon skäl till häktning, må han i avbidan på rättens beslut därom *anhållas*. Är ej fulla skäl till häktning må anhållande dock ske, om det finnes vara av synnerlig vikt, att han i avbidan på ytterligare utredning tages i förvar. Beslut om anhållande meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. Om skäl till anhållande föreligger men beslut därom ej utan fara kan avvaktas, får polisman även utan sådant beslut *gripa* vederbörande. Vidare äger envar gripa den som är efterlyst för brott eller den som begått brott, varå frihetsstraff kan följa, om han anträffas på bar gärning eller flyende fot. Den som gripits skall, så snart ske kan, för förhör inställas för anhållningsmyndighet eller för polisman, åt vilken uppdragits att hålla förhör med honom. Efter sådant förhör skall omedelbart beslutas, om den gripne skall anhållas eller friges. I fråga om anhållen person skall sist påföljande dag beslut fattas om häktningsframställning till rätten eller om frigivande. Därest för prövning av häktningsfrågan ytterligare utredning finnes erforderlig, kan emellertid med häktningsframställningen anstå, dock senast till femte dagen.

Vidare finns vissa regler rörande *hämtning* av den som utan giltig orsak underlåter att hörsamma kallelse att inställa sig till polisförhör.

I fråga om de straffprocessuella tvångsmedlen bör enligt utredningens mening immunitetsskyddet för riksdagsledamot såsom enskild person utformas på följande sätt. I likhet med vad nu anses gälla och med hänsyn tagen till att efter brottsbalkens ikraftträdande icke straffarbete utan endast fängelse skall ifrågakomma som allmänt frihetsstraff bör häktning av riksdagsledamot i princip få äga rum endast om å brottet ej kan följa lindrigare straff än fängelse i två år. Undantag bör dock gälla om vederbörande gripes på bar gärning. Därmed bör rimligtvis jämställas det fall att erkännande

föreligger. I dessa fall bör de allmänna reglerna om häktning äga tillämpning även i fråga om riksdagsledamot. Vidare synes mest följdriktigt att, i de fall häktning kan ske enligt vad nyss angivits, även anhållande och gripande skall få företagas enligt därom i allmänhet gällande regler. Nämnda båda åtgärder utgör normalt förberedande åtgärder för häktning. De har, som ovan angivits, underkastats ingående reglering i rättegångsbalken, och detaljerade bestämmelser har givits till förekommande av obehöriga frihetsberövanden samt för att säkerställa snabb prövning inför domstol av åtgärdernas riktighet.

I vidare mån än nu angivits har utredningen icke funnit skäl föreligga att stadga särskilt skydd för riksdagsledamot såsom enskild person mot frihetsberövanden eller frihetsinskränkande åtgärder i övrigt. De i allmänhet gällande reglerna på dessa områden föreslås således skola gälla även för riksdagsledamot. Det nu sagda avser alltså exempelvis reseförbud och hämtning till såväl polisförhör som domstol.

I övrigt må här nämnas att sådana administrativa frihetsberövanden som intagning på vårdanstalt för alkoholmissbrukare eller sinnessjuka skall kunna företagas gentemot riksdagsledamot under samma förutsättningar som i fråga om andra personer. Slutligen bör givetvis, i likhet med vad som nu är fallet, dom å frihetsstraff verkställas gentemot riksdagsledamot i enlighet med allmänna regler om straffverkställighet.

Någon motsvarighet till bestämmelsen i RF 110 § första stycket andra punkten att riksdagsman ej må förvisas från den ort, där riksdag hålles, har med hänsyn bland annat till de föreslagna stadgandena i 2 kap. 2 § och 6 kap. 13 § icke synts erforderlig.

Icke heller övriga stadganden i RF 110 §, avseende särskilt straffskydd för riksdagen, dess organ och tjänstemän samt de enskilda riksdagsledamöterna, är enligt utredningens mening av beskaffenhet att böra upptagas i grundlag. Anmärkas må att bestämmelserna i stort sett motsvaras av stadganden i brottsbalken.

I enlighet med vad ovan anförts stadgas i första stycket av förevarande paragraf, att riksdagsledamot ej må berövas friheten för sina gärningar eller yttranden i denna egenskap, utan att riksdagen medgivit det genom beslut, om vilket vid omröstning minst fem sjättedelar av de röstande förenat sig; ej heller må i anledning av sådana gärningar eller yttranden talan mot honom väckas utan beslut som nu sagts. Enligt andra stycket skall, om ledamot i annat fall än i första stycket avses misstänkes för brott, vad i lag är stadgat om gripande, anhållande eller häktning tillämpas allenast om han erkänner brottet eller tagits på bar gärning eller fråga är om brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

16 §

Ersättares ställning

Såsom framgår av 1 § i detta kapitel föreslår utredningen, att för riksdagsledamöterna skall finnas ersättare. I fråga om förutsättningarna för ersättares inkallande hänvisas till FRO 1 kap. 20 §. När ersättare tjänstgör i ledamots ställe, bör ersättaren ha samma rättigheter och skyldigheter som tillkommer ordinarie ledamot. Bestämmelse av denna innebörd har upptagits i förevarande paragraf. Anmärkas må att stadgandet avser endast sådana fall då den ordinarie ledamoten kvarstår som riksdagsledamot. Om ledamot avlider eller eljest frånträder sitt uppdrag, inträder ersättare som ordinarie ledamot; de för ledamot gällande bestämmelserna blir då direkt tillämpliga på honom.

7 KAP.

Lag och lagstiftning

I förevarande kapitel har i 1 § upptagits huvudbestämmelserna om lag och lagstiftning. Härunder behandlas lagbegreppet, lagstiftning samt delegation. I 2 § följer sedan en närmare definition av lagområdet. I kapitlet har därefter upptagits bestämmelser om grundlagsstiftning (3 §), om folkomröstning om vilande beslut i grundlagsärende (4 §), om riksdagsordningen (5 §), om lagrådet (6 §) samt om regeringens rätt att för yttrande eller för antagande såsom lag förelägga riksdagen förslag till författning som regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning. Slutligen innehåller kapitlet i 8 § stadganden om lags utfärdande samt om lags återsändande.

1 §

Lag och lagstiftning i allmänhet

Lagbegreppet

Begreppet lag har definierats på olika sätt. Ofta har vid definitionen fästs avgörande vikt vid själva den form, i vilken en statsakt tillkommit. Detta är det s. k. formella lagbegreppet, och det är detta begrepp som användes, när — vilket är vanligt i andra länder — lag betecknar allt vad folkrepresentationen beslutat. Ofta har emellertid vid definitionen av lagbegreppet utgångspunkten tagits i själva innehållet. Detta skall då vara av visst slag. Det har t. ex. sagts, att en akt skall innehålla generella rättsregler för att den skall kunna betecknas som lag, eller att den skall innehålla generella rättsregler, som reglerar enskild rätt. Man brukar i sådana fall tala om ett materiellt lagbegrepp.

I RF 16 och 47 §§ användes uttrycket »lag och laga stadgar», i 89 och 100 §§ uttrycket »lagar och författningar», i 38 § »allmänna författningar» samt i 18 och 22 §§ »författningarna». Dessa olika uttryck har knappast någon klar och entydig innebörd utan kan karakteriseras som sammanfattningsbegrepp för delvis ganska skiftande ting. I själva verket utgår regeringsformen icke från ett enhetligt lagbegrepp utan rör sig med olika kategorier av lagar eller motsvarande företeelser. Det må erinras om att i det memorial av den 2 juni 1809, med vilket förslaget till regeringsform framlades, användes uttrycket »lagar i deras egentliga bemärkelse» såsom en

sammanfattande beteckning för sådana lagar, som tillkommit genom samfällda beslut av regering och riksdag. I RO 81 § brukas i stället uttrycket »de allmänna stadgar och förordningar, vilka konungen och riksdagen gemensamt beslutit». I 1949 års tryckfrihetsförordning däremot avser termen »lag» stadgande, som tillkommit genom samfällt beslut (TF 14 kap. 6 §).

Regeringsformen urskiljer först och främst *grundlag* som en särskild lagkategori. Det lagbegrepp, som här möter, är i huvudsak formellt; alla bestämmelser som upptagits i regeringsformen, riksdagsordningen, successionsordningen eller tryckfrihetsförordningen har karaktär av grundlag, oberoende av om bestämmelserna i och för sig kan anses såsom väsentliga eller icke.

Ett lagbegrepp av närmast formell art återfinnes vidare i RF 49 § 2 mom., där det stadgas, att genom *lag* kan förordnas, att allmän folkomröstning skall anställas. I sådan lag skall bestämmas, vilken eller vilka frågor som skall bli föremål för folkomröstningen, samt tid och sätt för denna.

De övriga lagkategorier, som regeringsformen uttryckligen nämner, är huvudsakligen av materiellt slag. I 57 § talas om kommunallagarna, i 87 § 1 mom. om allmän civil- och kriminallag ävensom kriminallag för krigsmakten, i 87 § 2 mom. om kyrkolag, i 89 § om lagar och författningar, som rör rikets allmänna hushållning, samt om grunderna för allmänna inrättningar av alla slag.[1]

Att klart definiera innebörden av uttrycket »*allmän civil- och kriminallag*» innebar redan år 1809 svårigheter. Allmänt sammankopplades uttrycket med »allmänna lagen»[2], dvs. Sveriges rikes lag. Man utgick då från att allt som kunde räknas som allmän civil- och kriminallag och intet annat borde upptagas i allmänna lagen, men man var också klar över att så förhöll det sig icke. Till allmän civillag torde, under intryck av dåvarande naturrättsliga åskådningssätt, ha hänförts sådana rättsregler, som vilade på — såsom 1810 års organisationskommitté för en blivande lagkommitté uttryckte saken — »rättvisans fasta och oföränderliga grunder» och som var oberoende av statsmakternas intentioner och samhällsgruppernas särintressen. Sådana rättsregler avsåg medborgarnas förhållande till varandra. Enligt dåvarande terminologi hörde till allmän civillag även civilprocesslagen och till allmän kriminallag även kriminalprocesslagen. Till belysning av det sagda må anföras uttalandet i stadfästelseresolutionen till 1734 års lag, att i denna lag skulle ingå »alla de nödigaste stycken ... som till det enskilda levernet i ett väl beställt rike höra och uti rättegångs och utsöknings mål kunna till rättesnöre tjäna, varigenom rätt och rättvisa kan handhavas och bibehållas».

Liknande oklarhet förefanns även beträffande begreppet *kyrkolag*. Också

[1] Beträffande de i RF 114 § omnämnda ståndsprivilegierna hänvisas till övergångsbestämmelserna 3 §.

[2] RF 9 och 106 §§ använder termen "allmän lag".

här kunde det förefalla naturligt att knyta an till en bestämd lagkodex, nämligen 1686 års kyrkolag, men uppenbart var att begreppen »kyrkolag» och »kyrkolagen» icke sammanföll.

Mot allmän civil- och kriminallag ställdes dels lagar och författningar, som rörde rikets hushållning, dels grunderna för allmänna inrättningar av alla slag. Sedan gammalt har sådana lagar och författningar sammanfattats under begreppen *ekonomisk och administrativ lag* (ekonomi- och politilag). Sådan lag var enligt dåtida uppfattning icke i lika hög grad som allmän lag oberoende av statsmakternas intentioner och samhällsgruppernas särintressen. Den ekonomiska lagen hade till syfte att hjälpa näringarna m. m., den administrativa lagen att reglera förvaltningen m. m. I stadfästelseresolutionen till 1734 års lag förklarades också, att denna lag icke innehöll, »vad ekonomie och politie förordningar angår, vilka efter förefallande omständigheter finnas mera förändring vara underkastade».

På motsvarande sätt finns på kyrkorättens område en skillnad mellan kyrkolag och kyrkostadgar.

Begreppet *kommunallagar* infördes i regeringsformen i samband med representationsreformens genomförande år 1866. Det inskrevs då i RF 57 §, och lydelsen är alltjämt oförändrad, att »huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmes genom kommunallagarna». Därmed torde ha åsyftats de år 1862 utfärdade kommunalförordningarna. I den meningen kan kommunallagsbegreppet sägas vara formellt.

I sin ursprungliga lydelse stadgade 1809 års regeringsform slutligen också att ett speciellt område, nämligen ansvarigheten för statsrådets ledamöter, skulle regleras av konung och riksdag genom särskild författning (RF 106 §). I sin nuvarande lydelse innehåller regeringsformen därutöver åtskilliga liknande hänvisningar till speciella lagar. Här kan hänvisas till lagen om antalet statsdepartement och statsråd utan departement, lagen om svenskt medborgarskap samt värnpliktslagen.

Det var sålunda redan vid regeringsformens tillkomst svårt att klart ange vad som rymdes under de olika materiella lagbegreppen. Problemet komplicerades därjämte av att lagbestämmelser av olika art ofta fanns sammanförda i en och samma författning. Sådana författningar brukade kallas »blandade lagar». Under utvecklingens gång har, allt eftersom de gamla principiella betraktelsesätten uppmjukats, svårigheterna att skilja mellan de olika lagbegreppen vuxit. Före parlamentarismens genombrott var frågan om gränsdragningen mellan allmän civil- och kriminallag samt ekonomisk lag viktig ur politisk synvinkel, därför att, som nedan skall behandlas, allmän lag fordrade lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag, medan ekonomisk lag i princip stiftades av konungen ensam. Efter hand överfördes mer och mer av den ekonomiska lagens område till området för allmän lag. Efter parlamentarismens genombrott har frågan om gräns-

dragningen mellan allmän lag och ekonomisk lag endast undantagsvis aktualiserats från politisk synpunkt. Men från andra utgångspunkter vållar svårigheten att klart definiera de olika lagbegreppen alltjämt bekymmer. Här kan hänvisas till debatterna kring kyrkolagsbegreppet i samband med genomförandet av 1951 års prästlönereglemente och i samband med regleringen av formerna för utträde ur svenska kyrkan. Här kan också erinras om den tveksamhet som ej sällan råder, huruvida ett lagförslag måste remitteras till lagrådet eller icke, vilket i allmänhet är beroende av om förslaget har karaktär av allmän civil- eller kriminallag eller ej.

Beträffande den praxis, som för närvarande tillämpas, må anföras följande. Den gamla definitionen på *allmän civillag* äger i betydande utsträckning alltjämt giltighet, men till denna kategori räknas över huvud lagar, som innebär väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom.[1] Detta har medfört, att åtskilligt av vad som vid 1800-talets början klart uppfattades som ekonomisk lag numera anses vara allmän civillag. Till *allmän kriminallag* hänföres i allmänhet straffrättsliga bestämmelser, som avser brott av så allvarlig natur, att straffet är ett ej allt för kort fängelsestraff. Straffrättsliga bestämmelser av sådan art erfordrar med andra ord samfälld lagstiftning. Denna regel är emellertid icke undantagslös. Enligt passkungörelsen, som är utfärdad i administrativ ordning, kan sålunda fängelse utdömas upp till två år (se ovan s. 186).

Skulle tvekan uppstå, huruvida en författning bör räknas som allmän lag eller som ekonomisk och administrativ lag, väljes i regel det förstnämnda alternativet. Under det andra världskriget ansågs dock de exceptionella förhållandena motivera, att den ekonomiska lagstiftningsmakten togs i anspråk i större utsträckning än vad fallet varit under de föregående två årtiondena. Gränslinjen mellan allmän och ekonomisk lag har senast diskuterats i samband med tillkomsten av 1954 års allmänna förfogandelag. Av den utredning som förberedde lagen (SOU 1952: 24 s. 62 ff.) liksom vid riksdagsbehandlingen gjordes gällande, att import- och exportregleringar utan protektionistiskt syfte kunde vidtagas med stöd av RF 89 §. Uppfattningen var dock icke obestridd (prop. 1954: 20 s. 42 ff., L²U 1954: 19 s. 39).

Vad kyrkolagsbegreppet beträffar har meningarna varit delade. Efter en ingående utredning av frågan har 1951 års kyrkomöteskommitté uttalat (SOU 1955: 47 s. 116 ff.), att avgränsningen finge ske dels med hänsyn till att RF 87 § 2 mom. avsåg endast kyrkliga angelägenheter av större vikt för kyrkan, dels med utgångspunkt från att sådana områden finge undantagas från kyrkolagstiftning, där det borgerliga samhällets intressen framträdde med särskild styrka, även om områdena i fråga var av stor betydelse för kyrkan. Man fick väga mot vartannat kyrkans och det borgerliga samhällets

[1] Se KU 1947: 24 s. 2; jfr L²U 1954:19 s. 37.

anspråk. En sådan tolkningsprincip gav dock icke någon säkrare ledning. Frågan vad som var väsentligt eller mindre väsentligt lämnade med nödvändighet utrymme för olika värderingar beroende på envars inställning till kyrkan och till samhällsfrågorna i övrigt. Kommittén sade sig således vara väl medveten om den vaghet som vidlådde den förordade tolkningen. I sina försök att finna en principiell regel för tillämpningen av RF 87 § 2 mom. hade kommittén likväl icke kunnat finna någon annan, med grundlagens bokstav och anda mera förenlig tolkning.[1]

Enligt gällande praxis anses som *kommunallagar* 1862 års kommunalförordningar, dvs. numera de lagar, som ersatt dem eller eljest innebär ändringar i, tillägg till eller utbrytningar ur dem.

Reglering genom lag har emellertid förekommit även på andra områden än de ovan nämnda. Enligt praxis har lagformen ansetts möjlig i de fall då regeringsformen stadgar, att riksdagens samtycke (bifall) erfordras, eller då den föreskriver, att närmare reglering skall ske enligt grunder, som fastställes av konung och riksdag. Som exempel kan nämnas lagen om rikets flagga och den numera upphävda lagen om kvinnas behörighet att inneha statstjänst eller annat allmänt uppdrag. Av särskild betydelse har varit stadgandet i RF 73 § om att inga nya pålagor, utskrivningar av manskap eller av penningar och varor får påbjudas, uppbäras eller fordras utan riksdagens fria vilja och samtycke. Detta stadgande, jämfört med vad RF 57 och 60 §§ föreskriver om skatter och allmänna avgifter, har bland annat ansetts utgöra den statsrättsliga grundvalen för stiftande av lagregler, som ålägger kommuner eller enskilda att svara för uppgifter av olika slag, såsom socialvård, sjukvård, brandväsen och skogsbrandsläckning. Reglering genom lag har vidare kommit till användning i fråga om taxering, mantalsskrivning, kommunala skatter m. m.[2]

Oklarhet har rått och råder beträffande den rättsliga karaktären av bevillnings- eller skatteförordningarna, ofta kallade *skattelagarna*. Regeringsformen känner begreppet endast såtillvida, som den i 71 § nämner »grunderna för någon bevillning» och i 113 § »riksdagens bevillnings föreskrifter». Men för regeringsformen är det här uppenbarligen icke fråga om lag (se utförligare nedan s. 369). Oklarhet råder även i fråga om avlöningsförfattningarna: är de av administrativ lags natur eller utgör de något slags komplement till statsbudgeten? Erinras må om att inom civildepartementet pågår utredning med bland annat det syftet att i en särskild tjänstemannalag samla de grundläggande bestämmelserna om tjänstemännens skyldigheter och rättigheter (se nedan s. 266).

Lagbegreppet har sålunda kommit att omfatta åtskilligt mera än vad som av regeringsformen uttryckligen betecknas som lag. Detta hänger samman med att, såsom nedan skall behandlas, termen »lagstiftning» varit mång-

[1] Se även sammansatt KU och L[1]U 1959: 2.
[2] Se Herlitz, Förvaltningsrättslig tidskrift 1939 s. 289 ff.

tydig och fått beteckna tillkomsten icke blott av vad som i regeringsformen kallas lag utan även tillkomsten av annan författning. Inom statsrätten har det varit vanligt att som akter av lagstiftning beteckna alla de från de högsta statsorganen utgående akter, vilka syftar till att fastställa, ändra eller upphäva rättsnormer. Termen »lag» har därigenom blivit i huvudsak identisk med termen »författning», och i denna betydelse har termen använts i det allmänna språkbruket. Ser man emellertid på den faktiska användningen av termen »lag» som rubrik i Svensk författningssamling, skall man finna, att praxis skiftat. Termen har dock här alltid haft en mera inskränkt användning än i regeringsformen. Vid sekelskiftet brukades den om författningar, som tillkommit genom samfälld lagstiftning, alltså om de författningar som av 1809 års konstitutionsutskott betecknades som »lagar i deras egentliga bemärkelse». Sedermera har termen i princip reserverats för sådana författningar, som förutsätter lagrådsgranskning eller som eljest grundlagsenligt skall ha denna titel. Andra författningar, som förelagts riksdagen för antagande eller godkännande, kallas »förordning», medan återstoden rubriceras »kungörelse, stadga, reglemente eller instruktion».[1] Denna princip har dock icke tillämpats konsekvent. Lagrådets yttrande inhämtades sålunda icke vid tillkomsten av *lagen* om socialhjälp (SFS 1956: 2).

Lagstiftning

Termen »lagstiftning» är mångtydig. I utredningens förslag användes den emellertid blott för att beteckna de statsrättsligt relevanta momenten vid tillkomsten av en *lag*, närmast då framläggande av förslaget och fattande av beslutet. Hela den verksamhet, som föregår tillkomsten av en lag, innefattande även kommitté- och departementsarbetet, inrymmes under ordet »lagstiftningsarbete».

Den språkliga innebörden av ordet begränsar termen »lagstiftning» till att avse tillkomsten av *ny* lag. Regeringsformen jämställer emellertid genomgående stiftande av lag med ändring eller upphävande av lag, och i praxis sker ändring och upphävande av lag så, att det stiftas en särskild lag om ändring eller upphävande av viss lag (del av viss lag), såvitt icke upphävandet sker i samband med stiftande av en helt ny lag. Nu angivna tillvägagångssätt, som enligt utredningens förslag skall bibehållas (se nedan s. 338), innebär alltså, att ändring och upphävande av lag sker genom lagstiftning i samma ordning som den i vilken den ändrade eller upphävda lagen tillkom. Man brukar kalla den princip, som här kommer till uttryck, för den formella lagkraftens princip. Det bör observeras, att termerna »ändring» och »upphävande» delvis sammanfaller. Varje partiellt upphävande av en lag innebär samtidigt en ändring av lagen i fråga.

I det allmänna språkbruket kan »lagstiftning» också beteckna samman-

[1] Se interpellationssvar av statsrådet Westman i FK 1939: 12 s. 16.

fattning av de lagar (och författningar) som stiftats, lagbeståndet, i t. ex. ett land eller under ett tidsskede. Den ovan angivna definitionen utesluter denna vidgade användning av termen.

För de olika lagkategorierna uppställer 1809 års regeringsform olika regler i fråga om lagstiftning. Man brukar i detta hänseende skilja mellan två huvudområden, nämligen dels det område där det fordras samfällda beslut av konung och riksdag, dels det område, där konungen ensam beslutar. (Härvid bortses från det område, som är föremål för riksdagens interna reglerande.) Samfällda beslut föreskrives i fråga om grundlag, folkomröstningslag, allmän civil- och kriminallag, kyrkolag, kommunallag samt i allmänhet beträffande de i regeringsformen särskilt nämnda lagarna. Ekonomisk och administrativ lag åter hänföres till konungens eget lagstiftningsområde. Riksdagen äger enligt RF 89 § i fråga om sådan lag icke besluta annat eller mera än »föreställningar och önskningar», varå konungen gör det avseende som han finner nyttigt för riket. Härvid är dock att märka, att det uttryckligen tillägges, att konungen äger att »åt riksdagen överlämna att gemensamt med honom något avgöra som rikets allmänna styrelse rörer». I sådant fall skall samma lagstiftningsförfarande användas, som är föreskrivet för allmän civil- och kriminallag.

I fråga om de lagkategorier, som hör till området för samfälld lagstiftning, innehåller regeringsformen ett flertal skiftande specialbestämmelser. För grundlagsstiftning erfordras likalydande beslut av två riksdagar, varemellan val till andra kammaren skall ha ägt rum (se nedan under 3 §). För lagstiftning på den allmänna civil- och kriminallagens område föreskrives, att yttrande skall inhämtas från lagrådet (se nedan under 6 §). Vid kyrkolagstiftning erfordras förutom yttrande av lagrådet även samtycke av allmänt kyrkomöte (se nedan under övergångsbestämmelserna 2 § 4.). Beträffande de särskilt nämnda lagarna föreskrives i vissa fall samma lagstiftningsformer som i fråga om allmän civil- och kriminallag, i andra fall samma lagstiftningsformer som i fråga om kyrkolag. Därtill kommer, att riksdagsordningen, i vad avser lagärendens beredning i riksdagen, föreskriver en viss arbetsfördelning mellan olika utskott. Förslag i fråga om kommunallagarna skall sålunda beredas av konstitutionsutskottet.

Samfälld lagstiftning innebär, att konungen och riksdagen till alla delar är likställda. Båda har initiativrätt, och sammanstämmande beslut erfordras för att en lag skall komma till stånd. Om ett genom proposition framlagt lagförslag oförändrat antages av riksdagen, har konungen att utfärda förslaget som lag. Därest riksdagen vidtager ändring i det framlagda förslaget, innebär detta, att konungen än en gång har att ta ställning till förslaget sådant det föreligger efter riksdagens beslut, i förekommande fall höra lagrådet, meddela sitt samtycke till förslaget och utfärda detta som lag eller också vägra samtycke till förslaget, dvs. använda vad som kallas det kung-

liga vetot. Samma förfarande är tillämpligt, då lagförslaget i sin helhet utgår från ett riksdagsinitiativ.[1] I båda de sistnämnda fallen markeras den samfällda lagstiftningen av att riksdagen säger sig »för sin del» ha antagit lagförslaget i fråga. På liknande sätt angives numera vid utfärdandet den samfällda lagstiftningen genom att konungen i lagens ingress säger sig ha beslutat lagen »med riksdagen».

Under 1800-talet förekom det vid upprepade tillfällen, att regeringen vägrade samtycka till lagförslag, som riksdagen antagit för sin del. Under perioden 1871—80 användes vetot vid tolv tillfällen, under perioden 1881—90 vid sju och under perioden 1891—1900 vid fem tillfällen. Under innevarande århundrade har det tillgripits endast undantagsvis och senast år 1913, då sanktion vägrades å två av riksdagen för dess del antagna lagar, efter det att lagrådet i sitt yttrande uttalat, att riksdagens syfte kunde vinnas mera smidigt och effektivt i administrativ ordning genom ändring av vissa kungörelser (se prop. 1914 A: 52). Vetot får numera anses ha kommit ur bruk, och regeringen ger alltid sitt samtycke till de lagförslag, som riksdagen för sin del antager, och till de ändringar i regeringens lagförslag, som riksdagen vidtager.

Under de första årtiondena efter år 1809 ansågs det vid samfälld lagstiftning naturligt, att initiativet skulle utgå från riksdagen, som också ofta betecknades som den lagstiftande makten. Den tanken fanns, att justitieombudsmannen skulle spela en viktig roll som initiativtagare till nya lagar. Efter hand kom emellertid av arbetstekniska skäl initiativet alltmer att glida över till regeringen, som till sitt förfogande hade hela utredningsväsendet. Numera framlägges endast undantagsvis lagförslag i riksdagen på annat sätt än genom proposition.[2] Riksdagen företager däremot ofta ändringar i de framlagda lagförslagen, och så till vida kan initiativet ofta sägas komma från riksdagen, som denna ej sällan i skrivelse begär, att regeringen skall verkställa utredning och framlägga förslag i lagärende.

Till en början förekom det vidare, att riksdagens beslut begränsades till att avse själva saken och att riksdagen överlämnade åt regeringen att utforma lagtexten. Numera gäller vid samfälld lagstiftning, att riksdagsbeslutet avser icke bara själva saken utan även lagtexten med lagrubrik. På de områden, där lagstiftning förekommer med stöd av RF 73 § eller andra grundlagsstadganden, som uppställer krav på riksdagens samtycke för viss åtgärd, eller eljest, torde emellertid alltjämt förekomma exempel på det gamla systemet att riksdagen nöjer sig med att fastställa grunderna. Men här har över huvud, som det har sagts, »en vildvuxen flora av växlande for-

[1] Vad angår den tid, som står till regeringens förfogande för dess ställningstagande till riksdagens beslut i lagärenden, se under 8 §.

[2] Ett undantag utgör första lagutskottets förslag (utl. 1962:9) till lag ang. ändring av 34 § aktiebolagslagen. I ifrågavarande fall, vilket föranletts av motion II:282 av herrar Regnéll och von Sydow (h), förelåg emellertid utredning (SOU 1958:27) som remissbehandlats.

mer utvecklats, ofta under stor oklarhet om den statsrättsliga grund man byggt på».[1]

En särställning intar *skattelagarna,* vilka såsom redan angivits icke av regeringsformen betraktas som lagar. Med utgångspunkt från principen att riksdagen är ensam innehavare av beskattningsmakten ansågs det den första tiden efter år 1809 naturligt, att bevillningsförordningen icke blott beslutades utan även utfärdades av riksdagen. Riksdagsbeslut angående de speciella bevillningarna utfärdades emellertid redan från början av regeringen, och efter någon tid överfördes även utfärdandet av bevillningsförordningen till regeringen. Skatteförfattningarna kallas numera sedan länge kungl. förordningar och utfärdas »i överensstämmelse med riksdagens beslut». Ordvalet anses alltjämt innebära, att riksdagen ensam beslutar. Å andra sidan hävdas inom doktrinen, att riksdagen genom sitt skattebeslut blott ger regeringen ett bemyndigande att utfärda en viss skattelag, vilket bemyndigande regeringen begagnar sig av, om den finner det erforderligt (jfr nedan s. 371).

Det bör tilläggas, att *avlöningsförfattningarna* utfärdas av regeringen efter bemyndigande av riksdagen.

Delegation

Ett särskilt problem knyter sig till frågan, huruvida lagstiftningsbefogenhet, som av grundlagen uppdragits åt visst statsorgan, kan av detta överlåtas (delegeras) till annat. På en punkt lämnar regeringsformen ett uttryckligt medgivande till partiell sådan överlåtelse: såsom förut angivits, kan konungen enligt RF 89 § åt riksdagen överlämna att gemensamt med honom avgöra något som rikets allmänna styrelse rörer. Av grundlagens tystnad i övrigt i fråga om överlåtelse av lagstiftningsbefogenhet har dragits den slutsatsen, att sådan överlåtelse i andra fall icke är tillåten. Då den statsrättsliga doktrinen anslutit sig till samma mening, har det emellertid i allmänhet skett med utgångspunkt från den nutida uppfattningen, att regering och riksdag är statsorgan och att den offentligrättsliga kompetensregleringen innebär en förpliktelse för varje statsorgan att fullgöra de uppgifter, som grundlagen uppdrager åt detta.

I praxis har det ofta förekommit, att i samfällt stiftad lag angives att närmare bestämmelser, t. ex. om viss förvaltningsmyndighets organisation och verksamhet, meddelas av regeringen. Det anses allmänt, att det i sådana fall icke är fråga om delegation av lagstiftningsbefogenhet utan blott om ett konstaterande av en befogenhet, som tillkommer regeringen såsom innehavare av den styrande makten. Mera svårbedömbara är de fall, då det i en samfällt stiftad lag stadgas, att närmare bestämmelser om lagens tillämpning meddelas av regeringen. Bedömandet blir beroende på vad som avses

[1] Herlitz, Svenska statsrättens grunder, 2 uppl. (1956) s. 127. Se även Herlitz, Förvaltningsrättslig tidskrift 1939 s. 289 ff.

med »tillämpningsföreskrifter». Innefattar tillämpningsföreskrifter endast sådana anvisningar, som regeringen i egenskap av innehavare av den styrande makten är befogad att meddela, är det återigen blott fråga om ett konstaterande av vad som gäller oberoende av de angivna orden. Av speciell art är bemyndiganden åt regeringen att avgöra, när en lag skall träda i kraft, eller att närmare avgränsa lagens tillämplighetsområde.

De här angivna svårigheterna har sin grund i en strävan att låta lagen så att säga bli så fullständig som möjligt. Denna strävan leder till att i själva lagen inrymmes bestämmelser, som är av administrativ natur, eller, där dessa blir för utrymmeskrävande, till att i lagen införes hänvisningar till att närmare bestämmelser utfärdas av regeringen. I den mån administrativa bestämmelser inflyter i själva lagen, måste de formellt betraktas som lag av samma art som lagen själv. I den mån de utfärdas av regeringen i administrativ ordning, kan de däremot hänföras till den ekonomiska och adminstrativa lagens område. I samband med genomförandet av 1949 års ändringar av riksdagens arbetsformer uttalades, att någon egentlig delegation av riksdagens beslutanderätt i lagfrågor icke borde komma till stånd. Lag skulle enligt RF 87 § stiftas av regering och riksdag gemensamt, och det vore ägnat att inge betänkligheter att genom delegation till regeringen av riksdagens rätt rubba denna grundprincip i författningen. Samtidigt rekommenderades emellertid, att administrativa bestämmelser och rena tillämpningsföreskrifter icke borde intagas i de lagförslag, som framlades för riksdagen. Härifrån gjordes dock bestämt undantag för lagar, som rörde sociala förhållanden eller som angick kommunerna och skulle tillämpas av kommunala myndigheter. Riksdagsledamöternas speciella kännedom om dessa frågor kunde vara av så stort värde, att riksdagen här alltjämt borde få medverka i behövlig utsträckning vid utformningen av administrativa bestämmelser och tillämpningsföreskrifter. (SOU 1947: 79 s. 16, SärU 1948: 1 s. 11.)

Det finns emellertid också exempel på den motsatta situationen, nämligen att en lag är så allmänt formulerad, att icke bara detaljer utan även mera väsentliga ting lämnas oreglerade i lagtexten. Det förekommer, att själva lagtexten på viktiga punkter innehåller så vaga beskrivningar och formuleringar, att den i och för sig framstår som nära nog intetsägande. Uttalanden i förarbetena blir då vägledande för tillämpningen. Där förarbetena icke ger några klara anvisningar, får lagtillämparen, till dess praxis stadgat sig, relativt fria händer för bedömningen av frågan hur lagens syfte skall kunna nås.

Vad som i detta sammanhang är av särskilt intresse är de så kallade fullmaktslagarna, som tillkom under och i samband med de båda världskrigen. Fullmaktslagarna kan karakteriseras som »ramlagar», vilka under i lagen angivna villkor och situationer (t. ex. krig, krigsfara eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden) ger eller kan ge regeringen vidsträckta befogenheter att handla för att tillvarataga av lagen angivna, all-

mänt formulerade syften (t. ex. 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). Dessa lagar avviker därigenom från andra lagar. Å andra sidan möter i Sverige icke exempel på vad man i utlandet ofta avser med fullmaktslag, dvs. ett parlamentsbeslut, som för viss tid ger regeringen frihet att handla mot eller upphäva gällande lag, stundom också grundlag. De svenska fullmaktslagarna kan sägas utgöra ett mellanting mellan normal lagstiftning och ovan nämnda utländska parlamentsbeslut (se utförligare nedan under 10 kap. 2 §).

Det kan med vida större tyngd än beträffande bemyndiganden att utfärda tillämpningsföreskrifter ifrågasättas, om icke fullmaktslagarna innebär, att riksdagen överlåter lagstiftningsbefogenheten åt regeringen. Visserligen kan det vara svårt att klart draga gränsen mellan administrativa bestämmelser och mera väsentliga bestämmelser, men uppenbart torde vara, att denna gräns överskridits genom fullmaktslagarna. Problemet har i allmänhet endast antytts i den statsrättsliga diskussionen. Man har i huvudsak nöjt sig med att hänvisa till att problemet är svårbedömbart eller till att delegationen kan försvaras med hänsyn till de onormala förhållanden den avsett samt med hänsyn till lagarnas tidsbegränsning.

Utredningen

Lagbegreppet. Att handla och besluta å statens vägnar innefattar uppgifter av mycket växlande innehåll och karaktär. Av ålder har i vårt land en skillnad gjorts mellan styrande, lagstiftande, beskattande och dömande statsuppgifter (funktioner). Med utgångspunkt från en sådan materiell uppdelning har våra regeringsformer utskiftat statsuppgifterna mellan statsorganen. Detta traditionella tillvägagångssätt har givit åt statsskicket fasta drag, och det finns enligt utredningens mening ingen anledning att frångå denna hävdvunna ordning. I enlighet härmed bör lagbegreppet — bortsett från grundlagsbegreppet — alltjämt definieras materiellt. Att införa ett formellt lagbegrepp, dvs. att oberoende av innehållet såsom lag beteckna alla de beslut som regering och riksdag fattar samfällt eller som riksdagen ensam fattar, skulle varken praktiskt eller teoretiskt medföra några fördelar.

I det materiella lagbegreppet ligger, att lag är en generell rättsregel. Härav följer, att t. ex. budgetregleringen icke är att anse som en art av lagstiftning. Över huvud gäller, att varje beslut, som uttryckligen avser ett konkret fall, icke är att betrakta som en lagstiftningsakt. Med utgångspunkt härifrån synes det ej lämpligt, att — såsom föreskrives i RF 49 § 2 mom. — för varje folkomröstning stifta en särskild lag, i vilken det skall bestämmas vilken eller vilka frågor som skall bli föremål för folkomröstningen samt tid och sätt för denna. Vad som erfordras är i stället en lag om folkomröstning, i vilken gives generella regler för tillvägagångssättet vid sådan omröstning.

Av det materiella lagbegreppet följer emellertid icke, att endast den, som utövar den lagstiftande funktionen, äger fastställa generella bestämmelser. I den styrande funktionen ingår sålunda icke blott att tillämpa regler, som fastställts av den lagstiftande makten, eller att eljest avgöra konkreta fall utan även att fastställa ytterligare regler. Även förvaltningsmyndigheternas arbete utmynnar i betydande utsträckning i fastställande av än ytterligare regler. Enligt utredningens mening bör det ankomma på *lag*stiftaren att fastställa endast generella regler av väsentlig innebörd. Frågan om vilka rättsregler som är av sådan innebörd kommer att närmare behandlas under 2 §. Redan här må framhållas, att utredningens förslag i stort sett innebär, att till lagområdet skall höra grundlag och övriga nuvarande lagar och författningar, som tillkommit genom samfällda beslut av regering och riksdag, samt skattelagarna.

Såsom akter av »lagstiftning» har det varit vanligt att räkna alla från de högsta statsorganen utgående akter, som går ut på att fastställa, ändra eller upphäva rättsnormer. Själva termen »lag» har däremot haft en mera begränsad användning, som dock icke varit enhetlig. I regeringsformen förekommer termen som beteckning även för företeelser, vilka enligt praxis icke rubriceras som lag. Därtill kommer, att praxis varit skiftande. Det är enligt utredningens mening angeläget att det skapas en såvitt möjligt fast och entydig terminologi. Utredningen förordar, att såsom gemensam beteckning för samtliga de akter, som går ut på att fastställa, ändra eller upphäva rättsnormer, användes den hävdvunna termen »författning». Utredningen förordar vidare, att termen »lag» reserveras för författning, som innehåller så väsentliga rättsregler, att den bör beslutas av innehavaren av den lagstiftande makten. Härav följer (jfr nedan), att begreppet »ekonomisk och administrativ *lag*» bortfaller. Det bör enligt utredningens mening ersättas av uttrycket »författning för rikets styrelse och förvaltning». Detta uttryck avses täcka det område, där reglering för närvarande sker genom författning som regeringen beslutar i administrativ ordning.

Av den definition, som här givits av begreppet »lag», följer vidare, att termen »lagstiftning» bör avse endast tillkomsten av sådana rättsregler, som benämnes lag, samt att termerna »lagärende» och »lagbeslut» bör användas endast i fråga om lag. Dessa termer har i utredningens förslag denna innebörd. En författning, som regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning, skulle alltså icke längre betraktas som en lagstiftningsakt utan som en akt, som regeringen beslutar i kraft av att rikets styrelse och förvaltning tillkommer regeringen. I själva verket utgår redan RF 89 § från att makten över den ekonomiska och administrativa lagstiftningen tillkommer konungen i kraft av att den styrande makten enligt RF 4 § tillerkänts honom.

Utredningens förslag innebär alltså bland annat, att den nuvarande regeringsformens olika lagkategorier på den samfällda lagstiftningens område

sammanföres till en enda kategori, kallad *lag*. Inom denna stora grupp är det emellertid av hänsyn till lagstiftningsförfarandet erforderligt att urskilja vissa grupper. En sådan kategori är grundlag, en annan är kommunallag, en tredje skattelag.

Speciella problem uppstår i fråga om den nuvarande kategorin *kyrkolag*. Dessa kan emellertid knappast lösas, förrän det utredningsarbete, som för närvarande pågår angående förhållandet mellan stat och kyrka, slutförts. Leder ställningstagandet till detta utredningsarbete till att de nuvarande banden mellan stat och kyrka i allt väsentligt upprätthålles, torde begreppet kyrkolag böra bibehållas i regeringsformen. Skiljes däremot kyrkan från staten, blir den reglering i lag av kyrkans förhållanden, vilken eventuellt kan vara erforderlig, icke längre av offentligrättslig karaktär, i varje fall icke av samma art som för närvarande. Kyrkolagsbegreppet bör då utgå ur regeringsformen. I avvaktan på detta ställningstagande har författningsutredningen i övergångsbestämmelserna 2 § 4. medtagit kyrkolag som en särskild lagkategori. Placeringen i övergångsbestämmelserna innebär icke något förord från utredningens sida till förmån för den ena eller den andra lösningen. Den motiveras uteslutande av att det i avvaktan på ställningstagandet till ovan nämnda utredningsarbete ansetts riktigast att bibehålla nuvarande ordning för kyrkolagstiftning, en ordning, som helt avviker från den av utredningen föreslagna ordningen för lagstiftning och som därför icke lämpligen ansetts böra inarbetas i förevarande kapitel (jfr nedan under övergångsbestämmelserna 2 § 4.).

Lagstiftning. Med den maktbalans mellan konung och ständer, som 1809 års regeringsform avsåg att skapa, stod lagstiftning genom samfällda beslut i god överensstämmelse. En parlamentarisk regeringsmakt kan emellertid icke på detta för samhällslivets gestaltning grundläggande område göra anspråk på någon från folkrepresentationen fristående och likaberättigad ställning. Regeringsformens konstruktion, enligt vilken lagen är resultatet av två inbördes överensstämmande och likvärdiga beslut, det ena fattat av regeringen, det andra av riksdagen, framstår därför nu som definitivt föråldrad och bör icke införlivas med en ny författning. För att åstadkomma ett statsrättsligt giltigt beslut i en lagfråga bör alltså fordras beslut endast av riksdagen. En sådan lösning ansluter sig till den praxis som utvecklat sig. Regeringen har nämligen så till vida sedan länge upphört att utöva sin medbestämmanderätt, som den icke längre gör bruk av sin statsrättsliga befogenhet att vägra sanktion av lagbeslut, som riksdagen för sin del fattat.

Enligt utredningens åsikt kan det dock vara motiverat att tillerkänna regeringen en viss begränsad prövningsrätt i förhållande till lagbeslut, som riksdagen fattar. Härom hänvisas till vad som anföres under 8 §.

Enligt den av utredningen föreslagna konstruktionen skall sålunda lag stiftas av riksdagen ensam. Från principiell synpunkt är detta en viktig

ändring, och utredningen får erinra om att redan i 1 kap. 7 § upptagits en bestämmelse om att lag stiftas av riksdagen. Någon markant ändring i nuvarande praxis i fråga om lagstiftning innebär förslaget emellertid icke, därför att regeringen sedan länge upphört att begagna sin vetorätt. Ej heller i övrigt torde förslaget medföra någon egentlig ändring i fråga om lagstiftningsarbetet. Det kan sålunda förväntas, att lagförslagen alltjämt i allmänhet kommer att framläggas av regeringen och att denna sålunda till övervägande del kommer att svara för det faktiska lagstiftningsarbetet.

Såsom redan framhållits sker ändring eller upphävande av en lag genom lagstiftning i samma ordning. Den princip, som här kommer till uttryck, den formella lagkraftens, är viktig (jfr nedan under 2 §) och den bör enligt utredningens mening inskrivas i den nya regeringsformen. För att möjliggöra att principen skall kunna tillämpas även i fråga om de författningar, som beslutats enligt 1809 års regeringsform, har i övergångsbestämmelserna 1 § upptagits vissa särskilda bestämmelser.

I fråga om grundlagsstiftning, stiftande av bestämmelse i riksdagsordningen och kyrkolagstiftning bör gälla vissa specialbestämmelser. Härom hänvisas till 3 § (grundlagsstiftning), 5 § (riksdagsordningen) samt till övergångsbestämmelserna 2 § 4. (kyrkolagstiftning). Beträffande lagrådet hänvisas till detta kapitel 6 §.

Delegation. Det bör enligt utredningens mening alltjämt finnas möjlighet för regeringen att framlägga för riksdagen för antagande såsom lag ett förslag till författning, som regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning. Vad angår frågan om överlåtelse av lagstiftningsbefogenhet, anser utredningen, att någon egentlig sådan delegation icke bör kunna medgivas utan stöd i grundlag. Den av grundlagen angivna kompetensregleringen bör ligga fast och icke genom delegation kunna på en bakväg kringgås. Med den ståndpunkt utredningen intagit är det väl förenligt, att tillämpningsbestämmelser av administrativ natur till lag kan utfärdas av regeringen och att erinran om denna befogenhet kan inrymmas i lagen i fråga. Det är nämligen här ej fråga om någon delegation. I detta sammanhang vill utredningen understryka den rekommendation, som gjordes i samband med genomförandet av 1949 års ändringar av riksdagens arbetsformer, att i de lagförslag, som framlägges för riksdagen, i allmänhet icke bör intagas administrativa bestämmelser. Utredningen vill vidare understryka det önskvärda i att regeringen skall äga att i handels- eller penningpolitiska syften vidtaga jämkningar i fråga om tullsatser. Utredningen har övervägt att i förslaget till regeringsform upptaga ett uttryckligt stadgande härom. En sådan begränsad rätt torde emellertid, liksom för närvarande,[1] kunna grundas på bestämmelser i skattelag (tullförfattning).

[1] Se t. ex. förordning den 13 maj 1960 angående rätt för konungen att i vissa fall förordna om avvikelse från tulltaxan m.m. Denna förordning tillkom för att genomföra tullavvecklingsbestämmelserna inom EFTA. Jfr prop. 1962: 140 samt BevU 1962: 52. Se även under 4 kap. 9 §.

Däremot synes enligt utredningens mening fullmaktslagarna kunna innebära ett överskridande av grundlagens för normala förhållanden givna kompetensreglering. Då fullmaktslagar i vissa lägen är oundgängligen nödvändiga, bör i regeringsformen intagas bestämmelser, som möjliggör sådana lagar. Den lämpliga placeringen för dessa bestämmelser torde vara i kapitlet om särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. Härom hänvisas till 10 kap. 2 §.

Utredningen får slutligen erinra om att enligt 4 kap. 9 § skall med riksdagens godkännande kunna avslutas överenskommelse med främmande stat eller mellanfolklig organisation, varigenom på mellanfolklig organisation bl. a. skall kunna överlåtas befogenhet att i visst ämne stifta lag, dock icke grundlag. Härom hänvisas till vad som sagts under nämnda paragraf.

Enligt dessa överväganden har i 1 § första stycket upptagits en bestämmelse om att riksdagen tillkommer att stifta grundlag och annan lag. Enligt paragrafens andra stycke må lag ej ändras eller upphävas annorledes än genom lag, stiftad i samma ordning som den ändrade eller upphävda lagen.

2 §

Lagområdet

Under föregående paragraf har lämnats en redogörelse för de olika lagbegreppen i 1809 års regeringsform och för vad vart och ett av dem omfattar i praxis. Här må hänvisas till denna redogörelse. Samtidigt har framhållits, att utredningens förslag i stort sett innebär, att till lagområdet skall höra grundlag och övriga nuvarande lagar och författningar, som tillkommit genom samfällda beslut av regering och riksdag, samt skattelagarna. Den närmare avgränsningen av lagområdet sker genom förevarande paragraf.

Vad först grundlagsbegreppet angår, är enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen rikets grundlagar. Beträffande vad som bör upptagas i grundlag hänvisas till vad som sagts å s. 43.

I fråga om de rättsregler i övrigt, som bör stiftas som lag, dvs. beslutas av riksdagen, är det angeläget att nå fram till klarare hållpunkter än det nuvarande uttrycket »allmän civil- och kriminallag» erbjuder. Enligt utredningens mening bör man genom en uppräkning i lagtexten angiva de ämnen, i fråga om vilka bestämmelser — om sådana anses erforderliga — ej får givas annorledes än i lag. Utredningen föreslår, att dessa ämnen skall vara: svenskt medborgarskap, enskildas egendom och inbördes förhållanden, brott och påföljd för brott, rättegångsförfarandet, värnplikt och annan tjänsteplikt, åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda samt grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten.

»*Bestämmelser om enskildas inbördes förhållanden*» utgjorde vid tillkomsten av 1809 års regeringsform huvudbeståndsdelen av vad man då hänförde till allmän civillag i egentlig mening. Det utvidgade uttrycket »*bestämmelser om enskildas egendom och inbördes förhållanden*» avses svara mot huvuddelen av det område, som för närvarande betecknas som sådan lag. Att svensk medborgares egendom är tryggad och att expropriation och annat dylikt förfogande över egendom får ske allenast under förutsättningar, som angives i lag, framgår redan av 2 kap. 3 §. I fråga om uttrycket »*bestämmelser om brott och påföljd för brott*» bör uppmärksammas, att det i 2 kap. 2 § upptagits ett stadgande, att svensk medborgare åtnjuter personlig frihet samt att denna frihet ej får inskränkas annorledes än genom lag eller med stöd av lag. »*Bestämmelser om svenskt medborgarskap*» samt »*om värnplikt och annan tjänsteplikt*» bör särskilt nämnas för att markera den vikt, sådana bestämmelser äger. Till detta område hör bl. a. civilförsvarsplikten. Uppmärksammas bör, att redan i 2 kap. 7 § upptagits en bestämmelse, att det är svensk medborgares rätt och plikt att deltaga i rikets försvar enligt vad därom stadgas i lag. Med »*åligganden i övrigt för kommuner*» åsyftas sådana uppgifter som staten uppdrager åt kommunerna att omhänderhava, såsom undervisning, hälsovård och sjukvård. Med »*åligganden i övrigt för enskilda*» avses andra tjänstbarheter än värnplikt och tjänsteplikt, såsom uppgifts- och upplysningsskyldigheter av olika slag. Rättsläget i fråga om sådana ålägganden för kommuner och enskilda har hittills varit ej fullt klart. Ofta har till stöd för ålägganden, såsom ovan anförts, åberopats RF 73 §.

Ett förbud mot att på ifrågavarande ämnesområden fastställa bestämmelser annorledes än i lag kan emellertid icke gälla utan undantag. Mindre ingripande bestämmelser bör kunna beslutas av regeringen eller i vissa fall av annan myndighet, och enligt utredningens förslag skall ett dylikt undantagsstadgande upptagas i förevarande paragraf. Vad som menas med »mindre ingripande bestämmelser» är ett avvägningsproblem, som knappast kan närmare preciseras i grundlag utan som lämpligen bör lösas i praxis. I fråga om »bestämmelser om brott och påföljd för brott» bör enligt utredningens mening i detta hänseende gälla, att frihetsstraff utöver sex månader skall kunna föreskrivas endast i lag. Med stöd av nu angivna undantag bör däremot kortare frihetsstraff kunna föreskrivas i annan författning än lag (jfr 2 kap. 2 §). Att tillämpningsföreskrifter till lag skall kunna utfärdas av regeringen eller av annan myndighet har ovan berörts.

Vad slutligen angår uttrycket »*grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten*» avses, att detta uttryck skall täcka det område, som för närvarande regleras av kommunallagarna. Termen »kommunallag» bör av praktiska skäl inskrivas i lagtexten. Då det här är fråga endast om *grunderna*, behöver en motsvarande undantagsbestämmelse som den i föregående stycke angivna icke tillfogas.

Härutöver måste det emellertid alltjämt i grundlag kunna stadgas, att i visst fall reglering skall ske genom lag eller får ske endast genom lag. Här nedan följer en översikt av de särskilda ställen i FRF, där hänvisning till lagstiftning förekommer. Observeras bör, att dessa fall ofta täckes även av den angivna uppräkningen i förevarande paragraf.

I 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter gives flera hänvisningar till lagstiftning. Ovan har nämnts, att enligt 3 § expropriation och annat dylikt förfogande över egendom må ske allenast under förutsättningar, som angives i *lag*. Det har vidare erinrats om 7 §, enligt vilken det är svensk medborgares rätt och plikt att deltaga i rikets försvar, enligt vad därom stadgas i *lag*. Därutöver innehåller 2 kap. följande hänvisningar till lagstiftning. I 1 § stadgas, att svensk medborgare skall njuta åsiktsfrihet, yttrandefrihet och tryckfrihet, religionsfrihet samt församlingsfrihet och föreningsfrihet. Det föreskrives därefter, att medborgarna sålunda äger, enligt vad i *grundlag* och annan *lag* närmare stadgas, 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. Enligt 2 § åtnjuter svensk medborgare personlig frihet samt rätt att fritt välja vistelseort inom riket eller lämna riket; han är ock tillförsäkrad hemfrid samt rätt att oförkränkt sända meddelanden genom post eller annat sådant allmänt samfärdsmedel; dessa fri- och rättigheter får ej inskränkas annorledes än *genom lag eller med stöd av lag*. I 4 § föreskrives, att om barns rätt till grundläggande undervisning i allmänna skolor och om den skolplikt som må åläggas barn stadgas i *lag*. På motsvarande sätt fastslås i 6 § att det skall stadgas i *lag* om rätt för den som ej kan försörja sig själv att vid behov få bistånd och stöd av det allmänna. Slutligen gäller enligt 10 §, att inskränkning i politisk flyktings rätt till fristad i riket ej får ske annorledes än *genom lag eller med stöd av lag*.

Enligt 4 kap. 10 § skall grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet givas i *lag*. I 4 kap. 14 § föreskrives, att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva tjänst med vilken är förenad myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. För innehav eller utövande av annan tjänst, som innefattar myndighetsutövning, må såsom villkor uppställas krav på svenskt medborgarskap; härom stadgas i *lag*. I 4 kap. 14 § stadgas vidare, att grundläggande bestämmelser om tjänstemans skyldigheter och rättigheter gives i *lag*.

I 5 kap. föreskrives, att inskränkning i rätten att fullfölja talan till högsta domstolen får ske allenast enligt grunder, som angives i *lag* (2 §) samt att högsta förvaltningsdomstolen, enligt vad därom stadgas i *lag*, har högsta domsrätten i förvaltningsmål (3 §). Enligt 5 kap. 4 § skall riksrätten, i den

omfattning som stadgas i regeringsformen eller i annan *lag*, upptaga i paragrafen angivna mål.

I 6 kap. 8 § stadgas, att närmare bestämmelser om val till riksdagen gives i *lag*. Härmed åsyftas lagen om val till riksdagen (vallagen). Enligt 6 kap. 12 § gives närmare bestämmelser om riksdagen och dess arbete i *lag*, dvs. i riksdagsordningen.

Det föreskrives i 7 kap. 6 § att närmare bestämmelser om lagrådet gives i *lag*.

Av betydande räckvidd är bestämmelsen i 8 kap. 1 § första stycket, att skatt ej må beslutas annorledes än *genom lag eller*, såvitt angår skatt för att täcka kommuns medelsbehov, *med stöd av lag*. Detta innebär, att de nuvarande bevillningsförordningarna (skattelagarna) skall tillkomma i lags form. Härom hänvisas till vad som säges under nämnda paragraf (se nedan s. 375). Nämnas bör vidare, att enligt 8 kap. 1 § andra stycket även statlig avgift skall kunna fastställas *genom lag*.

Enligt 8 kap. 2 § skall närmare bestämmelser om de grunder, enligt vilka statsbudgeten skall uppställas, givas i *lag*. Här förutsättes tillkomsten av en budgetlag. I denna bör lämpligen upptagas allmänna bestämmelser om villkor för användning av anslag som upptagits i beredskapsbudget; dessa skall enligt 10 kap. 1 § givas i *lag*. I 8 kap. 8 § stadgas, att närmare bestämmelser om riksbanken gives i *lag;* härmed åsyftas främst lagen om Sveriges riksbank.

I 10 kap. förutsättes lagstiftning — förutom i fråga om de ovan omtalade allmänna bestämmelserna om villkor för användning av anslag som upptagits i beredskapsbudget — för bemyndigande åt regeringen att, då riket är i krig eller krigsfara eller då andra utomordentliga förhållanden råder, i visst ämne meddela föreskrifter, som eljest skolat givas i *lag eller med stöd av lag*.

Här må slutligen erinras om att tryckfrihetsförordningen förutsätter eller föreskriver *lagstiftning* om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (2 kap. 1 §), angående skyldighet att avlämna för bibliotek avsedda exemplar av tryckt skrift (4 kap. 7 §), om förbud mot spridning av vissa kartor m. m. (6 kap. 2 §) samt angående rättegången i tryckfrihetsmål (12 kap. 15 §).

För lagområdets avgränsning är slutligen den ovan berörda bestämmelsen i 7 kap. 1 § andra stycket av stor betydelse. I detta stycke har upptagits ett stadgande, att lag må ej ändras eller upphävas annorledes än genom lag, stiftad i samma ordning som den ändrade eller upphävda lagen. Detta innebär, att varje författning, som tillkommit genom lagstiftning — t. ex. en författning, som regeringen ägt besluta för rikets styrelse och förvaltning men som av regeringen förelagts riksdagen för antagande såsom lag — hör till lagområdet. För att möjliggöra att principen skall kunna tillämpas även

i fråga om de författningar, som beslutats enligt 1809 års regeringsform, har, såsom redan framhållits, i övergångsbestämmelserna 1 § upptagits vissa särskilda bestämmelser. Innebörden av dessa bestämmelser är framför allt den, att till lagområdet hänföres varje författning, som tillkommit genom samfällda beslut av regering och riksdag, samt därutöver bevillningsförordningarna.

Av den funktionsuppdelning, som förslaget till ny regeringsform bygger på och som närmare kommenterats under 1 kap., följer, att lag bör i princip kunna stiftas endast i ämne, som hör till det ovan angivna lagområdet. Ett undantag härifrån utgör den nedan i 7 § föreslagna rätten för regeringen att förelägga riksdagen, för antagande såsom lag, förslag till författning, som regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning. Men riksdagen har icke någon rätt att på eget initiativ antaga en sådan författning såsom lag.

Även med den avgränsning, som utredningen föreslår, torde det emellertid alltjämt komma att uppträda gränsfall mellan lagområdet och det område, som regleras genom annan författning än lag. Enligt nuvarande praxis brukar, då tvekan uppstår huruvida ett lagförslag är av allmän eller ekonomisk lags natur, regeln vara den, att lagförslaget framlägges för riksdagen för antagande såsom lag, dvs. att man väljer det första alternativet. Denna praxis bör enligt utredningens mening icke frångås.

Från dessa utgångspunkter har i 2 § första stycket upptagits ett stadgande att ej må annorledes än i lag givas 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 eller enskilda. Härtill har fogats, att i annan författning än i lag må dock mindre ingripande bestämmelser beslutas av regeringen eller, enligt vad därom särskilt stadgas, av annan myndighet. I andra stycket har föreskrivits, att i lag gives ock bestämmelser om grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten (kommunallag). I tredje stycket har erinrats om att det i regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen är särskilt stadgat, att utöver vad nu sagts bestämmelser i vissa ämnen skall givas i lag.

3 §

Grundlagsstiftning

Såsom tidigare framhållits och såsom framgår av översikten över bestämmelser rörande grundlagsändring i vissa främmande länder å s. 102 är det brukligt, att författningsändring är omständligare eller svårare att genomföra än vanlig lagändring. För vårt lands del gäller enligt RF 81 §, att grund-

lag icke kan ändras eller upphävas utan genom konungens och två riksdagars beslut. I RO 64 § stadgas därutöver följande: »Förslag till stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag kan förkastas å den riksdag, vid vilken förslaget väckes, men ej slutligen antagas eller bifallas i vidsträcktare mån, än såsom ett förslag, vilket skall vila för att efter därpå förrättade nya val i hela riket till andra kammaren av den riksdag, som först sammanträder, ånyo prövas. Varder förslaget därvid av bägge kamrarna antaget, bliver det riksdagens beslut; ägande kamrarna ej rätt att uti vilande förslag ändring göra. Ej må beslut över vilande förslag till annan riksdag, än nu är nämnt, uppskjutas, utan att konungen och bägge kamrarna därom äro ense.»

Enligt praxis föreligger intet hinder att såsom vilande vid ett och samma tillfälle antaga alternativa beslut i grundlagsärende eller att under en andrakammarvalperiod såsom vilande fatta ett beslut, som strider mot ett tidigare under perioden fattat, vilande beslut.

Det andrakammarval, varom RO 64 § talar, behöver icke vara ett ordinarie val. Av grundlagstexten (ordet »därpå») torde vidare framgå, att valet skall förrättas mellan de båda riksdagsbesluten.

Beträffande slutligt beslut i grundlagsärende hänvisas till FRO 4 kap. 8 §.

Enligt RF 81 § åligger det konungen, sedan riksdagen bifallit ett av honom framlagt förslag till grundlagsändring eller han samtyckt till ett av riksdagen för dess del antaget förslag, att utfärda grundlagsändringen genom allmän kungörelse samt lämna riksdagen meddelande genom öppet brev, som skall uppläsas samtidigt i vardera kammaren av regeringsledamot. Efter denna uppläsning erhåller ändringen jämlikt RF 82 § kraft av grundlag.

Bestämmelserna i 1809 års regeringsform angående ändring av grundlag skiljer sig i vissa avseenden från vad som gäller i flertalet andra länder. En sådan skiljaktighet hänför sig till det förhållandet, att det i vårt land under alla förhållanden tar avsevärd tid att genomföra en grundlagsändring. Även om riksdagen enhälligt fattar ett preliminärt beslut i en grundlagsfråga, kan det slutgiltiga beslutet icke träffas, förrän nästa andrakammarvalperiod börjat löpa. Det har icke förekommit, att upplösningsval tillgripits för att påskynda avgörandet.

Frågan om att möjliggöra *snabbare behandling av grundlagsärende* har dock diskuterats vid upprepade tillfällen. I en motion av herr Herlitz (h) år 1940 (I: 1) hemställdes, att riksdagen ville för sin del antaga förslag till sådana ändringar i grundlagarna, att beslut om grundlagsändring måtte kunna med kvalificerad majoritet genomföras vid den riksdag, då förslag därom väcktes. Såsom stöd för sin hemställan åberopade motionären främst de dåvarande utomordentliga förhållandena, som kunde påkalla omedelbara grundlagsändringar. Två utvägar vore därvid öppna. Man kunde, såsom skedde 1812 och 1914, med berått mod sätta sig över gällande grundlag.

Den utvägen ville motionären bestämt avråda från. Eller också kunde man skapa former för snabbare ändring av grundlagarna. I motionen uttalades att i så fall inställde sig kravet på kvalificerad majoritet, vilken icke kunde sättas lägre än till 3/4 av vardera kammarens ledamöter. Vidare borde beslutet upprepas inom förslagsvis 30 dagar. Konstitutionsutskottet avstyrkte (utl. nr 30) motionen och framhöll, att i våra grundlagar kvarstod visserligen bestämmelser, som av historiska skäl där fått sin plats men nu ägde underordnad betydelse och icke längre kunde anses vara i behov av särskilt skydd. Denna omständighet fick emellertid icke undanskymma att våra grundlagar alltfort i enlighet med sin ursprungliga bestämmelse fyllde uppgiften att ge uttryck åt för vårt fria statsskick väsentliga principer. Dåvarande exceptionella förhållanden vore ägnade att framhäva betydelsen av att beslut som fattades av riksdagen i livsviktiga konstitutionella spörsmål icke återspeglade tillfälliga opinionsbildningar utan stod i samklang med en varaktig folkmening. I en reservation till utskottets utlåtande yrkades på utredning och förslag angående snabbehandling i vissa fall av grundlagsärenden. Yrkandet avsåg närmast tider av krig och krigsfara. Första kammaren biföll reservationen, andra kammaren utskottets hemställan.

I motionerna I: 110 av herr Gärde m. fl. (fp) och II: 176 av herr Bergvall m. fl. (fp) år 1944 om revision av tryckfrihetslagstiftningen m. m. uttalades bl. a., att behovet av en ökad rörelsefrihet för regeringsmakten torde i händelse av krig göra sig gällande på många områden av det konstitutionella livet. För att lösa den konstitutionella beredskapens problem skulle erfordras en nyckel till grundlagarnas säkerhetslås, en anordning, som gjorde det möjligt att under vissa noggrant angivna förutsättningar och i betryggande former genomföra en snabb till krigstiden begränsad ändring av de där nedlagda författningsbestämmelserna. I motionerna hemställdes om utredning av frågan om den konstitutionella beredskapen och därmed sammanhängande spörsmål. I anledning av motionerna hemställde riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet (utl. nr 22) bl. a. om allsidig utredning angående revision av tryckfrihetslagstiftningen. Enligt direktiven för de därefter tillkallade 1944 års tryckfrihetssakkunniga skulle dessa även närmare överväga den i motionerna berörda frågan om den konstitutionella beredskapen. I sitt betänkande (SOU 1947: 60) anförde de sakkunniga (s. 42), att denna fråga icke begränsade sig till sådana grundlagsändringar, som berörde tryckfriheten. De sakkunniga ansåg sig därför icke böra närmare utreda frågan om snabbehandling av grundlagsändring. Ej heller ansåg sig de sakkunniga kunna förorda en särskild beredskapslag på tryckfrihetens område. Vid remissbehandlingen ställde man sig allmänt kritisk till tanken på införandet av möjlighet till snabbehandling av grundlagsärenden. Sålunda anförde överståthållarämbetet:

I anslutning härtill vill överståthållarämbetet redan nu framhålla, att införandet av ett dylikt förenklat förfarande vid grundlagsändringar, även om det endast

skulle få tillgripas under vissa noggrant angivna förutsättningar, är ägnat att uppluckra respekten för grundlagarna. Enligt överståthållarämbetets förmenande ligger grundlagarnas kanhända främsta betydelse däri att de utgöra en ökad garanti mot rubbning av landets konstitution samt dess grundläggande rätts- och förvaltningsprinciper under stämningslägen, som framkallats av utomordentliga inre eller yttre förhållanden. Under s. k. normala tider kunde väl flertalet av de bestämmelser, som meddelas i grundlagarna, utan någon risk för rättskränkningar mot enskilda eller andra allvarliga olägenheter i stället meddelas i allmän lag. Om man ändock velat giva grundlagsskydd åt dithörande stadganden, är det för att under mera oroliga tider vara säkrad mot förhastade ändringar. Under sådana förhållanden synes det böra allvarligt avrådas från att underlätta en ändring av grundlagarna just under dylika extraordinära förhållanden. (Se prop. 1948: 230 s. 79.)

I proposition 1948: 230 med förslag till tryckfrihetsförordning m. m. anslöt sig departementschefen till den allvarliga varning överståthållarämbetet uttalat mot att underlätta en ändring av grundlagarna under extraordinära förhållanden (s. 101). Även konstitutionsutskottet gjorde (utl. 1948: 30 s. 35 f.) ett uttalande av liknande innebörd.

I SOU 1952: 7 föreslog 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning att såsom ett alternativ till gällande former för grundlagsändring med två riksdagsbeslut skulle införas möjligheten att låta det andra riksdagsbeslutet ersättas av en folkomröstning. Beslut om hänskjutande av ett vilande beslut i grundlagsärende till folkomröstning skulle fattas av konung och riksdag samfällt. Såsom stöd för förslaget anförde de sakkunniga, att den tidsutdräkt, som föranleddes av den obligatoriska dubbla riksdagsbehandlingen, i vissa fall kunde medföra påtagliga olägenheter. Även en angelägen reform, om vilken allmän enighet rådde, kunde komma att uppskjutas avsevärd tid. Därtill kom, att de vilande grundlagsärendena vid valen nästan utan undantag rönt endast ringa uppmärksamhet. Genom folkomröstning om ett grundlagsärende ställdes detta på ett helt annat sätt än vid ett val i blickpunkten och kunde mera omedelbart bli föremål för bedömande från de röstandes sida. Utredningen förutsatte emellertid, att beslutande folkomröstning i grundlagsärenden skulle tillgripas endast om särskilda skäl förelåg, såsom ett brådskande läge eller att det tedde sig särskilt önskvärt att erhålla ett omedelbart uttryck för folkmeningen.

Av utredningens ledamöter förklarade herrar Bergvall (fp), Håstad (h) och Wahlund (bf), att det för dem ej varit något primärt intresse att åstadkomma ett medel att påskynda ett vilande grundlagsförslags slutgiltiga antagande, så mycket mindre som det ibland visat sig vara en styrka att grundlagsändringar icke kunnat genomföras utan en längre eller kortare tidsutdräkt. Det kunde dock tänkas, att grundlagsändringar sammanhängande med nya folkrättsliga förpliktelser eller internationella åtaganden i framtiden kunde behöva genomföras snabbare än hittills varit möjligt utan att andra kammaren upplöstes.

I en reservation till betänkandet sade sig herr Wallentheim (s) icke

kunna biträda förslaget om beslutande folkomröstning i grundlagsärenden. Sådana måste alltid i ett samhälle, där demokratin slagit igenom, behandlas med den allra största varsamhet. Folkmeningen borde i sådana ting ha tillfälle att stabilisera sig, innan definitiva ställningstaganden ägde rum. Det som gjorde reservanten till bestämd motståndare till förslaget var emellertid främst utrikespolitiska skäl. Det måste alltid vara till fördel för en regering och riksdagen, vilka i allvarliga utrikespolitiska lägen kunde utsättas för starkt tryck från främmande makt i syfte att genomföra vissa ändringar i de medborgerliga rättigheterna eller i de demokratiska institutionerna i övrigt, att ha grundlagarnas förhållandevis starkt kringgärdade ändringsbestämmelser till stöd för en avvisande hållning. Exempel från det senaste världskriget torde i åtskilliga fall visa på värdet av fasta grundlagsreglerade bestämmelser, som icke utan mycket stora besvär kunde ändras. Det vore väsentligt lättare att i en specialfråga ordna med en folkomröstning under tryck av ett pressat utrikespolitiskt läge än att för eftergifter i den påtalade frågan nödgas förordna om nya allmänna val till andra kammaren och därmed rulla upp en diskussion över hela det politiska fältet.

Riksdagen begärde år 1953 att regeringen under dåvarande andrakammarvalperiod skulle framlägga förslag om utbyggande av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Samtidigt tog riksdagen avstånd från yrkanden att beslutande folkomröstning skulle införas. Tillfogas bör, att de som vid behandlingen av folkomröstningsfrågan i riksdagen 1952 och 1953 (se ovan s. 91) förordade, att beslutande folkomröstning i grundlagsärenden skulle införas såsom ett alternativ till det andra riksdagsbeslutet, ansåg det naturligt att kräva kvalificerad majoritet i kamrarna såsom villkor för anordnande av sådan omröstning.

I proposition 1954: 193 (s. 36) tog departementschefen avstånd från tanken på beslutande folkomröstning i grundlagsärende. Han hänvisade direkt till de utrikespolitiska överväganden, som herr Wallentheim anfört i sin reservation. Något yrkande om införande av beslutande folkomröstning i grundlagsärende framfördes detta år icke i riksdagen.

Utredningen

I memorial nr 1 med förslag till regeringsform anförde 1809 års konstitutionsutskott till stöd för sitt förslag att det för grundlagsändring skulle erfordras beslut vid två riksdagar: »Utskottet, som föreser att den grundlag riksens ständer nu komma att fastställa icke kan bliva fullkomlig, har velat öppna en möjlighet att förbättra den, när ett mer än tillfälligt allmänt tankesätt därom hunnit stadgas. Denna möjlighet borde likväl vara omgiven av försvårande formaliteter, nödvändiga för att avhålla icke nog betänkta försök och att förekomma förhastade beslut... Och på det icke under något tillstånd av våld eller folk-yrsla en statsförändring må kunna med sken av laglighet genomdrivas, har utskottet fastställt den grundsats,

att varje sådan föreslagen förändring icke förr än å den nästföljande riksdagen skall kunna antagas». Denna motivering för erforderligheten av särskilda garantier för ett noggrant övervägande av föreslagna grundlagsändringar är enligt utredningens mening ännu i hög grad bärande. För stiftande av grundlag bör därför alltjämt krävas två riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval. Besluten bör vara likalydande; någon ändring i vilande beslut skall sålunda icke kunna göras genom det slutliga beslutet.

Mot systemet med dubbla riksdagsbeslut med däremellan företaget nyval har, såsom redan sagts, invänts att det är för omständligt. Det har därvid framhållits, att grundlagarna innehåller en mängd detaljbestämmelser, för vilka det icke ter sig motiverat att bibehålla ett särskilt skydd. Det har vidare hänvisats till att det internationella samarbetet kan nödvändiggöra, att grundlagsändringar måste kunna genomföras snabbt. Och det har slutligen särskilt betonats, att det omständliga ändringsförfarandet kan under tider av krig eller krigsfara framtvinga, att man ser sig nödgad att bryta mot grundlagen. Å andra sidan har häremot hävdats, att just under tider av krig eller krigsfara utgör det omständliga ändringsförfarandet en särskilt värdefull garanti mot förhastade beslut och ett värdefullt skydd mot påtryckningar utifrån. Kritiken har lett till att förslag framlagts om införande av möjlighet till snabbehandling av grundlagsärende genom enkelt riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet eller enkelt riksdagsbeslut, åtföljt av folkomröstning. För tryckfrihetsförordningens del fanns under det andra världskriget särskilda beredskapsbestämmelser. En motsvarande lösning genom en särskild beredskapslag har diskuterats även senare.

Med anledning av den framförda kritiken vill utredningen framhålla, att det i förslaget till ny regeringsform knappast finns några detaljbestämmelser av det slag som åsyftats samt att den föreslagna nya rikdagsordningen visserligen innehåller detaljbestämmelser men att den icke skall vara grundlag. Vad åter angår argumentet, att det internationella samarbetet kan nödvändiggöra, att grundlagsändring skall kunna ske snabbt, har utredningen, som funnit argumentet befogat, i 4 kap. 9 § upptagit bestämmelser, som tillgodoser den angivna synpunkten.

I fråga om vad som bör gälla under tider av krig eller krigsfara vill utredningen betona, att just under sådana tider ter det sig angeläget, att lagligheten i statsmakternas beslut icke kan sättas i fråga. Ett tillgripande av så kallad nödrätt framstår under alla förhållanden som betänkligt. Men införande av möjlighet till snabbehandling av grundlagsändring är knappast den bästa vägen att komma till rätta med ifrågavarande problem. En på sådant sätt företagen ändring blir gärna i alltför hög grad präglad av den tillfälliga situationen. Man skulle också mista det nuvarande värdefulla skyddet mot påtryckningar utifrån. Utredningen förordar i stället, att i regeringsformen skall ingå särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. I förslaget har bestämmelser av sådan art samman-

förts i ett särskilt, avslutande kapitel. Dessa bestämmelser avser, såsom närmare utvecklats i anslutning till ifrågavarande kapitel, att möjliggöra, att statsverksamheten även under angivna förhållanden skall kunna fungera effektivt och i överensstämmelse med lag. Riksdagens befogenheter skall sålunda under vissa förutsättningar kunna överlåtas på en riksdagens krigsdelegation eller, om ej heller denna delegation kan sammanträda, på regeringen. I sistnämnda fall föreslås dock den begränsningen att överlåtelsen ej omfattar befogenhet att stifta grundlag.

Mot det nu tillämpade förfaringssättet vid grundlagsändring har invänts, att de vilande besluten i grundlagsärenden sällan uppmärksammas vid valen, varför den avsedda garantien knappast uppnås. I anslutning härtill har det stundom hävdats, att det är alltför lätt att ändra grundlag; det erfordras blott enkel majoritet av de röstande i båda kamrarna. Denna kritik är enligt utredningens mening befogad. Utredningen föreslår därför, att vilande beslut i grundlagsärende skall underställas folkomröstning i samband med närmast följande val till riksdagen, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter så yrkar. Beslutet skall enligt förslaget förfalla, om flertalet av dem som deltager i folkomröstningen, till antal motsvarande mer än hälften av antalet vid valet avgivna och godkända röster, röstar mot beslutet. Men även om tillräckligt flertal för att beslutet skall förfalla icke uppnås i folkomröstningen, blir det vilande beslutet därmed icke slutgiltigt antaget. Härför erfordras ett andra riksdagsbeslut i föreskriven ordning. Det föreslagna folkomröstningsinstitutet är alltså avsett att möjliggöra en negativ kontroll från folkets sida över riksdagsmajoriteten men icke en snabbehandling av grundlagsärende.

Beträffande den närmare utformningen av detta folkomröstningsinstitut hänvisas till 4 §.

Enligt utredningens mening bör i fråga om det *första* (det *vilande*) *beslutet* i grundlagsärende samma regler gälla som för beslut av riksdagen i allmänhet. Härav följer att det nuvarande förfaringssättet att såsom vilande antaga alternativa beslut eller att under en valperiod fatta ett vilande beslut, som strider mot ett tidigare under perioden fattat, vilande beslut, icke längre bör få tillämpas. Väljarna bör vid det riksdagsval, som skall föregå det slutliga beslutet, icke ställas inför situationen, att de ej vet, vilket av de vilande besluten i en och samma fråga som riksdagen egentligen förordar. Förfaringssättet är ej heller förenligt med de regler angående folkomröstning om vilande beslut, vilka utredningen föreslår. Vill riksdagen under senare riksmöte under valperioden fatta ett annat vilande beslut i en grundlagsfråga, vilket ändrar ett redan vilande beslut, bör det sistnämnda upphävas och ersättas av det nya beslutet. Det bör också vid senare riksmöte under valperioden stå riksdagen fritt att upphäva ett tidigare under valperioden fattat vilande beslut utan att ersätta det med ett annat.

Medan i fråga om det första beslutet de allmänna reglerna angående uppskov till närmast följande lagtima riksmöte under valperioden bör gälla, bör vad angår det *slutliga beslutet*, liksom nu, särskilda regler tillämpas. Beträffande dessa regler hänvisas till FRO 4 kap. 8 §. Det bör ankomma på konstitutionsutskottet att till riksdagen för slutligt beslut anmäla vilande beslut i grundlagsärende (se FRO 2 kap. 9 §).

Såsom framgår av 6 § föreslår utredningen, att lagrådets yttrande skall inhämtas i grundlagsärende. Detta bör ske före det första beslutets fattande.

I fråga om ändring eller upphävande av lag gäller enligt 7 kap. 1 § andra stycket, att sådant ej får ske annorledes än genom lag, stiftad i samma ordning som den ändrade eller upphävda lagen. Ändring och upphävande av lag föreslås sålunda skola ske på samma sätt som nu genom att det stiftas en lag om ändring eller upphävande av lagen i fråga, såvitt icke upphävandet sker i samband med stiftandet av en ny lag, som ersätter den gamla. Stadgandet avser även grundlag. Ändring eller upphävande av en grundlagsbestämmelse bör då genomföras på så sätt att det i samma former, som är angivna för stiftande av grundlag, stiftas en *lag* om ändring eller upphävande av grundlagsstället i fråga.[1] Det nuvarande förfaringssättet att utfärda en kungörelse om ändring eller upphävande av en grundlagsbestämmelse är icke förenligt med den av utredningen föreslagna användningen av termen lag.

I övrigt bör samma förfarande tillämpas vid stiftande av grundlag som vid stiftande av annan lag. Utfärdandet bör ske i samma ordning som i fråga om annan lag, och för ikraftträdandet bör gälla vanliga regler; den nu föreskrivna, särskilda proceduren med uppläsande av öppet brev vid sammanträden med kamrarna kan utgå. Återsändande bör däremot icke kunna ske i fråga om grundlag (se nedan under 8 §).

Av grundlagarna har, såsom tidigare (s. 35) framhållits, successionsordningen en särskild karaktär. Den reglerar i vilken ordning Karl XIV Johans manliga bröstarvingar äger rätt till den svenska tronen samt berör — bortsett från 9 §, vilken enligt utredningens förslag skall upphävas — frågor av mera internt intresse för dynastin. Med hänsyn härtill ter det sig rimligt att för *ändring* av successionsordningen uppställa krav på jämväl konungens personliga samtycke. Den anförda synpunkten äger emellertid icke giltighet i fråga om ett upphävande av successionsordningen i dess helhet. Beslut härom bör därför fattas i samma ordning som i allmänhet gäller för stiftande av grundlag.

Enligt dessa överväganden har i 3 § första stycket upptagits stadganden, att grundlag stiftas genom två likalydande beslut, av vilka det första är

[1] Då grundlagarnas antal är fixerat, är det icke möjligt att stifta en *grundlag* om ändring av viss paragraf i t. ex. regeringsformen.

vilande och det andra slutligt, samt att val till riksdagen skall ha hållits mellan besluten. Enligt andra stycket får successionsordningen ej ändras utan att konungen själv samtyckt därtill.

Bestämmelserna angående folkomröstning om vilande beslut i grundlagsärende har upptagits i 4 §.

4 §

Folkomröstning i grundlagsärende

Utredningen föreslår, såsom tidigare (s. 103) framhållits, att vilande beslut i grundlagsärende skall underställas folkomröstning i samband med närmast följande val, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter så yrkar. Enligt förslaget skall beslutet förfalla, om flertalet av dem som deltager i folkomröstningen, till antal motsvarande mer än hälften av antalet vid valet avgivna och godkända röster, röstar mot beslutet. Det har samtidigt understrukits, att sådan folkomröstning är enbart en negativ kontroll från folkets sida över riksdagsmajoriteten samt att kravet på att minst en tredjedel av riksdagens ledamöter skall biträda yrkandet om folkomröstning innebär, att vilande beslut om grundlagsändring kräver två tredjedels majoritet, om man vill undvika folkomröstning. Å andra sidan har det betonats, att institutet utformats så, att ett vilande beslut i grundlagsärende icke kan förfalla med mindre det föreligger en betydande opinion inom folket emot det.

I detta sammanhang återstår att behandla det föreslagna folkomröstningsinstitutets utformning i detalj och i övrigt.

Enligt *utredningens* mening bör icke blott riksdagsledamöter utan även regeringen kunna utlösa den negativa kontroll av ett vilande beslut i grundlagsärende, som en folkomröstning innebär. Om initiativet utgår från riksdagsledamöter, bör framställningen om folkomröstning undertecknas av de ledamöter som biträder yrkandet. Framställningen bör ställas till talmannen och ingivas till denne. Det bör icke vara nödvändigt, att riksmöte pågår vid tidpunkten för framställningens ingivande. Talmannen bör ha att konstatera, att erforderligt antal undertecknat framställningen och därefter överlämna denna till regeringen för verkställande.

Frågan huruvida ett vilande beslut i grundlagsärende skall underställas folkomröstning eller icke, bör vara besvarad inom relativt kort tid efter det att beslutet fattades. Under alla förhållanden måste förberedelserna för folkomröstningen kunna påbörjas i god tid före valet. Utredningen föreslår, att initiativ till folkomröstning skall tagas inom tre veckor från dagen för beslutet, och förutsätter härvid, att grundlagsärende ej behandlas så sent, att tiden mellan fattandet av ett vilande beslut och ett riksdagsval understiger tre veckor. Om ett vilande beslut upphäves eller om det ändras genom ett

nytt vilande beslut, bör tidigare beslutad folkomröstning i ärendet självfallet icke anordnas.

Folkomröstning bör av praktiska skäl och av kostnadsskäl äga rum i samband med närmast följande val, vare sig detta är lagtima eller urtima.

Vid folkomröstningen äger enligt förslaget de vid valet röstberättigade tillkännage, huruvida de instämmer i det vilande beslutet eller icke. Det har tidigare framhållits, att om ett vilande beslut skall förfalla, bör man ha garanti för att det finns en betydande opinion bland väljarna mot beslutet. Därför bör krävas icke blott, att flertalet av dem som deltager i folkomröstningen röstar nej, utan även att antalet nejröster överstiger hälften av antalet vid själva riksdagsvalet avgivna och godkända röster.

Enligt dessa överväganden har i 4 § första stycket föreskrivits, att vilande beslut i grundlagsärende underställes folkomröstning i samband med närmast följande val till riksdagen, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter inom tre veckor från dagen för beslutet hos talmannen gjort framställning därom, eller om regeringen inom samma tid så beslutat. Enligt paragrafens andra stycke äger de vid valet röstberättigade vid folkomröstning tillkännage, huruvida de instämmer i det vilande beslutet eller icke. Om flertalet av dem, som deltager i folkomröstningen, till antal motsvarande mer än hälften av antalet vid valet avgivna och godkända röster, röstar mot beslutet, förfaller detta.

5 §

Riksdagsordningen

Den av utredningen föreslagna nya riksdagsordningen med tilläggsbestämmelser svarar i huvudsak mot den nuvarande riksdagsordningen samt riksdagsstadgan och kamrarnas ordningsstadgor. Den nuvarande riksdagsordningen är grundlag, medan riksdagsstadgan beslutas av riksdagen själv och ordningsstadgorna av vederbörande kammare. Den föreslagna nya riksdagsordningen åter avses skola vara vanlig lag (se ovan s. 43). Detta skulle i och för sig medföra, att riksdagsordningsbestämmelser skulle kunna stiftas och därmed också ändras och upphävas genom *ett* riksdagsbeslut. Då riksdagens arbetsformer är av väsentlig betydelse för den politiska beslutsprocessen och den föreslagna riksdagsordningen därjämte innehåller bestämmelser, som innebär skydd för en riksdagsminoritet, synes det emellertid, såsom tidigare framhållits, vara naturligt att omgärda riksdagsordningen med vissa särskilda garantier.

Ifrågavarande garantier kan i princip vinnas på samma sätt som i fråga om grundlag, nämligen genom uppställande av krav på dubbla beslut av riksdagen, varemellan val till riksdagen skall ha hållits. Vilande beslut i lagärende angående riksdagsordningen bör dock icke kunna underställas folk-

omröstning. Sådant beslut bör liksom vilande beslut i grundlagsärende anmälas till riksdagen av konstitutionsutskottet för slutligt beslut (se FRO 2 kap. 9 §).

Å andra sidan kan det inträffa situationer, då en omedelbar ändring av riksdagsordningen kan vara motiverad. Då riksdagsordningens bestämmelser är i huvudsak av intern karaktär, kan beträffande ändring av dem knappast sådana principiella skäl mot snabbehandling åberopas som i fråga om ändring av grundlag. Men till skydd för minoritetsrättigheterna bör vid ändring av riksdagsordningen genom *ett* riksdagsbeslut gälla krav på kvalificerad majoritet. Utredningen föreslår, att för stiftande av riksdagsordningsbestämmelse genom *ett* beslut av riksdagen bör krävas, att minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter förenat sig om beslutet. Jämlikt 7 kap. 1 § andra stycket avser de föreslagna garantierna även ändring och upphävande av riksdagsordningsbestämmelser. De avser givetvis även stiftande av ny riksdagsordning.

Till den föreslagna nya riksdagsordningen är knutna tilläggsbestämmelser. Något särskilt »skydd» för dem synes icke erforderligt, utan de bör kunna stiftas, ändras och upphävas även i den ordning som i allmänhet gäller för stiftande av lag, dvs. genom *ett* beslut av riksdagen utan krav på kvalificerad majoritet.

Enligt dessa överväganden har i 5 § upptagits ett stadgande att bestämmelse i riksdagsordningen stiftas genom två likalydande beslut, av vilka det första är vilande och det andra är slutligt och mellan vilka val till riksdagen skall ha hållits, eller ock genom ett beslut, om vilket minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter vid omröstning förenat sig. Det tillfogas, att tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen dock må beslutas i den ordning, som i allmänhet gäller för stiftande av lag.

6 §

Lagrådet

Huvudbestämmelserna angående lagrådet är upptagna i RF 21 §. Här stadgas, att lagrådet skall bestå av tre ledamöter av högsta domstolen och en av regeringsrättens lagfarna ledamöter. Konungen äger, där så prövas erforderligt, för visst ärende till ledamot av lagrådet förordna ytterligare en person. Lagrådet tillkommer att avgiva utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, vilka för sådant ändamål överlämnats av konungen. I fråga om lag, som skall stiftas enligt RF 87 § är konungen skyldig höra lagrådet. Till sådan lag hör dels allmän civil- och kriminallag samt kyrkolag, vilka är särskilt nämnda i RF 87 §, dels åtskilliga särskilda lagar, som enligt specialbestämmelser i re-

geringsformen skall stiftas i den ordning som stadgas i 87 §; specialbestämmelser av denna art finns i RF 17, 18, 21, 22, 28, 30, 33, 60 och 89 §§. Lagrådet säges i RF 21 § vara »konungens lagråd». I praxis har det förekommit, att riksdagsutskott inhämtat lagrådets yttrande över lagförslag.[1]

Lagrådet inrättades år 1909. Den laggranskning, som anförtroddes lagrådet, hade tidigare ålegat högsta domstolen. Huvudsyftet med lagrådets inrättande var att åstadkomma lättnad i högsta domstolens arbetsbörda. En motsvarighet till lagrådsgranskningen föreligger, vad de nordiska länderna beträffar, endast i Finland och saknas i flertalet övriga europeiska länder.

Under 1920-talet var frågan om lagrådets ställning och uppgifter upprepade gånger föremål för motioner i riksdagen, varvid förslag framfördes om att avskaffa lagrådet eller i vart fall begränsa dess kompetens eller att ändra dess sammansättning; bland annat framfördes tanken på att lagrådet skulle kunna arbeta på avdelningar. I en inom justitiedepartementet år 1926 verkställd utredning föreslogs, att laggranskningen skulle återföras till högsta domstolen. Förslaget syftade till att åstadkomma snabbare granskning och upptog särskilda åtgärder för att granskningen icke skulle inkräkta på domstolens rättskipande verksamhet. Högsta domstolen avstyrkte de ifrågasatta ändringarna, och utredningen ledde icke till någon åtgärd. Riksdagen anhöll därefter år 1927 (skr. nr 139) om utredning, huruvida genom ändring i regeringsformens bestämmelse om ett regeringsråds permanenta deltagande i laggranskningen samt andra därmed sammanhängande åtgärder så betydande fördelar stod att vinna i form av en snabbare handläggning av mål och ärenden i regeringsrätten, att därav uppvägdes de betänkligheter, som kunde anföras mot försvagandet av lagrådets sammansättning. Frågan upptogs i samband med proposition 1928: 232 (s. 28) om ökning av regeringsrådens antal. Därvid framhölls betydelsen av att ett regeringsråd medverkade vid laggranskningen.

Frågan om utredning av lagrådets ställning och uppgifter väcktes därefter i motionerna 1949 I: 19 av herr Holmbäck (fp) och I: 159 av herr Herlitz (h). Båda motionerna syftade till att vidga det obligatoriska granskningsområdet. Det påtalades som en brist, att vissa delar av grundlagarna samt kommunallagarna och skattelagarna icke var underkastade obligatorisk granskning. I motionen I: 159 ifrågasattes vidare, att särskild personal skulle avdelas med uppgift att bevaka rättsliga synpunkter och sörja för följdriktighet och sammanhang i lagstiftningen.

Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av riksdagen. I sitt utlåtande (nr 8) i ärendet uttalade utskottet, att en viss utvidgning av området för lagrådets granskning kunde vara motiverad. Utskottet kunde dock icke förorda en obligatorisk utsträckning av lagrådsgranskningen utan endast en fakultativ sådan inom ramen för gällande grundlagsbestäm-

[1] Se Björling, SvJT 1947 s. 445.

melser, vilka gav regeringen möjlighet att remittera till lagrådet även andra lag- och författningsförslag än sådana, som enligt grundlagarnas uttryckliga föreskrift skulle underställas lagrådets granskning. En viss varsamhet måste dock iakttagas härutinnan. Lagrådet kunde med sin dåvarande sammansättning icke medhinna en nämnvärd utökning av arbetsbelastningen. En uppdelning av lagrådet på två avdelningar eller avdelandet av särskild personal med liknande uppgifter kunde icke heller förordas av utskottet. Mot den förra lösningen kunde anmärkas, att en sådan ökning av justitieråd ens och regeringsrådens antal, som skulle bli följden därav, icke borde ifrågakomma utan tvingande skäl. Den andra lösningen, som innebar tillskapande av ett nytt organ för laggranskning, skulle i realiteten medföra liknande olägenheter som en ökning av lagrådsledamöternas antal. Visserligen skulle man kunna tänka sig möjligheten av en viss utvidgning av lagrådsgranskningen genom en motsvarande utsovring av detaljmässiga frågor. Häremot ville utskottet emellertid framhålla, att de skilda bestämmelserna i ett lagförslag i regel stod i ett sådant inbördes sammanhang med varandra, att det ej var möjligt att från granskningen undantaga vissa detaljfrågor. Utskottet ansåg det därför riktigast, att regeringen från fall till fall fick bedöma om och i vad mån lag- och författningsfrågor, som ej tillhörde lagrådets obligatoriska granskningsområde, ändock borde remitteras till lagrådet. Utskottet framhöll vidare, att det kunde finnas anledning att taga under omprövning om ej särskilda för uppgiften kvalificerade tjänstemän borde ställas till de konsultativa statsrådens förfogande vid sidan av de skilda departementens personal för att biträda dessa statsråd vid deras granskning av författningsförslagen för åstadkommande av enhetlighet, konsekvens och klarhet. Det syntes emellertid böra ankomma på regeringen att härutinnan taga det initiativ, som kunde vara påkallat för uppnåendet av det angivna syftet.

I en till konstitutionsutskottets utlåtande fogad reservation av herr Jones Erik Andersson (bf) m. fl. yrkades, att riksdagen skulle anhålla om utredning angående åtgärder för sakkunnig granskning i större omfattning av lagar och författningar. Reservanterna framhöll särskilt, att i vart fall »tryckfrihetslagstiftningen och viktigare delar av skattelagstiftningen» borde tillhöra det obligatoriska granskningsområdet.

Frågan återupptogs därefter år 1954 i motionerna I: 130 av herr Herlitz (h) och II: 318 av herr Håstad m. fl. (h). Även dessa motioner avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av riksdagen. I sitt utlåtande (nr 9) framhöll utskottet, att vägande skäl kunde anföras för en viss utvidgning av lagrådets granskningsområde, och hänvisade till sitt tidigare utlåtande. Utskottet tillfogade, att omläggningen av propositionsarbetet inom departementen successivt borde öka möjligheterna att till lagrådet remittera även andra lagförslag än sådana, som hörde till det obligatoriska granskningsområdet. Utskottet erinrade vidare om den möjlighet, som fanns för regeringen, men

som ytterst sällan begagnats, att förordna särskild ledamot av lagrådet. Beträffande de konsultativa statsrådens arbete med granskning av förslag till lagar och författningar framhöll utskottet, att flertalet departement under senare år förstärkts med särskilda rättsavdelningar eller liknande organ samt att därjämte viss speciell personal redan stod till de konsultativa statsrådens omedelbara förfogande för dessa arbetsuppgifter. Även denna gång hemställdes reservationsledes om utredning angående åtgärder för sakkunnig granskning i större omfattning av lagar och författningar.

I en skrivelse den 12 mars 1960 till författningsutredningen har Sveriges industriförbund hemställt, att utredningen ville ägna grundlagsstadgandena om stiftande av skattelag särskild uppmärksamhet så att i framtiden »rättsstatliga och parlamentariska grundsatser» bleve i lika hög grad tillgodosedda vid stiftande av skattelag som vid stiftande av annan »kvalificerad lag». Industriförbundet erinrade om att den i gällande grundlag angivna ordningen för stiftande av skattelag vid skilda tillfällen kritiserats. Därvid hade hävdats att, med bibehållande av riksdagens exklusiva beskattningsrätt, garantier av samma styrka, vilka uppställts för stiftande av allmän civil-, process- och kriminallag, borde gälla även för skattelagstiftning. Industriförbundet sade sig dela denna uppfattning och ansåg att en sådan ordning för tillkomst av skattelag var erforderlig för att skattelagen skulle bli så funktionsduglig som möjligt. Även andra typer av garantier borde med hänsyn till skattelagens särskilda natur uppställas för stiftande av sådan lag.

I motionerna 1962 I: 384 av herrar Holmberg och Virgin (h) och II: 464 av herrar Bohman och Cassel (h) hemställdes om utredning rörande lämpliga former för en utvidgad granskning från juridisk synpunkt av författningsförslag över vilka lagrådets yttrande icke inhämtades. I motionerna framhölls att i fråga om exempelvis kommunallag och skatteförfattningar samt sådana författningar, varom regeringen ägde behörighet att besluta, förelåg icke någon skyldighet att inhämta lagrådets yttrande. Icke minst under senare tid hade inom ramen för regeringens behörighet »lagstiftningen» på exempelvis näringslivets område blivit av betydande omfattning. Ifrågavarande författningar innebar i många fall en långtgående reglering bland annat av näringsidkarnas villkor och kunde sägas vara av sådan betydelse, att de väl kunde jämföras med lagar som stiftades av regering och riksdag gemensamt. Det kunde i själva verket med visst fog hävdas, att de gränser, som vid regeringsformens tillkomst uppdrogs mellan här angivna båda slag av lagstiftning, numera till stor del utsuddats. Det kunde således i dagens läge icke anses motiverat, att författningar som utfärdades av regeringen skulle undandragas en sådan granskning från juridisk synpunkt, som åsyftades med regeringsformens bestämmelser om lagrådets hörande. Behovet av en granskning av de författningar, som beslutades av regeringen, syntes så mycket mera påtagligt, som förslag till sådana författningar i stor utsträckning utarbetades av personer, som var sakkunniga enbart inom det

specialområde författningen avsåg att reglera och utan biträde av juridiskt sakkunniga med tidigare erfarenhet från allmänt lagstiftningsarbete. Det syntes likaledes befogat, att samtliga lagar som stiftades av regeringen och riksdagen gemensamt blev föremål för en motsvarande granskning.

Med hänsyn härtill syntes det motionärerna angeläget att till prövning upptogs frågan hur förutsättningar skulle kunna skapas för en allsidig granskning från juridisk synpunkt av förslag till sådana författningar, som enligt regeringsformen icke behövde remitteras till lagrådet. Det borde därvid klarläggas, huruvida granskningen även i dessa fall borde uppdragas åt lagrådet — och i så fall vilka organisatoriska förändringar av lagrådet som för ändamålet skulle kunna vara påkallade — eller om vid sidan av lagrådet borde inrättas en fast författningsberedning på lämpligt sätt sammansatt av kvalificerade jurister med ingående erfarenheter från såväl domarämbete som statsförvaltning. Ifrågasättas kunde huruvida icke åt en dylik beredning borde uppdragas jämväl att successivt överse tidigare utfärdade författningar; beredningens arbete borde därvid samordnas med de uppgifter, som redan åvilade eller kunde komma att anförtros åt besvärssakkunniga. Det kunde, med hänsyn bl. a. till att de i motionerna aktualiserade spörsmålen torde kräva ett ställningstagande jämväl i frågan om en översyn av regeringsformens bestämmelser om lagrådets hörande, måhända befinnas lämpligt, att utredningen antingen skedde i samråd med eller anförtroddes åt författningsutredningen.

I sitt avstyrkande utlåtande (1962: 8) erinrade konstitutionsutskottet om sitt utlåtande i frågan från år 1954, i vilket utskottet understrukit, att departementens tillgång till för lagstiftningsarbete skolade jurister förstärkts. Även under den därpå följande tiden hade skett en avsevärd förstärkning i detta hänseende, bl. a. genom förslag och beslut vid 1962 års vårsession. En lagstadgad utvidgning av lagrådets granskningsområde torde enligt utskottet, med hänsyn till lagrådets nuvarande arbetsbelastning, aktualisera frågan om en annan organisation av lagrådet än den som föreskrevs i regeringsformen. Frågan om lydelsen av regeringsformens bestämmelser angående lagrådet var emellertid under prövning av författningsutredningen. Utskottet erinrade avslutningsvis om att författningsförslagen underkastades en granskning jämväl i riksdagen från såväl materiell som formell synpunkt. Med denna motivering avstyrkte utskottet motionerna. Till utlåtandet hade fogats en reservation av herrar Sveningsson m. fl. (h). Riksdagen följde utskottet.

Utredningen

I fråga om lagrådsgranskningens syfte och karaktär uttalade konstitutionsutskottet år 1949 (utl. nr 8): »Enighet torde numera råda om att lagrådets granskning icke bör omfatta lagförslagens allmänna politiska grunder utan

uteslutande ägnas deras juridiska sida. Lagrådsgranskningens betydelse ligger i att de remitterade lagförslagen får en ur juridisk synpunkt tillfredsställande utformning. Denna granskning har . . . bidragit till att i allmänhet vidmakthålla det inre sammanhanget i lagstiftningen». Utredningen ansluter sig till detta uttalande. En betydelsefull uppgift, som åvilar lagrådet, är att granska att lagförslagen står i överensstämmelse med grundlag.

Lagrådets uppgift bör angivas vara att avgiva yttrande i *lagärende*. Detta innebär, att vilket lagförslag som helst kan översändas till lagrådet för yttrande. Alltjämt bör gälla, att lagrådet i vissa fall *skall* höras. Såsom konstitutionsutskottet framhållit kan vägande skäl anföras för en viss utvidgning av det obligatoriska granskningsområdet. Utredningen anser, att grundlag bör höra till detta område. Utredningen anser vidare, att lagrådsyttrande skall inhämtas beträffande varje lagförslag i ämne, som avses i 7 kap. 2 § första eller andra stycket, dvs. förslag till bestämmelser om svenskt medborgarskap, om enskildas egendom och inbördes förhållanden, om brott och påföljd för brott, om rättegångsförfarandet, om värnplikt och annan tjänsteplikt, om åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda samt om grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten. Även kyrkolag bör tillhöra det obligatoriska granskningsområdet (se övergångsbestämmelserna 2 § 4.).

Vad här föreslagits innebär en utvidgning av det obligatoriska granskningsområdet. Sålunda erfordras lagrådsyttrande för närvarande icke i fråga om förslag till grundlag eller kommunallag, ej heller i fråga om förslag rörande värnpliktslagen eller i åtskilliga fall då fråga är om förslag till bestämmelser om »åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda».

En ytterligare utvidgning av det obligatoriska granskningsområdet bör enligt utredningens mening övervägas. Vissa skäl talar för att lagrådsremiss sker i fråga om i varje fall de viktigare skattelagarna. Ett hänförande av även dessa till de obligatoriska granskningsområdet förutsätter emellertid en utvidgning och ändrad sammansättning av lagrådet; vid granskning av förslag till skattelag synes majoriteten av lagrådets ledamöter böra hämtas från högsta förvaltningsdomstolen. En sådan utbyggnad av lagrådet kan emellertid icke ske utan föregående, särskild utredning av frågan om lagrådets sammansättning och uppgifter, varvid även de personella resurser, som kan stå till förfogande, måste beaktas. I samband härmed bör lämpligen övervägas, om ytterligare kategorier av lagförslag skall överföras till det obligatoriska granskningsområdet, något som i sin tur kan påverka bedömningen av frågan om lagrådets sammansättning. Utredningen vill emellertid i detta sammanhang understryka, att till det obligatoriska granskningsområdet bör icke hänföras förslag till författning, som beslutas i administrativ ordning.

Med hänsyn härtill har utredningen stannat vid att föreslå, att det i rege-

ringsformen skall föreskrivas, att lagrådsyttrande skall inhämtas i fråga om förslag till grundlag och till lag i ämne, som i 7 kap. 2 § första eller andra stycket sägs. Sammansättningen av lagrådet bör vidare icke angivas på annat sätt i grundlag, än att det i regeringsformen fastslås, att i lagrådet tjänstgör ledamöter av högsta domstolen och av högsta förvaltningsdomstolen. Grundlagstexten hindrar alltså icke, att lagrådet liksom för närvarande, består av tre ledamöter av högsta domstolen och en ledamot av högsta förvaltningsdomstolen. Den nuvarande lagen om tjänstgöringen i lagrådet bör utbyggas och även innehålla bestämmelser angående antalet ledamöter i lagrådet. Det har icke ansetts påkallat att bibehålla möjligheten att för visst ärende till ledamot av lagrådet ytterligare förordna en person.

Skyldigheten att inhämta lagrådsyttrande åvilar för närvarande regeringen. Framlägges lagförslaget genom proposition, skall lagrådets yttrande fogas till propositionen. I den mån initiativet är riksdagens, skall yttrande inhämtas, innan regeringen tager ställning till riksdagens för dess del fattade beslut. Utredningen förutsätter, att då proposition framlägges med förslag till lag i ämne som hör till det obligatoriska granskningsområdet, skall regeringen ha inhämtat lagrådets yttrande. Med utgångspunkt härifrån har i riksdagsordningen föreslagits ett stadgande, att proposition skall vara åtföljd av redogörelse för ärendets tidigare behandling och av motivering samt i förekommande fall av lagrådets yttrande (se FRO 2 kap. 1 §). Av konstruktionen att riksdagen ensam stiftar lag följer emellertid, att även riksdagsutskott skall kunna inhämta lagrådsyttrande, något som redan förekommit i praxis. Eljest skulle riksdagen icke inom det obligatoriska granskningsområdet kunna besluta lag på initiativ av motionär eller av utskott. Huruvida en motion, som innehåller ett lagförslag, skall remitteras till lagrådet, bör prövas i varje särskilt fall. Kommer vederbörande utskott redan på ett tidigt stadium till den uppfattningen, att det vill avstyrka ett sådant motionsledes framlagt lagförslag, bör detta icke sändas på remiss till lagrådet. Skulle riksdagen vara av annan mening, får utskottsbetänkandet i ärendet återremitteras till utskottet för inhämtande av lagrådets yttrande. Har lagrådet yttrat sig i visst lagärende, bör enligt utredningens mening redaktionella ändringar och mindre väsentliga ändringar, som göres i lagförslaget i fråga, icke behöva föranleda ny lagrådsremiss.

I överensstämmelse med vad här anförts har i 6 § första stycket upptagits bestämmelser, att för att avgiva yttrande i lagärende skall finnas ett lagråd samt att i lagrådet tjänstgör ledamöter av högsta domstolen och av högsta förvaltningsdomstolen. Enligt andra stycket får grundlag eller lag i ämne som i 2 § första eller andra stycket sägs, ej stiftas utan att yttrande i lagärendet dessförinnan inhämtats från lagrådet. I tredje stycket stadgas, att närmare bestämmelser om lagrådet gives i lag.

7 §

Författning avseende rikets styrelse och förvaltning

I den styrande funktionen ingår såsom ovan (s. 336) framhållits bland annat att fastställa regler, och utredningens förslag bygger på att det alltjämt finns kvar ett vidsträckt område för vad som nu kallas »konungens ekonomiska och administrativa lagstiftning». Författning som hör till detta område benämnes emellertid enligt förslaget icke lag utan författning för rikets styrelse och förvaltning.

Såsom redan framhållits, äger konungen enligt RF 89 § »åt riksdagen överlämna att gemensamt med honom något avgöra som rikets allmänna styrelse rörer». Betydande delar av det ekonomiska och administrativa lagbeståndet har överförts till den samfällda lagstiftningens område, någon gång med uttrycklig hänvisning till RF 89 §, ofta utan sådan hänvisning. Men det har också blivit vanligt att så att säga använda en mellanform, i det förslag till författningar framlagts för riksdagen för dess hörande eller yttrande. Innebörden av denna mellanform kan vara svårbedömbar från statsrättslig synpunkt. Kan regeringen, utan att ånyo höra riksdagen eller inhämta dess yttrande, ändra författningar, som tillkommit på sådant sätt? Det uttalades i samband med genomförandet av 1949 års ändringar av riksdagens arbetsformer, att mindre väsentliga författningar icke onödigtvis borde underställas riksdagen för dess hörande samt att smärre författningsändringar utan någon principiell betydelse icke borde underställas riksdagen, även om författningarna i fråga utfärdats efter riksdagens hörande. I intet fall fick det dock vara fråga om lagregler rörande »egentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom»; sådana skulle alltid underställas riksdagen. (SOU 1947: 79 s. 24, SärU 1948: 1 s. 11.)

Utredningen

Bortsett från riksdagens interna stadgor och reglementen samt av riksdagen fastställda instruktioner, bör *annan författning än lag* icke beslutas av riksdagen. Liksom hittills bör vissa av dessa författningar beslutas av regeringen, andra åter av annan myndighet. I fråga om gränsdragningen mellan de författningar som ankommer på regeringen och de författningar som ankommer på annan myndighet, bör gälla samma synpunkter som i fråga om gränsdragningen mellan regeringsärenden och ärenden, som avgöres av annan myndighet. Gränslinjen bör dragas efter lämplighetsskäl och kunna förskjutas vid behov.

Den nuvarande möjligheten enligt RF 89 § att till lagstiftning genom samfällda beslut överföra en ekonomisk eller administrativ »lag» bör dock bibehållas i den formen, att förslag till författning, som regeringen äger

besluta för rikets styrelse och förvaltning, skall av regeringen kunna föreläggas riksdagen för antagande såsom lag. Om riksdagen med eller utan ändring antager förslaget, har författningen i fråga överförts till lagområdet. En sådan ordning underlättar den förskjutning av gränslinjen mellan lag och annan författning som, allt eftersom samhällsstruktur och samhällsuppfattning förändras, kan anses naturlig. I samband härmed bör nuvarande praxis, att förslag till författning kan underställas riksdagen för dess hörande eller yttrande, grundlagsfästas. I fråga om ändring av författning, som på sådant sätt underställts riksdagen, synes nuvarande praxis vara ändamålsenlig. Vidare bör den rätt som enligt RF 89 § tillkommer riksdagen, att på det område där reglering sker genom annan författning än lag, tillkännagiva sin uppfattning, bibehållas; något uttryckligt grundlagsstadgande härom torde dock ej erfordras.

Från denna utgångspunkt har i 7 § upptagits ett stadgande, att förslag till författning som regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning, må av regeringen föreläggas riksdagen för yttrande eller för antagande såsom lag.

8 §

Utfärdande av lag och återsändande av lag

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. I nuvarande regeringsform förutsättes, att det *ankommer* på konungen att utfärda lag; direkt utsagt är detta endast i fråga om grundlag (RF 81 § — se ovan s. 344). Vad angår sättet för utfärdandet stadgas i RO 81 §, att de allmänna stadgar och förordningar, vilka konungen och riksdagen gemensamt beslutit, skall endast i konungens namn och med dess underskrift utfärdas. Beslut om lags utfärdande fattas i konselj och originalurkunden till lagen fogas som bilaga till statsrådsprotokollet. Konungen brukar, i det fall initiativet utgått från riksdagen, samtidigt med att han samtycker till riksdagens lagförslag, besluta utfärda lagen. I det fall riksdagen oförändrat antagit ett av konungen framlagt lagförslag, är sambeslutet därmed klart, och då erfordras endast ett särskilt promulgationsbeslut. I intet fall innebär utfärdandet någon sakprövning av lagen. Den är stiftad genom sambeslutet.

I fråga om tidpunkten för lags utfärdande kan den nuvarande regeringsformen sägas utgå från att utfärdandet sker, innan riksdagen åtskiljes. Konungen äger dock enligt RF 87 § 1 mom., om han icke dessförinnan kan fatta och meddela sitt beslut i anledning av ett av riksdagen för dess del fattat beslut i lagärende, före nästföljande riksdags öppnande — eller om denna riksdag öppnas inom tio dagar från den föregående riksdagens slut

senast tio dagar efter öppnandet — bifalla förslaget och utfärda allmän kungörelse därom. I annat fall skall förslaget anses ha förfallit.

Lag publiceras genom att den utgives i Svensk författningssamling. Lag träder i allmänhet i kraft å tidpunkt, som angives i själva lagen. Finnes ingen ikraftträdandebestämmelse gäller, att lagen träder i kraft fyra veckor efter den dag, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket.[1]

Beträffande grundlags utfärdande och ikraftträdande hänvisas till 3 §.

Utredningen

Lags utfärdande bör enligt utredningens mening ankomma på regeringen. Riksdagen bör därför, sedan den beslutat en lag, överlämna lagen till regeringen. Lags utfärdande är enligt utredningens förslag icke ett obligatoriskt konseljärende (se 4 kap. 3 §), men lag bör alltjämt utfärdas i konungens namn och med konungens underskrift.

Ovan (s. 337) har framhållits, att det kan vara motiverat att tillerkänna regeringen en viss begränsad prövningsrätt i förhållande till de lagbeslut, som riksdagen fattar. Denna prövningsrätt bör enligt utredningens mening utövas, efter det att riksdagen överlämnat en lag till regeringen för utfärdande. Prövningsrätten bör utövas på så sätt, att regeringen om skäl därtill är, i stället för att utfärda lagen, genom proposition återsänder den till riksdagen för ny behandling. Detta innebär, att riksdagen måste fatta ett nytt beslut i lagärendet, varigenom det tidigare beslutet ändras, helt upphäves eller upprepas. Som »skäl» för ett återsändande, har utredningen i första hand räknat ett tekniskt fel i en beslutad lag. Vidare kan väl fall tänkas, då de förutsättningar som legat till grund för riksdagens lagbeslut, under tiden före utfärdandet på ett avgörande sätt rubbats. Därutöver måste man också räkna med att en regering, i samband med en parlamentarisk kris eller efter ett regeringsskifte, utnyttjar denna befogenhet för att söka förhindra att en lag skall träda i tillämpning. Har riksdagen i ett sådant fall, t. ex. efter ett val, ändrat åsikt om lagens lämplighet, kommer regeringens åtgärd att stå i överensstämmelse med riksdagens uppfattning. Har däremot riksdagen icke ändrat mening och skulle efter det att riksdagen åter antagit lagen i oförändrat skick, regeringen på nytt återsända lagen till riksdagen, har denna alltid möjlighet att med hjälp av en misstroendeförklaring genomdriva sin vilja. Det sistnämnda fallet är väl närmast rent teoretiskt men visar, att särskilda begränsningar av regeringens rätt att återsända en lag till riksdagen knappast är erforderliga.

Det ligger i sakens natur, att rätten att återsända en lag till ny behandling av riksdagen icke kan vara obegränsad i tiden. Å ena sidan måste beaktas, att en lag skall utfärdas så snart som möjligt, efter det att den överlämnats till regeringen och före dess avsedda ikraftträdande. Då tidrymden mel-

[1] Se lag den 1 juni 1894 angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft.

lan lagbeslutet och det avsedda ikraftträdandet stundom kan vara synnerligen begränsad, kan det te sig erforderligt, att utfärdandet sker utan dröjsmål. Å andra sidan bör regeringen ha till sitt förfogande en viss, om än begränsad tid, som medger rådrum för avgörande av frågan, huruvida en lag skall återsändas till riksdagen eller icke. Med beaktande av dessa omständigheter har utredningen stannat för att föreslå, att denna tid skall vara tre veckor, räknade från den dag då lagen av riksdagen överlämnades till regeringen. Denna tidrymd, sammanlagd med den tid som åtgår för riksdagens förnyade behandling i de fall då återsändande tillgripes, medför, att återsändningsrätten kan föranleda ett senare ikraftträdande än riksdagen avsåg vid det första lagbeslutet. Särskilt långvarigt kan detta uppskov bli, då en lag återsändes efter det att ett riksmöte avslutats. I detta sammanhang bör emellertid uppmärksammas, att enligt utredningens förslag skall både regeringen och riksdagens talman kunna kalla riksdagen till urtima riksmöte samt att det skall åligga talmannen att utfärda sådan kallelse, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter så begär (se FRO 1 kap. 3 §).

Utredningen räknar icke med att den föreslagna rätten för regeringen att återsända en lag till riksdagen för ny behandling kommer att utnyttjas ofta; den grundlighet som utmärker det svenska lagstiftningsarbetet talar häremot. Vid behov bör dock denna befogenhet, till skillnad från det nuvarande lagvetot, verkligen, när det framstår som påkallat, kunna användas just på grund av sin begränsade, temporära karaktär.

Såsom redan framhållits under 3 §, bör samma regler angående utfärdande och ikraftträdande gälla för grundlag som för annan lag. Återsändande bör dock ej få ske i fråga om grundlag. Med det för grundlag föreskrivna, särskilda lagstiftningsförfarandet med två riksdagsbeslut med mellanliggande val föreligger på detta område knappast något behov därav.

Enligt dessa överväganden har i 8 § första stycket upptagits stadganden att av riksdagen beslutad lag överlämnas till regeringen för utfärdande samt att lag utfärdas i konungens namn och med konungens underskrift. Enligt andra stycket äger regeringen, om skäl därtill är, inom tre veckor från den dag då lagen överlämnades, i stället för att utfärda lagen, återsända den till riksdagen för ny behandling; återsändande må ej ske i fråga om grundlag.

8 KAP.

Beskattning och budgetreglering

Bestämmelserna om finansmakten upptar en betydande del av utrymmet i regeringsformen (57—80 §§ och 109 §). De är invecklade och delvis synnerligen detaljerade. Bestämmelserna, som i huvudsak är oförändrade sedan år 1809, återgår på en äldre tids statshushållningssystem, vilket både till principer och teknik var ett helt annat än våra dagars. Praxis har delvis utvecklat sig i klar strid med grundlagen, och åtskilliga bestämmelser tillämpas icke eller kan rentav icke tillämpas. Därtill kommer, att statsmakterna ej sällan känt en betydande osäkerhet vid ställningstaganden till företeelser på finansmaktens område. Vad nu anförts kommer att utvecklas närmare i olika avsnitt av detta kapitel.

Att en revision av regeringsformens bestämmelser om finansmakten i hög grad är erforderlig har länge legat i öppen dag, och framställningar och förslag därom har framförts vid upprepade tillfällen. Sålunda framhöll 1939 års finansfullmaktssakkunniga i sin »PM med förslag till ändring av § 63 regeringsformen m. m.» (prop. 1940: 239, bil. A s. 24) önskvärdheten av att samtliga grundlagsbestämmelser, vilka ägde betydelse för vår budget eller våra statsfinanser i övrigt, underkastades en ingående prövning. Statsregleringsrätten hade vuxit fram genom praxis och utbildats såsom sedvanerätt, delvis i strid med grundlagarna. Redan vid en ytlig granskning av de grundlagsparagrafer, som innehöll bestämmelser i förevarande hänseenden, framgick stora skiljaktigheter mellan grundlagens bud och praxis. Vid remissbehandlingen underströk statskontoret och riksräkenskapsverket de sakkunnigas önskemål. Chefen för justitiedepartementet uttalade i proposition 1940: 239 (s. 11), att en utredning med det av de sakkunniga angivna syftet borde verkställas vid lämplig tidpunkt. Även konstitutionsutskottet anslöt sig till utredningskravet (utl. 1940: 23).

År 1943 anhöll riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet (utl. nr 14) om utredning och förslag angående revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen. Utskottet uttalade därvid, att det vid utredningen borde beaktas att den makt över finanserna, som riksdagen erhållit under 1800-talet och 1900-talet, kom till otvetydigt uttryck i de nya grundlagsbestämmelserna. I den till grund för framställningen liggande motionen (I: 97) av herrar Herlitz och Andrén (h) framhölls, att regeringsformens bestämmelser på finans-

maktens område var mycket antikverade och ofullkomliga. De var delvis utomordentligt svårtolkade; om flera av dem borde man kanske ännu hellre säga, att de med hänsyn till sin ålderdomliga karaktär över huvud taget icke kunde få en förnuftig tillämpning på nutida förhållanden. Om åtskilliga stadganden gällde i varje fall, att de ej numera tillämpades. De rättsregler, som ännu kunde sägas vara levande, hade ett ytterligt knapphändigt innehåll.

Det ansågs emellertid nödvändigt att vissa undersökningar av gällande budgeträtt och budgetpraxis verkställdes innan den begärda utredningen kom till stånd. För utredningen var det nämligen av betydelse, att en såvitt möjligt uttömmande och systematisk översikt i dessa ämnen funnes tillgänglig. För att utarbeta en sådan översikt och företaga de undersökningar, som för nämnda ändamål kunde visa sig erforderliga, tillkallades därför år 1948 nuvarande kanslidirektören Carl Murray och nuvarande generaldirektören Gösta Renlund. Denna 1948 års *budgetutredning* avgav år 1952 ett betänkande, kallat »Bestämmelser och praxis rörande statens budget» (SOU 1952: 45).

Budgetutredningens arbete hade emellertid redan år 1950 fortskridit så långt, att den av riksdagen begärda utredningen om en revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen kunde tillsättas. Såsom sakkunniga tillkallades nuvarande regeringsrådet Bernt Nevrell (ordf.) samt förutom Murray och Renlund professorn Nils Herlitz och nuvarande statsrådet Sigurd Lindholm. I direktiven framhölls, att regeringsformens bestämmelser rörande finansmakten i stort sett förblivit oförändrade sedan vårt nuvarande statsskicks tillkomst och i flera hänseenden var föråldrade. Det var därför naturligt, att dessa bestämmelser icke helt överensstämde med den budgetteknik, som efter hand kommit att utbildas på grundval av de vid skilda tillfällen av riksdagen genomförda delreformerna samt särskilda detaljbesluten i fråga om budgeten. I direktiven erinrades även om konstitutionsutskottets nyss återgivna uttalande från år 1943, att riksdagens makt över finanserna borde komma till otvetydigt uttryck i de nya grundlagsbestämmelserna.

De sakkunniga, som antog namnet 1950 års *budgeträttskommitté* avgav år 1954 ett betänkande om »Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m. m.» (SOU 1954: 40), innefattande bl. a. förslag till ändrad lydelse av RF 57—80 och 109 §§.[1]

I förevarande sammanhang må slutligen erinras om 1957 års *budgetkommittés* betänkande (SOU 1959: 16). Detta innehåller bl. a. förslag till ändrad lydelse av RF 64 och 109 §§.

Vid författningsutredningens översyn av hithörande stadganden i regeringsformen har budgetutredningens redogörelse för bestämmelser och praxis rörande statens budget varit av väsentlig betydelse. Likaledes har

[1] En specialundersökning på området är Westerberg, Skatter, avgifter och pålagor (1960).

budgeträttskommitténs betänkande och förslag i hög grad varit vägledande.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka angelägenheten av att på detta område, liksom på andra, en ändamålsenlig terminologi användes. Att bruka uttrycket »stat» som term för »budgeten» synes sålunda icke lämpligt. Uttrycket »stat» har i allmänhet en helt annan innebörd (jfr det sammansatta ordet »statsbudgeten»). När utredningen i det följande använder orden »statsinkomster» och »statsutgifter», betyder dessa ord sålunda svenska statens inkomster och utgifter, icke riksstatens inkomster och utgifter. I enlighet med det sagda bör »riksstat» ersättas med »statsbudget», »statsreglering» med »budgetreglering», »tilläggsstat» med »tilläggsbudget» och »statsregleringsår» med »budgetår».[1] Vidare bör det ålderdomliga uttrycket »statsverket», dvs. den sammanfattande beteckningen för den verksamhet till vilken de finansiella resurserna förr förmedlades genom statskontoret och som lydde under konungen, utbytas mot »staten», liksom »statsverkspropositionen» mot »budgetpropositionen». Det synes vidare onödigt att i grundlagstexten bibehålla termen »kronan» som särskild beteckning för »staten». Termen »statsutskott» bör ersättas med termen »finansutskott»; sådant utskott avses för övrigt skola bereda även vissa andra ärenden än rena budgetärenden (se under FRO 3 kap. 6 §). Såsom framgår av vad nedan anföres föreslås termen »bevillning» skola ersättas av termen »skatt».

1 §

Skatter och avgifter

Offentliga inkomster brukar i huvudsak indelas i dels skatter, dels avgifter och priser. Skatter kan i princip karakteriseras som tvångsbidrag utan direkta motprestationer från det allmänna, medan avgifter och priser erläggas frivilligt som ersättning för direkta motprestationer av det allmänna. Sådana motprestationer kan vara tjänster av domstolar och förvaltningsmyndigheter, undervisning i skolor, vård vid sjukhus och andra anstalter, nyttjande av allmännyttiga företag som järnvägar, post och telekommunikationer, elektricitets- och vattenledningsverk osv.

Gränsen mellan skatter och avgifter är emellertid flytande. En avgift kan, framför allt på de områden där det allmänna har monopolställning, sättas så hög att den framstår som oskälig i jämförelse med motprestationen, och medborgaren kan ofta stå i en sådan tvångssituation, att han måste erlägga en avgift. Där detta är uppenbart, föreligger i själva verket en skatt.

Nu gällande regeringsform innehåller följande bestämmelser angående skatter och statliga avgifter.

Enligt RF 57 § första stycket utövas svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta av riksdagen allena. I andra stycket stadgas att huruledes särskilda

[1] Termen "budgetår" förekommer redan i RO 54 §.

menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmes genom kommunallagarna, vilka stiftas gemensamt av regeringen och riksdagen.

Av grundläggande betydelse enligt RF 59 och 64 §§ är skillnaden mellan ordinarie inkomster och bevillningar. I sistnämnda paragraf användes uttrycken »rikets ordinarie statsmedel och inkomster» samt »extraordinarie utlagor eller bevillningar».

I RF 60 § anges vilka statsinkomster som är bevillningar. Till dessa räknas tull- och accismedlen, postmedlen, chartae-sigillataeavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt åtager sig såsom bevillning. Paragrafen innehåller därjämte två förbud. Inga allmänna avgifter av vad namn och beskaffenhet som helst må utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må statens inkomster förpaktas eller, till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställas utan genom lag stiftad av regering och riksdag samfällt i den ordning 87 § stadgar.

Jämlikt RF 61 § skall alla avgifter, som riksdagen beviljat under de i 60 § nämnda titlarna, utgöras intill början av det statsregleringsår, för vilket den nya bevillningen fastställes av riksdagen. Om riksdagen icke före det nya statsregleringsårets inträdande reglerat staten eller åtagit sig ny bevillning, skall dock enligt RF 109 § den förra statsregleringen och bevillningen fortfara, till dess ny statsreglering och bevillning beslutats.

I RF 73 § stadgas, att inga nya pålagor, utskrivningar av manskap eller av penningar och varor hädanefter må utan riksdagens fria vilja och samtycke i den ordning förut nämnt är påbjudas, uppbäras eller fordras.

Regeringsformen räknar vidare med att inkomster inflyter eller kan inflyta till staten även på annat sätt än redan nämnts. I RF 58 § talas om subsidier från främmande makter, i 74 § om förfoganderätt till vissa nyttigheter, i 76 § om lån, i 77 § om förvaltning och avhändelse av kronan tillhörig fast egendom, i 78 § om avhändelse av territorium, i 79 § om myntslagning och i 80 § om försvarsväsendets reglering.

Vad som har karaktär av bevillning är, såsom framgår av vad ovan anförts, angivet genom uppräkningen i RF 60 §. Beträffande de i uppräkningens förra del särskilt nämnda bevillningarna (de s. k. speciella bevillningarna) skall här endast anmärkas, att inkomsttiteln husbehovsbrännerimedlen icke längre finns. Vad åter angår tillägget »vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevillning sig åtager», täckte detta ursprungligen den s. k. allmänna bevillningen. För närvarande räknas hit främst skatt på inkomst och förmögenhet m. m. men även sådana kompletterande inkomstskatter som kupongskatt, utskiftningsskatt, ersättningsskatt, skogsvårdsavgifter och bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter.

Begreppet ordinarie statsinkomster definieras icke genom uppräkning eller på något annat sätt, men allmänt kan sägas, att andra statsinkomster än

bevillningar — bortsett från lånemedel — kan betecknas som ordinarie. Till dem hör flertalet avgifter och hörde vid regeringsformens tillkomst de numera upphävda grundskatterna och mantalspengarna.

Den indelning av statsinkomsterna som regeringsformen använder har inget att göra med den nutida indelningen av de offentliga inkomsterna i skatter samt avgifter och priser. Skatt och bevillning är sålunda enligt 1809 års regeringsform icke identiska begrepp. Grundskatterna hade icke karaktär av bevillning, medan t. ex. postmedlen, i RF 60 § angivna som speciell bevillning, i själva verket bör anses vara avgifter. Under begreppet »allmänna avgifter» i RF 60 § inrymmes uttryckligen också skatter. Det har hävdats, att begreppen »skatter» i 57 §, »allmänna avgifter» i 60 § och »pålagor» i 73 § till stora delar är identiska.

Budgeträttskommittén föreslog införandet av ett nytt bevillningsbegrepp. Till bevillningar skulle räknas tull- och accismedlen, stämpelmedlen samt vad riksdagen dessutom beslöt såsom skatt. Kommitténs förslag innebar först och främst, att alla skatter, bortsett från de kommunala, skulle räknas som bevillning och att det icke längre skulle vara möjligt att besluta en skatt genom lag (jfr nedan). I uppräkningen av de »speciella» bevillningarna saknades icke blott husbehovsbrännerimedlen, utan även postmedlen. Ett förslag om sådan ändring av RF 60 §, att postmedlen icke skulle vara bevillning, hade antagits såsom vilande vid 1932 års riksdag, men avslagits år 1933. Kommittén sade sig dock hysa den uppfattningen, att postmedlen icke borde räknas som bevillning, då de till sin egentliga karaktär, liksom järnvägs-, telegraf- och telefonavgifter, var betalning för en bestämd prestation från statens sida. Samma ståndpunkt har även intagits av 1956 års postutredning, som i sitt betänkande om postverkets organisation (SOU 1962: 52) uttalat, att postavgifternas egenskap av bevillning borde bringas att upphöra.

Även om postmedlen borttogs ur uppräkningen av de speciella bevillningarna, inneslöt dock denna enligt budgeträttskommittén alltjämt företeelser, som icke var skatt. Begreppen bevillning och skatt ansågs sålunda icke vara identiska. Experten hos kommittén, generaldirektören Runemark, framhöll emellertid i ett särskilt yttrande, att samtliga de i kommitténs förslag uppräknade speciella bevillningarna i statsbudgeten faktiskt upptogs såsom skatter. På så sätt sammanföll skatte- och bevillningsbegreppen. Enligt Runemarks uppfattning måste det verka förvirrande att i grundlagen använda två termer för en och samma inkomstgrupp. Att då termen »bevillning» måste vika för termen »skatt» stod för honom utom all diskussion. Med utgångspunkt jämväl från att den av kommittén föreslagna uppräkningen av bevillningsinkomsterna måste anses otillfredsställande, då den icke upptog de numera ojämförligt viktigaste inkomstslagen, föreslog Runemark i stället följande grundlagbestämmelse: »Till skatter räknas skatt å inkomst, förmögenhet och rörelse, automobilskattemedel, tullar och acciser samt vad riksdagen dessutom såsom skatt beslutar.»

Enligt RF 61 § är det karakteristiskt för *bevillningarna*, att besluten om dem avser ett bestämt budgetår, varken mer eller mindre. Besluten måste därför upprepas varje år, om bevillningarna skall fortsätta. De ordinarie inkomsterna däremot inflyter oberoende av vad »varje riksdag» beslutar och är icke bundna till budgetåret.

Ända till mitten av 1850-talet iakttogs noga vad regeringsformen föreskriver om bevillningarnas åtagande vid varje riksdag: varje riksdag beslöt ny tulltaxa osv. Sedan bevillningsutskottet genom en vid riksdagen 1853—54 genomförd ändring av RF 70 § befriats från skyldigheten att vid varje riksdag inkomma med förslag rörande bevillningens fördelning, kom emellertid ganska snart förordningarna om de speciella bevillningarna att antagas »tills vidare», något som framstod som naturligt i och med att riksdagen efter år 1866 sammanträdde årligen. Dessa förordningar kom sålunda att gälla, till dess riksdagen fattat beslut om ändring av dem. År 1911 upphörde riksdagen på samma sätt att varje år uttryckligen åtaga sig den allmänna bevillningen i de delar, vari ingen ändring ägde rum. Riksdagen fattar numera årliga beslut endast i fråga om det procenttal, varmed inkomstskattens grundbelopp skall utgå. Riksdagens beslut om skatteförordningarna måste sålunda numera uppfattas såsom gällande för obestämd framtid. Över huvud gäller, att dessa förordningar ofta skulle bli svåra att tillämpa, om deras giltighetstid inskränktes till ett budgetår. Tillfogas må, att när det under senare år hänt, att vissa bevillningar fastställts för endast ett budgetår (t. ex. krigskonjunkturskatten), har detta särskilt angivits i beslutet.

Sambandet mellan det årliga beslutet om det procenttal, varmed inkomstskattens grundbelopp skall utgå, och det närmast följande budgetåret har därtill brutits genom uppbördsreformen. Enligt inkomstskatteförordningen 12 § skall riksdagen vid bestämmandet av procenttalet för närmast följande budgetår iakttaga, att detta tal skall för nämnda budgetårs förra hälft vara lika med procenttalet för det löpande budgetårets senare hälft. Vad som t. ex. år 1963 beslutas i fråga om procenttalet kommer sålunda att *faktiskt* avse år 1964, dvs. senare hälften av det närmast följande budgetåret (1963/64) och förra hälften av det därpå följande budgetåret (1964/65).

Av vad här sagts framgår, att praxis klart brutit mot regeringsformens bestämmelser om att riksdagens bevillningsbeslut skall gå ut på att anskaffa medel endast till nästa budgetår. Skatteförordningarna skapar tillgångar för en obestämd följd av budgetår. Icke ens de årligen fattade besluten om inkomstskatten får den verkan som regeringsformen avser. När riksdagen beräknar, hur stora belopp som skall inflyta genom bevillningarna, sker dessa beräkningar endast delvis på grundval av samtidigt fattade beslut om bevillningarna. Den för regeringsformen karakteristiska skillnaden mellan bevillning och ordinarie inkomster har i detta hänseende försvunnit.

Budgeträttskommittén ansåg, att grundlagsbestämmelserna borde omfor-

mas så, att de överensstämde med praxis. Härvid borde dock tillses, att grundtankarna bakom nu gällande grundlagsbud fasthölls, i den mån de ännu befunnes vara av betydelse. Det sammanhang mellan bevillning och behov, som regeringsformen velat inskärpa, var på sin tid viktigt. Numera behövde det dock icke inge några betänkligheter, att reglerna om bevillningens anpassning efter behoven bortföll eller erhöll en mindre pregnant utformning. Å ena sidan var riksdagens möjligheter att pröva behoven vida bättre än förr och fullt säkerställda. Å andra sidan hade riksdagen en sådan ställning i statslivet, att dess skyldighet att svara för att behoven täcktes icke behövde vara grundlagsfäst. Kommittén påpekade samtidigt, att de nuvarande bestämmelserna varken ansetts hindra en överbalansering eller en underbalansering av budgeten.

En av de grundtankar, som lett till att den nuvarande regeringsformen gjort bevillningarna årliga, hade enligt budgeträttskommittén varit att bevillningsbesluten icke skulle binda en kommande riksdags handlingsfrihet. Varje riksdag skulle äga full frihet att vid behov minska bevillningarna eller på annat sätt ändra reglerna för dem. Denna princips upprätthållande krävde emellertid ingalunda att årliga beslut fattades. En riksdagsmajoritet kunde nämligen enligt kommittén besluta om att avskaffa en bevillning lika lätt som den enligt regeringsformens nuvarande bestämmelser kunde underlåta att förnya den. Kommitténs förslag innebar en ökning av riksdagens frihet, i det förslaget medförde, att riksdagen under löpande budgetår skulle kunna minska eller upphäva en bevillning. Med hänsyn till den ändrade ställning i samhället, som riksdagen sedan länge kommit att intaga, ansågs detta icke ingiva några betänkligheter.

Enligt kommitténs förslag skulle sålunda beslut i bevillningsfrågor fattas allenast då förut gällande regler skulle ändras eller upphävas eller då helt nya regler skulle tillkomma. Bevillningsbesluten erhöll giltighet för en obestämd framtid. Vad som i kraft av sådana beslut inflöt fick icke, såsom regeringsformen nu föreskriver, uteslutande karaktären av täckningsmedel för det närmaste årets budgetreglering; det togs, så länge beslutet gällde, i anspråk även för följande budgetregleringar. Bevillningsbesluten stod ej i relation till budgetregleringen, men intet hindrade att besluten fattades i budgetregleringsförfarandets slutskede, i samband med bevillningarnas beräkning. (SOU 1954: 40 s. 51 ff.)

Regeringsformens bestämmelser om finansmakten inledes med den kända satsen i RF 57 §: »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena.» Det har med stöd av detta grundlagsstadgande ej sällan hävdats, att bevillningsformen är obligatorisk vid beslut om skatt. Det har emellertid även ansetts möjligt att genom lag bestämma om en skatt. Såsom exempel på sådan lag kan nämnas lagen den 11 juni 1943 angående statsmonopol å tillverkning och import av tobaksvaror (SFS 1943: 346). I de fall

lagformen använts, har regeringen erhållit medbestämmanderätt över de ifrågavarande skatterna. Med det bevillningsbegrepp, som budgeträttskommittén förordade, följde att skattebestämmelser icke fick antagas i lagform och att följaktligen i fråga om tobaksskatten skattebestämmelserna borde utbrytas ur lagen och i stället intagas i en särskild skatteförordning, till vilken lagen hänvisade.

Omdiskuterat har varit, huruvida regeringen kan vägra mottaga en bevillning eller sänka den eller meddela undantag. Å ena sidan har det hävdats, att regeringen blott har att verkställa riksdagens bevillningsbeslut. Å andra sidan har gjorts gällande, att riksdagens bevillningsbeslut innefattar blott ett åt regeringen givet bemyndigande, som regeringen kan begagna eller avböja (jfr ovan s. 333). I proposition 1933: 261 uttalades, att befogenhet att borttaga eller sänka tullar ansetts utan särskilt bemyndigande tillkomma regeringen i viss utsträckning. Departementschefen förutsatte emellertid, att beslut, som på detta område kunde komma att fattas av regeringen, skulle avse allenast begränsad tid eller eljest vara av begränsad räckvidd. Detta uttalande, som gällde tullsänkningar i handelspolitiskt syfte, gav vid riksdagsbehandlingen ej anledning till någon erinran. I proposition 1937: 318 (s. 46) framhölls, under erinran om vad som sagts år 1933, att det torde få förutsättas, att regeringen utan särskilt medgivande av riksdagen ägde temporärt utnyttja rätten att nedsätta tullavgifter även i penningpolitiskt syfte och i den vidare omfattning, som kunde komma att visa sig påkallad med hänsyn till konjunkturlägets utveckling. I utlåtande 1937: 26 fann bevillningsutskottet angeläget understryka vikten av att regeringen vid utnyttjandet av sagda befogenhet måtte beakta, att de avvägningar mellan olika intressen, som genom beslut av riksdagen åstadkommits vid bestämmandet av de skilda tullsatsernas storlek, i möjligaste mån lämnades orubbade. Om tullnedsättningar eventuellt skulle komma att beslutas av regeringen och dessa tullnedsättningar sedermera skulle befinnas icke längre vara påkallade för tillgodoseende av det penningpolitiska syftet, förutsatte utskottet, att regeringen i detta ändrade läge vidtog åtgärder för återinförande av tidigare gällande tullsatser.

Budgeträttskommittén uttalade sin anslutning till tolkningen att bevillningsbesluten är att betrakta som bemyndiganden men framhöll samtidigt, att regeringens grundlagsbestämda rätt att avstå från att begagna ett av riksdagen givet bemyndigande förlorat all praktisk betydelse. Utan tvivel kunde det vara önskvärt, att regeringen i vissa fall ägde bevilja undantag från utfärdade skatteförfattningar. Sådana kunde emellertid möjliggöras genom särskilda stadganden i författningarna. Någon grundlagsstadgad rätt till lindring behövdes då ej. På denna väg syntes sålunda regeringen t. ex. böra beredas rätt att i handelspolitiska eller penningpolitiska syften vidtaga jämkningar i fråga om tullavgifter. Enligt budgeträttskommitténs förslag skulle alltså riksdagen ensam besluta och regeringen utfärda förordning

»i överensstämmelse med» riksdagens beslut. Regeringen skulle sålunda ej få rätt att vägra uttaga en av riksdagen beslutad bevillning, ej heller att upphäva eller meddela undantag från ett bevillningsbeslut (s. 52 f.).

Riksdagens beslut om skatter utfärdas numera, som framhållits under 7 kap. 1 §, av regeringen som förordningar »i överensstämmelse med riksdagens beslut». Skatt får givetvis ej uttagas till högre belopp än riksdagen bestämt. RF 60 § innehåller dock i detta avseende ett undantag, i det den ger regeringen rätt att höja tullen å inkommande och utgående spannmål. Budgeträttskommittén sade sig (s. 52) icke ha funnit skäl tala för bibehållande av denna rätt.

Vad åter angår rätten att bestämma storleken av de *avgifter*, som icke är skatter i nutida mening, har redan framhållits, att postmedlen tillhör de speciella bevillningarna och sålunda behandlas i den ordning som gäller för dessa. Anmärkas må dock, att en viss del av postavgifterna sedan länge fastställts av regeringen enligt riksdagens bemyndigande.[1] Beträffande övriga avgifter skall först erinras om stadgandet i RF 60 §, att »ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas». När grundlagsstiftarna insatte detta stadgande i regeringsformen, var deras avsikt uppenbarligen, att samtliga avgiftshöjningar skulle underställas riksdagen. Ett sådant arrangemang befanns dock redan tidigt opraktiskt, och i 3 § i 1810 års ansvarighetslag för statsrådets ledamöter gjordes det »förtydligandet», att RF 60 § icke gällde (»omnämnde») avgifter, vilkas föremål var inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet, såsom båk-, bro-, färj- och andra avgifter av dylik beskaffenhet. Rättsläget framstår dock i själva verket som oklart. Med stöd av stadgandet i ansvarighetslagen har det sedan gjorts gällande, att regeringen på egen hand äger bestämma storleken av avgifter, där staten lämnar särskilt vederlag. Dessa avgifter anses icke som allmänna i regeringsformens mening. De affärsdrivande verkens taxor har sålunda fastställts av regeringen eller enligt regeringens bemyndigande av vederbörande verk självt.[2] På samma sätt har huvudparten av alla de skiftande avgifter bestämts, som redovisas i statsbudgeten under rubriken: uppbörd i statens verksamhet. Vissa avgifter utgår emellertid med belopp, som är fastställda i eller bestämmes enligt grunder angivna av samfällt stiftad lag eller i av riksdagen beslutad författning, exempelvis vattendomstolsavgifter, avgifter för registrering i förenings- m. fl. register osv. Som allmänt omdöme kan dock sägas, att praxis alltmer utvecklat sig i den riktningen, att uppbördsmedel i statens verksamhet utgår enligt taxor, som bestämmes av regeringen eller av vederbörande myndighet jämlikt grunder, fastställda av regeringen.

Det har redan framhållits, att gränsen mellan skatter och avgifter är fly-

[1] Se SOU 1962: 52 s. 114. Regeringen har i sin tur överlåtit åt generalpoststyrelsen att avgöra vissa avgifter av i allmänhet mindre betydelse.

[2] Beträffande postverket jfr föregående not.

tande, och att vederlaget från statens sida kan te sig ringa i jämförelse med avgiftens storlek. Det anses att avgifter, i den mån de uttages med högre belopp än som svarar mot skälig ersättning för av staten gjord prestation, är pålagor som icke kan beslutas eller höjas utan riksdagens hörande. Härifrån har dock gjorts flera undantag. Sålunda anses vissa liknande avgifter enligt av riksdagen beslutade eller godkända bestämmelser eller tillämpad praxis, mot vilken riksdagen icke gjort invändning, kunna fastställas och höjas utan riksdagens hörande, t. ex. avgifter för registrering av motorfordon samt vissa licensavgifter, som pålägges utrikeshandeln. Här må ock erinras om att import- och exportregleringar utan protektionistiskt syfte vidtagits av regeringen med stöd av RF 89 § (se ovan s. 328). I samband härmed har uttagits både import- och exportavgifter, vilka disponerats på särskilt sätt, t. ex. tillförts clearingkassor.

Budgeträttskommittén föreslog införandet av en bestämmelse, att andra pålagor än skatter och bevillningar vare sig dessa pålagor utgick i pengar, varor eller tjänstbarheter ej fick påbjudas utan riksdagens samtycke. Kommittén utgick härvid från att varje tvångsvis uttagen prestation var att anse såsom pålaga. Frivilliga prestationer däremot var ej pålagor och borde ej bero av riksdagens samtycke. Denna grundsats ägde särskilt tillämpning på de fall, då man hade att erlägga en penningprestation för att få nyttja allmänna anstalter eller åtnjuta tjänster eller förmåner — för att ej tala om de fall, då staten förvärvade inkomster på rent kontraktsmässig grund. Att från dessa utgångspunkter genomföra en gränsdragning mellan pålagor och annat var emellertid utomordentligt vanskligt. Man kunde för det första icke säga, att frivillighet förelåg, så snart ingen rättslig plikt i ordets egentliga mening (sanktionerad av straff, viten, fysiskt tvång osv.) var för handen. Med dessa typiska pliktförhållanden måste man jämställa sådana, där andra påföljder hotade eller när det rentav endast var fråga om ett starkt faktiskt tvång. Det var för det andra ingalunda sagt, att regeringen för varje anstaltsnyttjande, varje tjänst eller förmån skulle äga uttaga ersättning. Man fick också i viss utsträckning räkna med tysta begränsningar i regeringens handlingsfrihet, särskilt bestående däri att regeringen ej fick utnyttja en maktbefogenhet för att bereda staten vinning. Särskilt betänkligt tedde det sig, om avgifter uttogs som väsentligt översteg det allmännas kostnader. Häri låg ofta nog ett indicium på att något slags tvång var med i spelet och att således föreställningen om frivillighet, om den gjordes gällande, var mer eller mindre fiktiv.

Budgeträttskommittén hade övervägt att föreslå införande av ett stadgande, som fastslog att avgifter, bidrag, ersättningar och dylikt, till belopp som vore skäligt med hänsyn till kostnaderna, utan hinder av grundlagsbudet finge fordras av den som frivilligt nyttjade allmänna anstalter eller påkallade tjänster eller förmåner. Med hänsyn till de relaterade svårigheterna vid bedömande av »frivilligheten» ävensom svårigheten att bedöma

»kostnadernas skälighet» hade denna tanke emellertid uppgivits. Enligt kommitténs uppfattning syntes därför med utgångspunkt från de angivna bedömningsgrunderna från fall till fall böra avgöras, huruvida en avgift vore av den art att den kunde fastställas utan riksdagens samtycke.

Det skall slutligen erinras om att »pålagor» kan utkrävas i andra former än i pengar. Av medborgarna kan jämväl påfordras prestationer i form av varor eller tjänstbarheter. I äldre tid användes i sådana fall termen besvär. Pålagor läggs numera ofta på kommunerna. Till de företeelser, som här avses, hör skyldighet att svara för t. ex. undervisning, hälsovård och sjukvård. Hit hör också värnplikt, tjänsteplikt, byggnadsskyldighet, uppgifts- och upplysningsskyldighet av olika slag. Till stöd för åligganden av detta slag har ofta åberopats RF 73 § (se ovan s. 329).

Utredningen

Regeringsformens systematisering av de statliga inkomsterna bör enligt författningsutredningens mening anknyta till den indelning av offentliga inkomster, som numera kan anses vara gängse. Man bör med andra ord främst skilja mellan medel som inflyter genom skatter och medel som inflyter genom avgifter. Med skatter förstås då tvångsbidrag, som medborgarna lämnar i pengar utan annan motprestation från det allmänna än att bidraget användes för att driva statens verksamhet. Med avgifter förstås de pengar medborgarna lämnar till staten såsom ersättning för direkta motprestationer från statens sida. Från begreppet priser, som huvudsakligen användes då staten på likställd fot med enskilda uppträder inom det privata näringslivet, kan i detta sammanhang bortses. Något behov av att bibehålla termen »bevillning» föreligger icke.

Förutom genom skatter och avgifter får staten inkomster genom lån, bötesmedel, försäljning av fast eller lös egendom, uppburna räntor och amorteringar, utdelning på aktier, försäljning av skogsprodukter m. m. samt direkt eller indirekt genom de »pålagor», som utgår av medborgarna på annat sätt än i pengar.

Utredningen anser det självfallet, att endast riksdagen skall kunna besluta ålägga medborgarna att erlägga *skatt* till staten och att kommunala skatter skall kunna beslutas endast med stöd av riksdagens beslut. Såsom ett uttryck för att beskattningsmakten tillkommer riksdagen har därför i 1 kap. 8 § upptagits den nuvarande bestämmelsen i RF 57 §, att »svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena».

Vad angår den form, i vilken skatter beslutas, är bevillningsformen för närvarande den ojämförligt vanligaste. Karakteristiskt för denna är enligt regeringsformen, att besluten avser blott *ett* budgetår. Såsom framgår av den tidigare redogörelsen gäller emellertid bevillningsbesluten i praxis numera för en obestämd framtid och går icke ut på att anskaffa medel för en-

dast det närmast följande budgetåret. Beslut i fråga om bevillningsförordningarna förekommer blott, då förut gällande regler skall ändras eller upphävas eller nya regler tillkomma. Budgeträttskommittén förordade, att grundlagsbestämmelserna skulle anpassas efter denna praxis.

I likhet med budgeträttskommittén anser utredningen det icke vara motiverat, att skattebeslut får avse endast en viss, begränsad tid. I den maktdelningsstat, som 1809 års regeringsform avsåg att skapa, kunde denna princip ha sitt värde. Den bör också ses mot bakgrunden av att »riksdag» enligt regeringsformens ursprungliga lydelse normalt skulle hållas endast vart femte år. Numera fyller principen däremot icke någon funktion. Tillfogas må, att det givetvis bör stå riksdagen fritt, om den anser det lämpligt, att göra skattebesluten tidsbegränsade samt att fatta sådana beslut i samband med budgetregleringens slutförande. Av samma anledning finner utredningen det rimligt, att riksdagen under löpande budgetår skall kunna minska, upphäva eller höja en skatt ävensom besluta en ny skatt, som skall utgå redan under budgetåret i fråga; detta är en konsekvens av att skattebesluten icke blir bundna till visst budgetår.

Skatteförordningarna, som redan nu ofta benämnes skattelagar, skulle därigenom med avseende på sin giltighetstid icke skilja sig från lag och annan författning. Utredningen föreslår, såsom tidigare anförts, att lag skall stiftas av riksdagen ensam. Fråga uppstår då, om icke lagformen skulle kunna användas även för skattebesluten. Det skulle innebära att, till skillnad från det nuvarande läget, någon särskild form för skattebeslut icke vore erforderlig, vilket skulle medföra en betydande förenkling. Det må erinras om att redan nu lagformen stundom användes vid skattebeslut. Först måste emellertid undersökas, om konsekvenserna i övrigt av en sådan ändring är ändamålsenliga.

Lagformen skulle medföra, enligt vad som föreslagits i föregående kapitel, att det skulle åligga regeringen att utfärda riksdagens beslut om skatter. Om skäl är därtill, skall dock regeringen inom en tidrymd av tre veckor från den dag då lagen överlämnades, äga återsända lagen till riksdagen för ny behandling. Vad som bör räknas som »skäl» har närmare utvecklats under 7 kap. 8 §. 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.

Det anses för närvarande, om än icke obestritt, att regeringen kan vägra mottaga en bevillning eller sänka den eller meddela undantag från den. Likaledes äger regeringen enligt RF 60 § på egen hand höja tullen å inkommande och utgående spannmål. Om lagformen införes, följer därav att regeringens rätt i dessa avseenden försvinner. Utredningen finner det emellertid icke påkallat att regeringens rätt i dessa avseenden bibehålles. Samtidigt vill utredningen understryka det önskvärda i att regeringen skall äga i handels- eller penningpolitiska syften vidtaga jämkningar i fråga om tull-

satser. En sådan begränsad rätt torde dock, liksom för närvarande, kunna grundas på bestämmelser i tullförfattning (se ovan s. 338).

Med tanke på att risken för tekniska fel i ett skattebeslut icke torde vara mindre än i fråga om övriga lagbeslut framstår den av utredningen föreslagna återsändningsrätten snarast som en tillgång. Den skulle emellertid, såsom tidigare framhållits, kunna medföra den komplikationen, att ett beslut — i detta fall ett skattebeslut — kan komma att träda i kraft senare än riksdagen avsett. Denna komplikation bör givetvis icke underskattas men kan dock knappast anses allvarligare i fråga om skattebesluten än beträffande andra lagbeslut. Därtill kommer, att återsändningsrätten har speciell betydelse i samband med parlamentariska konfliktsituationer och att dessa icke minst kan tänkas avse skattebeslut.

Mot bakgrunden härav har utredningen funnit, att det icke är påkallat att bibehålla någon särskild »form» för skattebesluten.

Om riksdagen sålunda ensam tillägges bestämmanderätten i fråga om skatter, synes det utredningen däremot rimligt, att frågor om fastställande i detalj av statliga *avgifter* liksom nu i allmänhet icke skall behöva underställas riksdagen. Redan dessa avgifters antal gör en sådan anordning mindre lämplig. Å andra sidan kan det stundom vara praktiskt att fastställa en avgifts storlek i en lag. Exempel därpå finns, såsom framgår av den tidigare redogörelsen, redan nu. Mera väsentligt är, att gränsen mellan skatter och avgifter är flytande. Det kan vara svårt att avgöra, om en avgift erlägges frivilligt och om den kan anses skälig i förhållande till vederlaget. Den nuvarande grundlagstexten lämnar föga vägledning, och praxis har icke varit enhetlig. Budgeträttskommittén hade därför avstått från att föreslå ett grundlagsstadgande beträffande avgifter utan i stället uttalat, att det från fall till fall finge avgöras, huruvida en avgift vore av den art, att den kunde fastställas utan riksdagens samtycke.

Med utgångspunkt från principen att medborgarna skall kunna åläggas tvångsbidrag endast genom riksdagsbeslut, synes det utredningen mera följdriktigt att ge riksdagen befogenhet att genom lag eller på annat sätt, t. ex. i samband med budgetregleringen, fastställa statliga avgifter. Samtidigt förutsätter utredningen emellertid, att riksdagen i allmänhet utnyttjar denna sin befogenhet på så sätt, att den bemyndigar regeringen att fastställa avgifterna eller att överlåta åt förvaltningsmyndighet att göra detta. Det är här av vikt att man i praxis kommer fram till ett system, som tar hänsyn till vad som affärsmässigt är behövligt och lämpligt. Utredningen utgår från att sådana bemyndiganden gives i generell form och på ett enkelt sätt, t. ex. i samband med godkännandet av de i budgetpropositionen föreslagna beräkningarna av de belopp, som kommer att inflyta genom statliga avgifter under nästföljande budgetår. Det kan tillfogas, att riksdagen redan nu i samband med godkännandet av dessa beräkningar kan göra uttalande om statliga avgifter.

Utredningen föreslår därför, att statlig avgift skall fastställas av riksdagen genom lag eller genom särskilt beslut eller ock, efter riksdagens bemyndigande, av regeringen eller av förvaltningsmyndighet. Med en sådan konstruktion kommer riksdagen, om den finner det erforderligt, att kunna bestämma en statlig avgift och kompetenskonflikter mellan regering och riksdag på detta område torde icke behöva förekomma.

Postmedlen bör, såsom redan framhållits, betraktas som avgifter och icke som skatt. Enligt utredningens förslag skall det stå riksdagen fritt att fortfarande fastställa postavgifter, om den finner det erforderligt.

För närvarande gäller enligt RF 60 §, att »monopolier till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer» kan fastställas endast genom samfällt stiftad lag. Detta innebär, att regeringen icke äger utan riksdagens medverkan skapa statsinkomster genom monopolbildning. Man brukar i fråga om sådana monopol tala om »finansmonopol» eller »fiskaliska monopol». Utredningen har övervägt att föreslå en bestämmelse att finansmonopol må inrättas endast genom lag. En sådan bestämmelse torde dock icke vara erforderlig, eftersom inrättande av ett finansmonopol innebär ingrepp i medborgarnas frihet och egendom av sådan art, att inrättandet redan enligt stadganden i 2 kap. och 7 kap. förutsätter lagstiftning. Utredningen har ej heller funnit anledning bibehålla det nuvarande förbudet i RF 60 § mot förpaktning av statens inkomster.

Vad slutligen angår de pålagor, som utkräves av medborgarna eller av kommunerna på annat sätt än i pengar, må erinras om stadgandet i 7 kap. 2 § att ej må annorledes än i lag givas bestämmelser om värnplikt och annan tjänsteplikt och om åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda. Enligt samma paragraf skall dock mindre ingripande bestämmelser kunna beslutas i annan författning än lag av regeringen eller, enligt vad därom särskilt stadgas, av annan myndighet.

I enlighet med dessa överväganden har i förevarande paragraf första stycket upptagits ett stadgande att skatt ej må beslutas annorledes än genom lag eller, såvitt angår skatt för att täcka kommuns medelsbehov, med stöd av lag. Enligt andra stycket fastställes statlig avgift av riksdagen genom lag eller genom särskilt beslut eller ock, efter riksdagens bemyndigande, av regeringen eller av förvaltningsmyndighet.

2—3 §§

Budgetreglering

Gällande rätt

Budgetregleringen (enligt nu gällande regeringsforms terminologi statsregleringen) utgör beteckningen på den verksamhet, som har till syfte att upprätta eller reglera statsbudgeten (enligt regeringsformen: riksstaten el-

ler staten). Detta sker i praxis dels genom att storleken av inkomsterna beräknas, dels genom att anslag anvisas, dvs. medel ställes till förfogande för vissa ändamål.

Regeringsformen innehåller följande föreskrifter i fråga om budgetregleringen. Enligt RF 58 § skall regeringen årligen för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder. Skulle genom traktater med främmande makterna några medel tillflyta riket, skall för dem redovisas på lika sätt. I sammanhang med uppvisandet av statsverkets tillstånd och behov skall regeringen enligt RF 59 § framställa förslag för riksdagen rörande sättet att genom bevillningar fylla vad staten (dvs. budgeten) kan erfordra utöver de ordinarie inkomsterna. Enligt RF 62 § ankommer det på riksdagen att, sedan statsverkets behov blivit prövade av riksdagen, åtaga sig en däremot svarande bevillning samt att tillika fastställa, huru särskilda summor därav skall användas till särskilda ändamål och anslå dessa summor under bestämda huvudtitlar uti riksstaten. »Där så oförmodat skulle hända», att riksdagen före det nya budgetårets inträdande icke hade reglerat budgeten eller åtagit sig ny bevillning, fortfar jämlikt RF 109 § den förra budgetregleringen och bevillningen, till dess ny budgetreglering och bevillning beslutats (jfr ovan s. 369). Vissa kompletterande bestämmelser angående budgetregleringen är upptagna i riksdagsordningen (se nedan under FRO 2 kap. 2 och 5 §§ samt 3 kap. 2, 6 och 14 §§). Av väsentlig betydelse är att initiativrätten i budgetärenden icke, som i åtskilliga andra länder, är uteslutande förbehållen regeringen och att riksdagen sålunda kan besluta högre utgifter än regeringen äskar.

RF 63 § innehåller bestämmelser angående beredskapsbudgeter (beredskapsstater). Härom hänvisas till 10 kap. 1 §.

Enligt regeringsformen är det sålunda regeringen som har att framlägga förslag till ny budget, medan det är riksdagen som reglerar denna. Innebörden av regeringsformens budgetregleringsbestämmelser har tidigare varit omdiskuterad, och det har gjorts gällande, att riksdagens makt över anslagen icke fick användas till att göra intrång i konungens rätt enligt RF 4, 47 och 89 §§ att styra riket. Efter hand stadgade sig dock på det hela taget — mot bakgrunden av riksdagens makt över bevillningen — den meningen, att konungens till sitt innehåll obestämda rätt att styra riket måste vika för riksdagens mera bestämda rätt att fastställa anslagen. Efter parlamentarismens genombrott har frågan knappast varit av någon större praktisk betydelse.

Regeringsformens budgetregleringsbestämmelser ges alltså numera den innebörden, att riksdagen äger, om den så önskar, fastställa anslagen i detalj samt sätta villkor av olika slag för anslagen. Villkoren måste dock stå i direkt samband med anslagen i fråga. De kan sålunda avse ett anslags gil-

tighetstid, anslagsbeloppet samt anslagets ändamål och användning. Tid och belopp anges genom att riksdagen fastställer anslagstyp (obetecknat anslag, förslagsanslag, reservationsanslag) och en beräknad eller definitivt fastlåst summa för anslaget. Ändamålet framgår i första hand av anslagets rubricering. Därutöver kan villkor för användningen av många slag förekomma. Det är numera praxis, att i propositionerna anges de olika villkor, som föreslås skola gälla för ett anslags användning. Dessa föreslagna villkor prövas av riksdagen och kan av riksdagen ändras.

Det föreligger å andra sidan ingen skyldighet för riksdagen att fastställa anslagen i detalj eller att ange detaljerade villkor för dem. Utvecklingen har icke minst under senare tid gått i den riktningen, att stora anslag ställts till regeringens förfogande med betydande frihet för regeringen att själv bestämma över användningen inom ramen av generella riksdagsuttalanden. Såsom exempel kan nämnas försvarets materielanslag.

Det brukar ofta sägas, att riksdagen äger fritt pröva utgiftsbehoven. Denna frihet har emellertid sina begränsningar. Riksdagen är skyldig att tillse, att statsutgifter, som är garanterade i lag, *kan* utgå. Och riksdagen måste givetvis svara för att medel anvisas, så att statens övriga utfästelser och förpliktelser av olika slag kan infrias.

Vad angår frågan om regeringens dispositionsrätt till de av riksdagen fastställda anslagen hänvisas till 5 § nedan.

Huvudprinciper för budgetregleringen

Det statshushållningssystem som regeringsformen utgår från uppbyggdes mot slutet av 1600-talet och är, såsom tidigare framhållits, ett helt annat än det nuvarande. Idealet var då en år efter år oföränderlig, balanserad budget. Såsom mönster uppställdes 1696 års riksstat; den blev »normalstaten». Idén om en normalstat var en naturlig följd av den statiska syn på samhällslivet, som rådde. Inkomsterna inflöt i stor utsträckning in natura och var ofta anordnade (indelade) för bestämda utgifter. Inkomster och utgifter blev på så sätt fixerade till varandra och oföränderliga år efter år, om än icke till beloppet, omräknat i pengar. Inkomsterna behövde därför icke beräknas som för närvarande. Nuvarande regeringsform innehåller ej heller någon antydan därom.

Idealet var vidare, att varje »riksstat» skulle så att säga bära sig själv, dvs. att dess ordinarie inkomster skulle täcka dess utgifter. I ett sådant system kunde det emellertid inträffa, att vissa inkomster minskade eller upphörde. De därmed bestridda utgifterna behövde då, om de alltjämt var erforderliga, täckning från annat håll. Bevillningen fick, enligt det system regeringsformen avsåg att skapa, för dessa situationer karaktären av en »statsfyllnadssumma» eller riktigare uttryckt »statsfyllnadssummor». Riksdagen har också enligt RF 62 § att åtaga sig en emot behoven svarande bevillning, fördela bevillningen på särskilda ändamål och uppföra dessa sum-

mor i riksstaten. RO 40 § talar om bevillningens uppgift att »åvägabringa jämvikt i statsregleringen». Åtagandet av bevillningen ingår i själva budgetregleringsförfarandet.

Med 1809 års regeringsform inträdde på detta område en viktig förändring. Storleken av de ordinarie inkomsterna minskades betydligt genom att tullmedlen m. m. (de nuvarande s. k. speciella bevillningarna) erhöll karaktär av bevillning. Denna ändring innebar, att riksstaten icke mera skulle kunna bära sig själv och att bevillning alltid måste tillskjutas för att staten skulle kunna bli reglerad och upprättad.

Med den statiska karaktären av inkomsterna och utgifterna och med den begränsade andel av det ekonomiska livet, som den statliga sektorn länge upptog, var det vidare naturligt att utgiftsbehovet, såsom RF 62 § utgår från, fastställdes för sig och oberoende av inkomstläget. Sedan detta behov prövats och godkänts av riksdagen, föreligger det enligt nämnda paragraf en förpliktelse för riksdagen att anskaffa erforderlig täckning.

Det statshushållningssystem, som ansågs föredömligt för 150 år sedan, hör sedan länge till det förgångna. Idealet är icke längre ett statiskt samhälle utan ett samhälle som utvecklas. Den statliga sektorn av det ekonomiska livet har ökat. Av väsentlig betydelse är vidare, att statsbudgeten numera erhållit andra uppgifter vid sidan av den gamla uppgiften att vara en hushållsplan. Den tjänstgör även som ett instrument för inkomstutjämning genom inkomsttransfereringarna och som ett instrument för den ekonomiska politiken. Budgetteori och budgetpraxis har anpassats efter de ändrade förhållandena, även om regeringsformens budgetregleringsbestämmelser i huvudsak kvarstår oförändrade. Vid sidan om och delvis mot grundlagen har sålunda utbildats vissa principer för budgettekniken. Dessa har aldrig lagfästs utan de har sin grund i uttalanden i propositioner och utskottsutlåtanden under årtionden tillbaka. På grundval av dessa principer har budgeten utarbetats och uppställts, och allt eftersom principerna ändrats har budgetreformer vidtagits, dock praktiskt taget alltid utan återverkan på grundlagstexten.

De viktigaste principerna för den nuvarande budgettekniken kan anges på följande sätt:

1. *Principen om budgetperiodens begränsning till bestämd tid.* Denna tid är enligt grundlagen *ett* år. Budgetåret sammanfaller sedan år 1923 icke med kalenderåret utan omfattar tiden från och med den 1 juli till och med den 30 juni det närmast följande året. Avvikelser från principen förekommer, framför allt genom reservationsanslagen, vilka kan användas även efter budgetårets slut.

2. *Fullständighetsprincipen eller principen om budgetens universalitet.* Denna princip innebär, att statsbudgeten bör omfatta alla inkomster och utgifter inom den statliga sektorn. Den är icke fastslagen i regeringsformen,

som tvärtom från statsverket skiljer bankoverket och riksgäldsverket. Riksbankens inkomster och utgifter ingår ej i statsbokföringen, medan statsanslagen till riksgäldskontoret sedan år 1877 upptagits å budgeten. Budgeträttskommittén föreslog, att denna riksgäldsverkets anknytning till budgeten skulle grundlagsfästas. Fullständighetsprincipen har i allmänhet givits den innebörden, att både inkomster och utgifter skall redovisas i budgeten med sina bruttobelopp. Undantag har gjorts för de affärsdrivande verken, som själva disponerar sina egna inkomster och i statsbudgeten blott representeras av sitt överskott, som då är uppfört på inkomstsidan, eller sitt underskott, för vars täckande då ett anslag är uppfört å utgiftssidan. I detta sammanhang må erinras om att statliga bolag beröres av statsbudgeten endast i så måtto, att vinstutdelningar liksom av statsmedel erforderligt kapitaltillskott beräknas under rubriken »fonden för statens aktier» på driftbudgetens inkomstsida respektive kapitalbudgetens utgiftssida.

3. *Centraliseringsprincipen.* Denna innebär, att alla finansiella transaktioner inom den statliga sektorn skall redovisningsmässigt ledas upp till budgeten. Affärsverkens budgetsystem står i överensstämmelse härmed. Från principen finns emellertid undantag, bland annat har prisutjämningsavgifter disponerats helt utanför budgeten.

4. *Principen om budgetens enhet.* Principen innebär, att samtliga inkomster svarar för samtliga utgifter. Särskilda inkomster bör därför icke anordnas för särskilda utgifter. Så kallad specialdestination eller specialbudgeter bör sålunda icke förekomma. Principen om budgetens enhet står i strid med RF 62 §, som utgår från det gamla systemet med specialdestination. I praxis sker emellertid åtskilliga avvikelser från principen. Affärsverken använder som nyss framhållits, sina inkomster för att täcka sina utgifter, myndigheter disponerar i vissa fall egna uppbördsmedel, fastighetsfonderna sina medel, automobilskattemedlen reserveras i princip för vägarna. En annan sak är, att en ny skatt stundom *motiveras* av särskilda behov, försvaret, kraftförsörjningen etc. Från principen sker vidare i så måtto en avvikelse, som lånemedel i allmänhet anses böra utgå endast för produktiva investeringar.

Det må här erinras om att enligt budgeträttskommitténs förslag skulle i grundlagen uttryckligen anges att specialdestination både inom och vid sidan av budgeten var tillåtlig.

5. *Kassaprincipen.* Denna innebär, att budgeten skall ange, hur den kan beräknas påverka statens kassaställning. Därigenom visas, vilken konjunkturpolitisk verkan som budgeten får. På samma sätt bör statsbokföringen vara upplagd så, att den hänför sig till de verkligen inbetalda och utbetalda beloppen.

6. *Principen om budgetens systematisering.* Denna princip innebär, att inkomster och utgifter skall vara uppdelade enligt ett enhetligt system. Poster av likartad eller närbesläktad beskaffenhet skall för respektive förvalt-

ningsområden sammanföras i grupper under sina särskilda rubriker. Regeringsformen utgår från att det finns en specificerad budget och nämner i 62 § termen huvudtitel. Denna term har emellertid statsrättsligt sett ingen avgränsning och ändringar i huvudtitelsindelningen har förekommit.

7. *Balansregeln.* Den innebär, att alla förmögenhetsförändringar skall redovisas öppet i budgeten. För att ge en riktigare bild av överskott och underskott är budgeten uppdelad i en driftbudget, omfattande löpande inkomster och utgifter, samt en kapitalbudget, omfattande investeringar. Denna grundläggande uppdelning är okänd för regeringsformen. Budgeträttskommittén hade övervägt att grundlagsfästa den. Kommittén stannade emellertid för att icke framlägga något förslag härom, då den ansåg, att ett dylikt grundlagsstadgande från praktisk synpunkt måste ges en så allmänt hållen avfattning, att det knappast skulle fylla någon funktion (SOU 1954: 40 s. 54 f.).

8. *Täckningsregeln.* Den säges ange den tidpunkt, då medel för finansiering av en utgift bör anvisas på budgeten. Regeln har aktualiserats i fråga om de mera omfattande materielanslagen. Två skilda metoder tillämpas därvid. Antingen kan täckning beredas för ett beslutat anslag i dess helhet eller kan täckning beredas för endast den del som skall utbetalas under budgetåret i fråga. Den första metoden förutsätter systemet med reservationsanslag och leder till avsevärda reservationer. För att undgå den olägenhet, som följer därav, har man i betydande omfattning övergått till den sistnämnda metoden, vilket möjliggjorts av systemet med beställningsbemyndiganden. Dessa innebär, att riksdagen dels bemyndigar regeringen att besluta om inköp av materiel intill bestämda belopp, dels fastställer den kvot av dessa belopp, som får utgå icke bara under det närmast följande budgetåret utan även ett antal därpå följande budgetår, dels ock anvisar anslag, som svarar mot det närmast följande budgetårets kvot. Genom en indexreglering kan verkningarna av prisstegringar undvikas. Systemet strider mot regeringsformens konstruktion, att riksdagen icke får binda följande riksdagar och att budgeten omfattar blott utgifter för det budgetår den avser (jfr nedan). Det har häremot anförts, att systemet kan godkännas, så länge årskostnaden kan inrymmas inom den ram som svarar mot redan beslutade skatter.[1]

9. *Statsbokföringsprinciper.* Varje inkomst och utgift, som redovisas mot rikshuvudboken, hänföres till en statlig fond. Därvid bokföres samtliga till riksstatens driftbudget hänförliga medel över statsregleringsfonden. Nettotillskottet till kapitalbudgeten (lånemedel) omföres från riksgäldsfonden till de olika kapitalfonder, vilka reglerar de med lånemedel finansierade statliga verksamhetsgrenarna. Överskotten från dessa omföres till statsregleringsfonden. Från denna omföres med driftbudgetmedel finansierade utgifter för statens kapitalfonder till dessa fonder. I den mån

[1] Jfr nedan under 7 § samt motion 1953 I: 103 av herr Herlitz och StU 1953: 180.

fråga är om reglering av avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster sker dock överföringen över fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster.

All fast egendom redovisas numera över kapitalfonder, varvid räknas med inkomster, utgifter, underhåll, avskrivningar m. m.

Vid tiden för regeringsformens tillkomst gällde andra regler för statsbokföringen än nu. Regeringsformen innehåller på denna punkt emellertid inga bestämmelser.

Särskilda problem aktualiserade av den bristande överensstämmelsen mellan regeringsformens budgetregleringsbestämmelser och nuvarande budgetpraxis

Den moderna budgettekniken, konfronterad med grundlagens bestämmelser om finansmakten, har lett till att en rad särskilda problem aktualiserats som här nedan något skall belysas.

1. *Åtagandet av bevillningarna samt beräkningen av inkomsterna.* Åtagandet av bevillning sker icke, såsom regeringsformen utgår från, vid budgetregleringen utan, såsom framhållits under 1 §, genom särskilda beslut om skatteförordningar. Den fiktionen har upprätthållits, att regeringsformens föreskrifter trots detta iakttages genom det beslut, som riksdagen årligen i samband med budgetens fastställande fattar angående den procentsats, varmed inkomstskattens grundbelopp skall utgå. Denna procentsats varierar dock ytterst sällan och är, såsom tidigare (s. 369) framhållits, delvis redan fastställd av riksdagen föregående år, varför bevillningen i realiteten icke har tjänstgjort som budgetfyllnadssumma. Det har vidare stundom gjorts gällande att åtagandet av bevillningarna sker genom de av riksdagen fastställda beräkningarna av de belopp, varmed inkomsterna under det närmast följande budgetåret kan väntas inflyta. Dessa beräkningar kan dock icke sägas innebära ett åtagande av bevillningarna. Budgeträttskommittén föreslog, att riksdagens rätt att fastställa inkomstberäkningarna skulle uttryckligen angivas i regeringsformen.

2. *Särskilda beslut av riksdagen i samband med anslagen.* I samband med budgetregleringen fattar riksdagen en rad beslut, som tar sikte icke blott på det närmast följande budgetåret utan på en längre, ofta obestämd tid; stundom berör besluten över huvud icke det närmast följande budgetåret. Riksdagen godkänner t. ex. *personalförteckningar* och *avlöningsstater* att gälla tills vidare, den beslutar *inrättande av nya ämbetsverk*, den godkänner *flerårsplaner* för t. ex. försvarsväsendet, den beslutar *principreformer* på undervisningsväsendets område och den antager *författningar* av olika slag att gälla tills vidare, såsom avlöningsförordningar samt förordningar om erkända sjukkassor och arbetslöshetskassor, om ersättning i anledning av kroppsskada ådragen under militärtjänstgöring och om mödrahjälp osv. Budgeträttskommittén uttalade (s. 66 f.), att det rådde stor osäkerhet om den rättsliga karaktären av dylika beslut, och kommittén ansåg

det vara en angelägen uppgift att skapa klarhet härutinnan. Kommittén skilde i sitt lagförslag mellan å ena sidan beslut, som riksdagen ensam fattade (stater, personalförteckningar, grunder, beslut om anslag för flera år etc.), samt å andra sidan beslut, som skulle ha en starkare bindande verkan (förordningar av skilda slag). De förstnämnda skulle gälla tills vidare och kunna ändras av riksdagen budgetregleringsvägen, dvs. vid behov genom gemensam votering. De sistnämnda, vilka ej ingick i statsregleringen, skulle beslutas av regering och riksdag gemensamt och kunna ändras antingen endast i samma ordning eller, om riksdagen vid författningens tillkomst så bestämde, genom beslut av riksdagen ensam, varvid gemensam votering icke fick förekomma.

3. *Budgetens balansering.* Då regeringsformen föreskriver, att bevillningen skall ha rollen av budgetfyllnadssumma, utgår den från att varje budget skall vara balanserad. Detta stod också helt i överensstämmelse med den budgetteknik, som användes vid tiden för regeringsformens tillkomst. Principen upprätthölls länge, i varje fall så att budgeten formellt sett var balanserad. I och med att lånemedel infördes som inkomst å budgeten, blev emellertid denna icke längre balanserad i regeringsformens mening. Endast en totalbalansering uppfyller i själva verket de krav, som grundlagen härvid ställer. Det anses emellertid numera även från statsrättslig utgångspunkt tillåtligt, att statsbudgeten räknar med lånemedel på kapitalbudgetens inkomstsida. Kravet på att budgeten skall vara balanserad appliceras i allmänhet endast på driftbudgeten.

Sedan 1930-talet har emellertid kravet på balansering i praxis frångåtts även i fråga om driftbudgeten. Att så skett står i samband med en förändrad principiell uppfattning av statsbudgetens roll inom samhällsekonomin. Statsbudgeten skall, så vitt möjligt, vara balansskapande. Den bör därför vara konjunkturrörlig. För varje enskilt budgetår göres numera en avvägning med hänsyn till det rådande konjunkturläget och andra omständigheter. Inträder skiftning i konjunkturläget, kan det t. o. m. vara riktigt att en ny avvägning göres under löpande budgetår.

I sin utredning angående »Finanspolitikens ekonomiska verkningar» (SOU 1934: 1), i vilken balanseringsproblemet utförligt dryftades, förordade Myrdal, att finanssystemets allmänna ram skulle fastlåsas genom lag eller grundlag (se nedan s. 391). Vid genomförandet av 1937 års budgetreform lämnades emellertid grundlagarnas bestämmelser om budgetens balansering orubbade. Inom den statsrättsliga doktrinen har någon gång den meningen framförts, att systemet med flerårsbalansering står i uppenbar strid mot både regeringsformens lydelse och mening.

Budgeträttskommittén tog upp problemet till behandling, och i sitt förslag till grundlagsbestämmelser utmönstrade kommittén ur regeringsformen allt som syftade på ettårsbalansering. Kommittén hade vidare övervägt att föreslå ett positivt stadgande om rätt för riksdagen att med utgångspunkt från

det rådande konjunkturläget, den väntade konjunkturutvecklingen och andra samhällsekonomiskt viktiga omständigheter över- eller underbalansera budgeten i syfte att ernå bästa möjliga samhällsekonomiska balans, allt under förutsättning att jämvikten mellan budgetens inkomster och utgifter på längre sikt upprätthölls (flerårsbalansering). Vid bedömningen av budgetens balanseringsfråga och vid utformningen av ett positivt grundlagsstadgande rörande riksdagens rätt att över- eller underbalansera budgeten kunde emellertid, enligt budgeträttskommittén, 1951 års penningvärdeundersökning och den utredning, som förutsatts skola tillsättas med uppdrag att framlägga konkreta förslag rörande utformningen av praktiska ekonomisk-politiska åtgärder för förverkligandet av kravet på samhällsekonomisk balans vid full sysselsättning, tänkas bli av betydelse. Kommittén hade därför ansett ett ställningstagande i frågan böra anstå tills berörda undersökningar slutförts, och hade följaktligen icke ansett sig böra framlägga förslag i ämnet. Ifrågavarande utredningar, penningvärdeundersökningen och stabiliseringsutredningen, har icke i sina förslag berört frågan om ett eventuellt grundlagsstadgande om budgetens balansering.

I sitt betänkande »Mål och medel i stabiliseringspolitiken» (SOU 1961: 42 s. 238) har emellertid stabiliseringsutredningen tagit upp frågan om budgetens tidsdimension. I betänkandet erinrades om att krav på långsiktseller flerårsbudget under senare år rests i olika sammanhang, liksom även krav på budgetplan eller »rullande» budget för flera år. Enligt stabiliseringsutredningen framstod en rationell långtidsplanering av statsbudgeten som en nödvändig förutsättning för en ambitiös konjunkturpolitik. Mycket betydande utgiftsområden påverkades på ett sådant sätt av demografiska förändringar i förening med beslutade principer för de offentliga tjänsternas omfattning, att tillräckligt hållbara långtidsberäkningar över det reala utgiftsbehovet kunde göras. Även om statsinkomsterna i kronor räknat varierade från år till år på grund av konjunkturella fluktuationer i skatteunderlaget, kunde utvecklingen på längre sikt av statsinkomsternas andel av nationalinkomsten dock förutses med en relativt hög grad av säkerhet. En sådan långtidsplanering måste emellertid av naturliga skäl göras i mindre bundna former än dem som gällde för den årliga budgeten.

4. *Tidpunkten för budgetärendens anhängiggörande.* Regeringsformen synes förutsätta, att statsverkspropositionen är fullständig och den känner ej till systemet med utbrutna punkter. Riksdagsordningen däremot räknar med, att propositioner i budgetärenden framlägges efter statsverkspropositionens avlämnande (RO 54 §), och sådana propositioner förekommer också i betydande utsträckning. Av särskild vikt för budgetregleringen är den alltsedan 1931 årligen, i regel under senare hälften av april framlagda propositionen angående »riksstatens slutliga reglering» (den s. k. kompletteringspropositionen), varigenom framför allt statsverkspropositionens inkomstsida kommit att framstå som preliminär. Till kompletteringspropositionen

är fogade en ny inkomstberäkning och en reviderad (definitiv) nationalbudget, vilket gjort det naturligt att avgöranden av konjunkturpolitiskt slag träffats i sammanhang med denna proposition. Det har i RO 54 § särskilt nämnts, att kompletteringspropositionen får avlämnas efter utgången av den där angivna tiden för avlämnande av budgetpropositioner. Enligt budgeträttskommitténs mening borde här angivna praxis komma till klart uttryck i regeringsformen. Det aktuella statsrättsliga läget i förevarande punkt blev föremål för diskussion vid 1959 års vårsession. Konstitutionsutskottets majoritet uttalade därvid (utl. nr 17), att tanken bakom RF 59 §, att riksdagen skall få en så långt möjligt samlad överblick över rikets finanser, i allt väsentligt fortfarande var bärande. I vilken utsträckning särskilda frågor med tillämpning av RO 54 § fick överlämnas till riksdagen efter statsverkspropositionens avlämnande måste bli beroende av omständigheterna i varje särskilt fall. Vid bedömningen därav måste, enligt vad utskottet ansåg sig böra understryka, beaktas betydelsen såväl av att riksdagen i ett tidigt skede fick en samlad överblick av budgeten som av att framlagda förslag grundades på en så aktuell och säker framtidsbedömning som möjligt.

I sitt betänkande (SOU 1961: 42 s. 237 f.) har stabiliseringsutredningen understrukit de problem, som vållas av den långa tidsutdräkten mellan budgetplaneringen och regeringens finanspolitiska beslut å ena sidan och ikraftträdandet av riksdagens budgetbeslut å den andra. Med de metoder för ekonomiska prognoser, som stod till förfogande, kunde man icke blicka mer än ett halvt till ett år framåt i tiden. Just av dessa skäl hade emellertid de konjunkturpolitiska avgörandena under senare år i växande utsträckning överförts till kompletteringspropositionen. De problem som här förelåg skulle enligt stabiliseringsutredningens mening kunna lösas på det sättet, att de konjunkturpolitiska avgörandena helt koncentrerades till kompletteringspropositionen. Detta förutsatte emellertid att budgeten utformades på ett sådant sätt, att man icke när kompletteringspropositionen lades fram var bunden av redan fattade beslut. Med hänsyn till att man i regel icke hade att räkna med mer än ett halvt till ett års sikt i konjunkturutvecklingen borde vidare möjligheter till en förnyad konjunkturpolitisk prövning av budgeten föreligga under höstens lopp. Detta syntes bäst kunna ske genom att en kompletteringsproposition med konjunkturpolitiska redogörelser och överväganden regelbundet framlades, när riksdagen samlades på hösten.

5. *Tilläggsbudgeter.* För oförutsedda utgifter uppföres anslag dels i själva statsbudgeten, dels i beredskapsstaterna enligt RF 63 §. I betydande utsträckning har emellertid de resurser, som sålunda ställts till förfogande, visat sig otillräckliga. I strid med regeringsformens bestämmelser har andra utvägar måst tillgripas. Fram till och med år 1918 gick regeringen så till väga, att oförutsedda utgifter, som icke kunde bestridas på annat sätt,

täcktes genom att medel togs i anspråk på förskottstitel vid sidan av budgeten — i viktigare fall sedan riksdagens medgivande inhämtats — varefter medel för täckning av förskotten anvisades i en följande budget. Därefter har problemet i stället lösts på så sätt, att riksdagen på förslag av regeringen beslutat anslag på »tilläggsstat» till den löpande budgeten, en metod, som använts även tidigare vid enstaka tillfällen. Någon gång har också nya skatter på samma sätt upptagits å tilläggsstat. Från och med budgetåret 1937/38 har tilläggsstater beslutats varje år. De t. o. m. budgetåret 1938/39 fastställda tilläggsstaterna var fristående, slutna stater och omfattade sålunda även mot utgifterna svarande inkomster. Fr. o. m. budgetåret 1939/40 har tilläggsstaterna icke balanserats med inkomster, bortsett från de enstaka fall, då nya skatter beslutats att utgå redan under löpande budgetår.

Systemet med tilläggsbudgeter innebär, att budgetregleringen för ett budgetår icke är fullbordad förrän mot budgetårets slut och att budgeten i motsvarande mån icke längre är en hushållsplan för i förväg beräknade utgifter under viss tid. Man har därför sökt undvika tilläggsbudgeter, men helt har detta icke varit möjligt. I proposition 1946: 2 uttalades, att statsverkets utgifter och medelsbehov i princip borde prövas enhetligt i samband med statsverkspropositionen, varför förfaringssättet med tilläggsstater mötte betänkligheter. Möjligheterna till en återgång till en sluten budgetreglering av tidigare gängse typ borde prövas i samband med en översyn av nuvarande budgetpraxis. Budgeträttskommittén ansåg det emellertid erforderligt att systemet med tilläggsbudgeter grundlagsfästes, och föreslog ett stadgande av följande lydelse: »Riksdagen må ock efter riksstatens upprättande anvisa anslag ävensom verkställa beräkningar av ytterligare medel som skall tagas i anspråk; sådana anslag och beräkningar upptages å tilläggsstat».

I detta sammanhang bör vidare uppmärksammas de synpunkter som ovan anförts angående kompletteringspropositionen.

6. *Tidpunkten för beslut i budgetärenden och de särskilda anslagsbeslutens rättsverkan.* Beslut om åtagande av bevillning kan såsom ovan framhållits, numera icke sägas ske i samband med budgetregleringen. Beräkningarna av inkomsterna fastställes däremot alltjämt, då riksdagen fattar beslut om »riksstaten». De problem, som skall behandlas under denna punkt, avser utgiftssidan.

Grundlagsstiftarna torde ha utgått från att budgeten skulle regleras i ett sammanhang, liksom de räknat med att regeringens budgetförslag framlägges i ett sammanhang. Det är också uppenbart, att fastställd budgetreglering och bevillning utgör förutsättning för regeringens dispositionsrätt till statsmedlen.

Till en början förfors som regeringsformen torde ha avsett, nämligen så att statsutskottet i ett sammanhang avgav utlåtanden över huvudtitlarna,

varefter riksdagens beslut i anledning av dessa utlåtanden expedierades samtidigt. Med budgetens tilltagande omfattning och föränderlighet blev det emellertid i längden icke praktiskt möjligt att gå till väga på detta sätt. Från mitten av 1800-talet började statsutskottet därför, om än till en början med tvekan, att avge utlåtandena över huvudtitlarna successivt. Det har jämväl blivit vanligt att separata utlåtanden avlämnas i fråga om särskilda punkter i huvudtitlarna. Sedan 1920-talets början expedieras riksdagens beslut i utgiftsfrågor genomgående i särskilda, successivt avgivna »statsregleringsskrivelser». Därefter ställer regeringen flertalet anslag till myndigheternas förfogande samt meddelar erforderliga dispositionsbeslut genom regleringsbrev. Med stöd av dessa regleringsbrev kan myndigheterna vidtaga erforderliga åtgärder för planering av medelsanvändningen, t. ex. ledigförklara och tillsätta nya befattningar, givetvis under förbehåll att medel ställes till förfogande. Allt detta kan sålunda ske, innan budgeten är fastställd och innan det nya budgetåret börjat löpa. Systemet utgör en förutsättning för statsförvaltningens jämna gång, och det underströks i samband med budgetårets omläggning år 1923, att systemet var nödvändigt (rd. skr. 1921: 334 s. 4 f.).

De särskilda utgiftsbesluten har i själva verket alltid framstått som de verkliga besluten, medan beslutet om »riksstaten» närmast haft karaktären av en expeditionsåtgärd. I sitt memorial angående statsregleringen för det närmast följande budgetåret brukar statsutskottet under erinran om bl. a. de redan fattade utgiftsbesluten framhålla, att riksstaten kommer att få det utseende, som framgår av den till betänkandet fogade tablån, varefter utskottet hemställer, att sedan riksstat av nämnd lydelse blivit upprättad, densamma, försedd med talmännens underskrifter, måtte överlämnas till regeringen.

Med det successiva expedierandet av de särskilda utgiftsbesluten har emellertid dessa beslut skjutits ytterligare i förgrunden. I detta läge har den uppfattningen framkommit, att de särskilda besluten är definitiva och äger rättsgiltighet. Denna uppfattning har vid olika tillfällen lyst fram i samband med att förslag väckts om att de särskilda utgiftsbesluten blott skulle vara provisoriska eller att en »andra läsning» skulle införas, vilket skulle möjliggöra en förnyad prövning och därigenom en enhetligare budgetbehandling. Mot förslagen invändes nämligen, att en provisorisk budgetbehandling mötte »starka både konstitutionella och praktiska betänkligheter». Och i proposition 1932: 105, vari förslag bl. a. framlades om inrättande av budgetdeputerade, anfördes att en del anslagsfrågor onekligen vore av den beskaffenhet, att beslut däri borde bliva omedelbart bindande. Å andra sidan inträder enligt regeringsformen, såsom tidigare framhållits, regeringens dispositionsrätt till medlen icke förrän budgetreglering och bevillning blivit fastställda. De praktiska betänkligheter, som mötte förslagen om införande av en provisorisk budgetbehandling, avsåg dess konsekvenser för regleringsför-

brevens utfärdande och därmed för statsverksamhetens jämna gång; de konstitutionella betänkligheterna hade sin grund i att systemet med dubbla beslut ansågs främmande för den svenska riksdagens arbetsformer.

Problemet om karaktären av de särskilda utgiftsbesluten vållade särskilda svårigheter vid upplösningen av riksdagen våren 1958. Budgetregleringen var då icke avslutad. De rättsregler, som RF 109 § uppställer för en sådan situation — att den förra budgetregleringen och bevillningen skall fortfara, till dess ny budgetreglering och bevillning beslutats — var icke möjligt att tillämpa (se nedan s. 390). Vid 1958 års A-riksdag löstes problemet så, att riksdagen beslöt på förslag av statsutskottet (mem. nr 109), att de delar av budgetregleringen och bevillningen, i fråga om vilka riksdagen redan fattat beslut, skulle gälla intill dess riksdagen fattat beslut om budgeten eller eljest annorlunda beslutat. Det ansågs, att detta beslut icke innebar ett ställningstagande till förmån för uppfattningen att de särskilda utgiftsbesluten är definitiva, utan att beslutet måste karakteriseras som en praktisk åtgärd i anslutning till praxis.

Problemet aktualiserades ånyo under 1959 års vårsession, då inom statsutskottet diskuterades ett förslag att riksdagen skulle uttala, att de särskilda utgiftsbesluten blott vore preliminära. Överenskommelse nåddes emellertid i stället om en viss tidsordning för framläggandet av utskottets betänkanden, varför förslaget aldrig kom att framföras i riksdagens kamrar.

Budgeträttskommittén, som fann det önskvärt att anpassa regeringsformens bestämmelser till praxis, upptog till förnyad prövning tanken att även formellt tillerkänna de särskilda budgetregleringsbesluten bindande verkan. En sådan åtgärd syntes enligt kommitténs mening icke inge några betänkligheter med hänsyn till enheten i budgetarbetet, eftersom riksdagen enligt nuvarande arbetsformer genom budgetdeputerade löpande erhöll överblick över budgetregleringens fortskridande och sambandet mellan beräknade inkomster och beslutade anslag. Kommittén framhöll, att en omprövning av de särskilda budgetregleringsbesluten ansågs omöjlig. Det nya betraktelsesättet medförde enligt kommitténs mening avgjorda fördelar även vid sådana utomordentliga förhållanden som avsågs i RF 109 §. En förlängning av giltigheten för den äldre budgetregleringen skulle sålunda erfordras endast beträffande de delar av budgetregleringen, som ännu ej behandlats. Eftersom sålunda fördelarna av att göra varje budgetregleringsbeslut för sig giltigt syntes kommittén väl överväga de olägenheter, som särskilt från redovisningssynpunkt var förknippade med en sådan ordning, hade kommittén i sitt förslag utgått ifrån att de successivt fattade besluten skulle vara definitiva. Detta kom till uttryck i ändringsförslag till RF 64 och 109 §§. Kommittén tillade, att den föreslagna reformen givetvis icke medförde någon rätt att före det nya budgetårets ingång verkställa utbetalningar på detta budgetårs anslag och ej heller någon befogenhet att för det löpande årets behov använda anslag avsedda för det kommande budgetåret. Men

genom reformen erhölls ett formellt stöd för de regeringens och myndigheternas åtgärder i avseende å medelsanvändningen, som redan i praxis företogs före budgetens upprättande. (SOU 1954: 40 s. 56 f.).

Budgetkommittén sade sig mot de framförda förslagen om provisoriska budgetbeslut respektive mer än en läsning vilja framhålla de politiskt-psykologiska svårigheterna att revidera och ta tillbaka redan gjorda ställningstaganden. En ytterligare komplikation var, att det i många fall torde bli svårt för departementen och myndigheterna att med den korta tid, som i sådant fall skulle återstå till budgetårsskiftet, hinna med att förbereda verksamhetens anpassning till den av riksdagen fixerade ramen. Det skulle bli en besvärande koncentration av statsdepartementens och verkens arbete under juni månad, om riksdagens ställningstagande icke blev klart förrän i maj. Detta kunde resultera i krav på en förstärkning av förvaltningsapparaten. Av dessa skäl hade kommittén stannat för att icke förorda ett system, där en andra läsning ingick såsom ett reguljärt inslag i riksdagens budgetarbete. Utan att taga ställning till frågan om tolkningen av nuvarande bestämmelser i regeringsformen föreslog kommittén därför, i likhet med budgeträttskommittén, att de successivt fattade besluten i anslagsfrågor skulle vara definitiva. Regeringen skulle liksom hittills utfärda regleringsbrev, allteftersom riksdagen fattat beslut, och myndigheterna skulle äga vidtaga förberedande åtgärder för beslutens verkställighet. Budgetkommitténs förslag innebar således i denna del en anpassning av grundlagarnas bestämmelser till praxis. Därutöver ville emellertid kommittén, på sätt närmare behandlas under FRO 3 kap. 14 §, inom ramen av vissa begränsade förutsättningar föreslå en möjlighet till återprövning av redan fattade beslut i budgetärenden. (SOU 1959: 16 s. 42 f.)

7. *Åtgärder för det fall att budgetregleringen ej är avslutad vid budgetårets inträde.* RF 109 § innehåller för denna situation följande rättsregler: »Där så oförmodat skulle hända, att riksdag före det nya statsregleringsårets inträdande icke hade staten reglerat eller ny bevillning sig åtagit, fortfare den förra statsregleringen och bevillningen, till dess ny statsreglering och bevillning beslutats». Bestämmelsen förutsätter det budgetregleringsförfarande, som regeringsformen utgår från: till budgetens upprättande knytes fastställandet av samtliga utgifter och åtagandet av bevillningarna. Bestämmelsen förutsätter även en år efter år på det hela taget oförändrad budget. RF 109 § kan numera ej tillämpas. Skattebesluten fattas oberoende av budgetregleringen, bortsett från, såsom ovan närmare utvecklats under 1 p., bestämmandet av den procentsats varmed inkomstskatten skall utgå. Och utgiftsbeslut har redan expedierats, regleringsbrev utfärdats, tjänster ledigförklarats och tillsatts etc.

I de fall, då budgetregleringen ej varit avslutad vid det nya budgetårets ingång, har man därför måst förfara på annat sätt än RF 109 § anvisar. Då sålunda riksdagen vid 1944 års vårsession icke hann slutligt pröva anslagen

till brandförsvaret och civilförsvaret, anvisades klumpanslag, vilkas disposition blev föremål för senare riksdagsbeslut (jfr andra särskilda utskottet 1944: 2). Vid 1947 års riksdag, då förslag till andra skatteförordningar, avsedda att träda i kraft från och med den 1 januari 1948, ej hunnit behandlas å sådan tid att riksdagen före den 1 juli 1947 kunde definitivt fastställa beräkningen av bevillningarna för nästföljande budgetår, löstes problemet på så sätt, att riksdagen åtog sig bevillning för hela budgetåret 1947/48 efter oförändrade grunder men förbehöll sig att senare ersätta detta beslut med andra åtaganden, i vad avsåg senare hälften av budgetåret (jfr BevU 1947: 45 och skr. 1947: 440). I andra fall (se t. ex. StU 1947: 240 s. 10 och StU 1947: 255) har man, sedan budgeten fastställts, senare kompletterat den genom tilläggsstater.

Med den omläggning av riksdagens arbetsformer, som beslöts år 1949, skall vårsessionen normalt vara avslutad senast en månad före budgetårets ingång. RF 109 § blev därvid icke föremål för ändring i här berörd del. Då riksdagen upplöstes på våren 1958, aktualiserades problemet ånyo. Den lösning som då oberoende av RF 109 § nåddes har återgivits under föregående punkt.

De med tillämpningen av RF 109 § förknippade problemen berör en annan sida av nyss behandlade fråga om de särskilda utgiftsbeslutens rättsverkan. Om dessa beslut även från statsrättslig synpunkt kan betraktas som definitiva, erfordras — därest en sådan situation som diskuterats i denna punkt inträffar — en förlängning av giltigheten för den äldre statsbudgeten endast i fråga om sådan del av den nya statsbudgeten, som icke slutbehandlats. Både budgeträttskommittén och budgetkommittén konstaterade detta, och föreslog en ändring av RF 109 § i anslutning härtill.

Frågan om utarbetande av en budgetlag

Såsom framgår av vad tidigare anförts har vid sidan om grundlagen utbildats vissa principer för budgetregleringen. Dessa har aldrig lagfästs. Förslag har emellertid i olika sammanhang väckts om utarbetande av en budgetstadga. I denna skulle upptagas sådana budgetbestämmelser av väsentlig vikt, vilka icke fanns i grundlagen. Redan 1910 års riksstatskommitté ifrågasatte, om icke vissa principer för budgetens uppställning borde hos oss liksom i flera andra länder fastställas i lag. Kommittén ansåg att en sådan lag borde ha grundlags karaktär. Det kunde emellertid i så fall befaras, att statsmakternas handlingsfrihet skulle komma att bindas i alltför hög grad. Kommittén ansåg därför, att det var ett fåfängt och, i den mån det skulle lyckas, farligt företag att i lagparagrafer söka fastlåsa principerna för riksstatens uppställning. Det återstod därför att genomföra en rationell praxis och att sedan bygga vidare på den sålunda lagda grunden.

I sin utredning angående »Finanspolitikens ekonomiska verkningar» (SOU 1934: 1) underströk Myrdal (s. 128) nödvändigheten av institutionell fast-

het i finansväsendet och av klarhet i budgetuppställningen. Rent allmänt hävdade han, att starka skäl talade för att åtminstone vissa av de i detta hänseende erforderliga garantierna gavs genom bestämmelser i lag eller i grundlag.

I en »PM med förslag till ändring av § 63 RF m. m.» (prop. 239, bil. A s. 24) framhöll 1939 års finansfullmaktssakkunniga det önskvärda i att den av dem förordade utredningen för en omarbetning av grundlagarnas budgetbestämmelser samtidigt till en särskild budgetstadga sökte sammanföra sådana regler, som icke var av den betydelse, att de borde införas i grundlag.

När riksdagen år 1943 anhöll, att regeringen måtte föranstalta om utredning angående revision av grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen, hemställde den även om särskild lagstiftning i anslutning till nämnda bestämmelser. I den till grund för riksdagens hemställan liggande motionen I: 97 av herrar Herlitz och Andrén (h) påtalades den rådande oklarheten om den rättsliga innebörden av åtskilligt på finansmaktens område. Enligt motionärernas uppfattning syntes starka skäl tala för en sanering i lagstiftningsväg av riksdagens finansmakt. Det var för det första angeläget, att regeringsformens föråldrade regler avpassades efter nutida förhållanden. Till de moderniserade grundlagsbuden borde anknyta lagregler, som mindre tog sikte på att bestämma vidden av och gränserna för statsmakternas befogenheter än på att fastslå den rättsliga innebörden av de former, i vilka riksdagen på det ifrågavarande området uttryckt sin vilja, och dymedelst åstadkom den klarhet som från såväl regeringens och myndigheternas som även riksdagens egen synpunkt var i högsta grad angelägen. Sådana lagregler kunde icke vara ägnade att på ett obehörigt sätt klavbinda utvecklingen.

I direktiven för 1950 års budgeträttskommittés arbete anförde departementschefen, att 1948 års budgetutredning hade kommit till den uppfattningen, att svårigheterna att överblicka för svensk budgetteknik nu gällande regler och föreskrifter till väsentlig del syntes bero på att dessa var splittrade. Även departementschefen fann det uppenbart, att det var för enat med avsevärda olägenheter att budgetbestämmelserna icke fanns samlade i en enhetlig stadga. Budgeträttskommittén borde därför pröva spörsmålet om en budgetstadga. Det borde ankomma på de sakkunniga att undersöka dels i vilken omfattning hithörande bestämmelser borde intagas i regeringsformen eller i en budgetstadga, dels ock på vad sätt en sådan stadga kunde utformas utan att de av 1910 års riksstatskommitté befarade olägenheterna uppkom. Därvid syntes särskilt böra övervägas, i vilken omfattning nu gällande bestämmelser angående bestridande av utgifter och användning av riksstatsanslag, angående redovisning av statsinkomsterna mot budgeten m. m. borde intagas i en av riksdagen beslutad eller godkänd stadga. Vidare borde undersökas huruvida och i vilken omfattning de övriga bestämmelser i hithörande ämnen, som icke underställdes riksdagens pröv-

ning, borde sammanfattas såsom tillämpningsföreskrifter till en sådan stadga. Det borde även ankomma på de sakkunniga att taga ställning till frågan huruvida en eventuell budgetstadga borde givas formen av samfällt stiftad lag eller om beslut angående sådan stadga borde fattas i annan ordning.

Budgeträttskommittén framhöll i sitt betänkande, att inom kommittén hade olika förslag, syftande såväl till en budgetstadga med den i direktiven antydda omfattningen som till en mera begränsad budgetstadga, uppgjorts och diskuterats. Kommittén anförde vidare (SOU 1954: 40 s. 8 f.):

Ett av syftena med utformandet av en budgetstadga skulle enligt direktiven vara, att härigenom överblick skulle vinnas beträffande de för svensk budgetteknik nu gällande reglerna och föreskrifterna. Det åt 1948 års budgetutredning anförtrodda uppdraget har numera slutförts och redovisats i denna utrednings den 29 november 1952 avgivna redogörelse för bestämmelser och praxis rörande statens budget (SOU 1952: 45). Denna redogörelse lämnar en detaljerad redovisning av såväl grundlagarnas bestämmelser om statshushållningen som övriga bestämmelser och praxis rörande riksstaten, dess utgifter och inkomster, specialdestination inom och vid sidan av riksstaten, krediter och kreditgarantier, beredskaps- och förskottsstater samt tillgångar och skulder. Då härigenom de i direktiven framhållna olägenheterna av att gällande budgetbestämmelser icke finnas samlade i en enhetlig stadga i hög grad reducerats, är enligt kommitténs mening behovet av en budgetstadga ur dessa synpunkter ej längre så angeläget. Av praktiska skäl torde det vidare vara ogörligt att i en budgetstadga med tillämpningsföreskrifter inordna mer än en mindre del av de bestämmelser och den praxis, som redovisas i 1948 års budgetutrednings redogörelse.

Ej heller ur saklig synpunkt har kommittén ansett sig kunna förorda tillskapandet av en budgetstadga med åtföljande tillämpningsföreskrifter. Ifrågavarande författningar måste med nödvändighet utgå ifrån nu gällande budgetsystem och därav betingade principer. Det torde ej låta sig göra att förutse alla de finansieringsproblem och liknande spörsmål, som hastigt kunna aktualiseras. Budgetproblem kunna sålunda uppstå, vilkas lösning skulle försvåras om statsmakternas handlingsfrihet bundes av i författningsform fastlåsta principer. I detta avseende sammanfaller kommitténs uppfattning med 1910 års riksstatskommittés i direktiven återgivna synpunkter.

Nu antydda svårigheter ha i hög grad framträtt vid den detaljgranskning som kommittén företagit av förutnämnda inom kommittén uppgjorda förslag till budgetstadga. Kommittén har därför vid prövningen av omhandlade spörsmål kommit till den uppfattningen, att en budgetstadga icke bör komma till stånd.

En av kommitténs ledamöter, herr Herlitz, anförde däremot i en reservation (s. 75):

Grundlagsreglerna böra enligt min mening (jfr motionen i första kammaren 1943 nr 97) suppleras av regler meddelade i enklare ordning, i form av en »budgetstadga» eller annorledes. De undersökningar, som de sakkunniga i enlighet med departementschefens anvisningar under hösten 1950 ägnade åt detta spörsmål, kunde icke rubba denna min uppfattning. Ej heller har frågan enligt min mening kommit i ett principiellt nytt läge genom den av 1948 års budgetutredning utarbetade redogörelsen (SOU 1952: 45). Av ett av mig på sin tid utarbetat,

bland de sakkunnigas handlingar bevarat utkast framgår ungefärligen, vilka ämnen som jag ansett böra regleras genom en särskild författning; jag har förutsatt, att en sådan författning skall kunna utan omgång ändras, så att statsmakternas handlingsfrihet ej obehörigt bindes.

Experten hos kommittén, generaldirektören Runemark, sade sig i ett särskilt yttrande (s. 86 ff.) i likhet med kommittén finna utarbetandet av en budgetstadga med åtföljande tillämpningsföreskrifter av den allmänna läggning, som i direktiven åsyftas, icke böra komma till stånd. Däremot ansåg han, att en budgetstadga med ett mera begränsat syfte borde utarbetas i anknytning till den förestående grundlagsrevisionen. I grundlagarna kunde lämpligen inordnas allenast vissa, i regel mera allmänna budgetbestämmelser. Tillhörande specialbestämmelser syntes då med fördel kunna intagas i en blivande budgetstadga. Denna borde dock omfatta allenast sådana bestämmelser, som direkt anknöt till grundlagens budgetbestämmelser eller som eljest var av grundläggande betydelse för budgetens utformning. Följande förhållanden borde regleras i budgetstadgan:

a) Statsbudgetens allmänna utformning med fördelning på riksstat och investeringsplan samt förekomsten av specialdestination vid sidan av riksstat och investeringsplan.

b) Uppdelningen av statens medelsförvaltning på statsverket, riksgäldsverket och riksbanksverket.

c) Ordningen för fastställande av grunderna för statens inkomster (av riksdagen ensam, av Konungen och riksdagen gemensamt samt av Konungen ensam).

d) Ordningen för fastställande av allmänna anslagsvillkor (stater, personalförteckningar, beslut om anslag för flera år etc.).

e) Riksstatens över- och underbalansering samt redovisningen av överskott och underskott å en särskild redovisningstitel, benämnd statens budgetutjämningsfond.

f) Över riksstaten redovisade specialbudgeter och reglerna för dessas redovisning.

g) Huvuduppdelningen av riksstatens inkomster (egentliga statsinkomster och inkomster av statens kapitalfonder) och utgifter (egentliga statsutgifter och utgifter för statens kapitalfonder).

h) Av riksdagen fastställda inkomst- och utgiftsstater för vissa kapitalfonder (statens allmänna fastighetsfond, försvarets fastighetsfond och riksgäldsfonden) och reglerna för dessa staters allmänna utformning.

i) De olika anslagstyperna (obetecknade anslag, förslagsanslag, reservationsanslag och investeringsanslag) samt reglerna för de olika anslagskategoriernas disposition.

j) Ordningen för avskrivningen av kapitaltillgångar dels genom uppförandet av anslagsposter å kapitalfondernas inkomst- och utgiftsstater, dels genom anvisandet av anslag å riksstaten.

k) Av riksdagen för vissa kapitalfonder fastställda särskilda avskrivningsregler (statens allmänna fastighetsfond, försvarets fastighetsfond, lånefonden för bostadsbyggande, statens lånefond för universitetsstudier, allmänna studielånefonden m. fl. lånefonder samt tilläggslån till viss bostadsbyggnadsverksamhet, lån till kollektiva tvätterier, lån till anordnande av allmänna samlingslokaler m. fl. investeringar i fonden för låneunderstöd, ävensom vissa speciella investeringar i statens affärsverksfonder och andra kapitalfonder).

l) Utformningen av de till investeringsplanen hänförliga investeringsstaterna.

Stadgan borde enligt herr Runemark beslutas av riksdagen ensam och avgörandet vid skiljaktiga beslut av riksdagens kamrar hänskjutas till gemensam votering.

Förfogande över statens tillgångar på annat sätt än genom budgetreglering

I äldre tid, innan penninghushållningen var fullt genomförd, var det vanligt att bestämda inkomster »anordnades» eller »indelades» för att täcka bestämda utgifter. På så sätt säkerställdes, att täckning skulle föreligga för utgifterna i fråga. En vanlig form för sådan medelsanvisning var, att en kronoegendom indelades såsom lön och boställe åt innehavare av viss statstjänst. Över huvud är det naturligt att betrakta statsutgifter som ett förfogande över statens tillgångar. Ett sådant betraktelsesätt är nödvändigt för förståelsen av den ursprungliga innebörden av regeringsformens bestämmelser om statsutgifter. Det kan alltjämt med fördel användas såsom utgångspunkt för att få grepp om de »utgifter», som i varje fall i allmänhet icke direkt kan karakteriseras som utgifter, täckta av anslag å budgeten.

Vid regeringsformens tillkomst var man angelägen om att tillse, att regeringen ej skulle utan riksdagens samtycke kunna förfoga över de statliga tillgångar, som då var att räkna med, eller på egen hand förvärva tillgångar för ett fritt förfogande. Beträffande de grundlagsbestämmelser som infördes i detta syfte hänvisas till uppräkningen å sid. 367.

Det kan sägas, att regeringen och underlydande myndigheter kan förfoga över statliga tillgångar i tre olika former, genom förvaltning av tillgångar, genom utfästelser och genom avhändelser.

Förvaltningen av statliga tillgångar kan ske på mångahanda sätt. Fastigheter användes för myndigheters räkning eller utarrenderas, penningtillgångar utlånas osv. Beträffande förvaltning av statstillgångar innehåller nuvarande regeringsform den bestämmelsen (77 §), att kronans fasta egendom skall förvaltas efter de grunder riksdagen därom föreskriver (se nedan under 6 §). Därtill kommer, att vissa tillgångar förvaltas av riksbanken eller av riksgäldskontoret. Dessa tillgångar är emellertid icke statliga i regeringsformens mening, dvs. de tillhör ej statsverket utan är i stället knutna till bankoverket eller riksgäldsverket.

Vad *utfästelser* beträffar stadgar RF 76 §, att regeringen icke kan utan riksdagens samtycke göra lån in- eller utrikes eller belasta riket med ny gäld. Detta stadgande avser först och främst upplåning i egentlig mening. Ofta anses det även böra tillämpas i fråga om andra utfästelser, vilkas fullgörande nödvändiggör anslag av riksdagen. I varje fall anses sådana utfästelser i allmänhet behöva underställas riksdagen. Härom hänvisas till nedan under 7 §.

Avhändelse av kronan tillhörig fast egendom får enligt RF 77 § icke ske utan riksdagens samtycke (se nedan under 6 §).

Någon motsvarande generell regel beträffande avhändelse av kronan tillhörig lös egendom finns icke. Den ojämförligt viktigaste och vanligast förekommande formen av avhändelse av sådan egendom är avhändelse av pengar, vilket främst sker med stöd av budgetreglering (statsreglering). I övrigt är praxis följande. Om investeringar, som finansierats över budgeten, på nytt omvandlas i likvida medel, kan dessa medel icke användas på annat sätt än som förutsetts vid budgetregleringen. Lös egendom, som förvärvats enligt riksdagens beslut för att för framtiden vara statsegendom, kan icke försäljas utan riksdagens hörande. Som exempel nämner budgetutredningen (s. 42) aktieinnehav, förvärvat med anlitande av på budgeten anvisat anslag, kronoandel i gruva, som förvärvats enligt gruvlagen 46 §, eller krigsfartyg, som ingår i flottans av riksdagen beslutade styrkor och ej är utrangerat. Obrukbar eller obehövlig materiel kan försäljas, men regeringen torde icke kunna ensidigt genom försäljning av materiel reducera t. ex. den av riksdagen beslutade försvarsorganisationen.

Regeringsformen innehåller ej heller någon bestämmelse i fråga om eftergivande av statens fordringsanspråk. Härom hänvisas till 7 §.

Budgeträttskommittén uttalade (s. 71 f.) att det kunde ifrågasättas, huruvida det från nutida synpunkt var rationellt, att särregler gällde just beträffande kronans fasta egendom, medan förvaltning och avhändelse av lös egendom lämnades helt åsido. Kommittén hade dock stannat för att icke föreslå att i regeringsformen infördes regler om förvaltning och avhändelse av lös egendom.

Utredningen

I motiven till 7 kap. har utredningen, med utgångspunkt från det lagbegrepp som där föreslagits, uttalat att budgetregleringen icke är att anse som en art av lagstiftning (se ovan s. 335). Budgetregleringens resultat, statsbudgeten, bör därför icke antagas såsom lag. Utredningen föreslår sålunda, att den skillnad som traditionellt gjorts i vårt land mellan lagstiftning och budgetreglering bibehålles.

Riksdagen skall enligt utredningens förslag ha det centrala ansvaret för statsfinanserna. En förutsättning härför är att riksdagen icke blott beslutar över skatter och, i den utsträckning den finner erforderligt, över statliga avgifter utan även över budgetregleringen. I 1 kap. 8 § har sistnämnda befogenhet angivits med orden: Riksdagen fastställer huru statens medel skall användas. I förevarande kapitel bör denna befogenhet komma till uttryck och därvid bör klart framgå att den omfattar såväl beräkningen av statsinkomsterna som anvisandet av anslag. Det bör således ankomma på riksdagen att bestämma till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas samt att anvisa anslag till de utgiftsändamål som riksdagen finner böra tillgodoses. Befogenheten att anvisa anslag innebär, att riksdagen bestämmer icke endast beloppens storlek utan även hur specificerade anslagen skall vara samt där-

jämte att riksdagen äger bestämma villkor för ett anslag, under förutsättning att villkoren står i direkt samband med anslaget i fråga. Å andra sidan bör framhållas att en detaljreglering av anslagen från riksdagens sida kan vara mindre ändamålsenlig.

I regeringsformen bör vidare finnas bestämmelser, som klarlägger vad regeringen har att iakttaga för att riksdagen skall kunna reglera budgeten. Det bör således liksom nu åligga regeringen att avgiva förslag till statsbudget för det närmast följande budgetåret, innefattande förslag till beräkning av statsinkomsterna och till anslag. Att i regeringsformen särskilt angiva att i samband därmed eventuella subventioner från främmande stat skall redovisas torde icke vara påkallat.

Bortsett från principen om budgetperiodens begränsning till bestämd tid (ett år) är i utredningens förslag till regeringsform ingen av de ovan angivna principerna för nutida budgetreglering upptagen. Ej ens den grundläggande uppdelningen mellan driftbudget och kapitalbudget återfinnes där. Om principerna för budgetregleringen skulle upptagas i grundlag, måste de ifrågavarande stadgandena, såsom budgeträttskommittén framhöll, givas en så allmänt hållen avfattning, att de knappast skulle kunna fylla någon egentlig funktion. Därtill kommer, att det bland annat på grund av den allt större vikt, som statsbudgeten fått i konjunkturpolitiskt hänseende, är möjligt att frågan om en revision av gällande principer för budgetens utformning kan komma att aktualiseras. Däremot bör enligt utredningens mening de närmare bestämmelserna om de grunder enligt vilka statsbudgeten skall uppställas, upptagas i en budgetlag (se nedan s. 401).

De föreslagna grundlagsbestämmelserna är så utformade, att de medger tillämpning av nuvarande principer för budgetregleringen. Det är sålunda icke utsagt, att budgeten skall omfatta samtliga statliga inkomster och utgifter eller att inkomster och utgifter skall redovisas med sina bruttobelopp. Utredningens förslag är å andra sidan ej heller så utformat, att det lägger hinder i vägen för att de konjunkturpolitiska avgörandena koncentreras till kompletteringspropositionen eller för att en ny kompletteringsproposition, avseende den löpande statsbudgeten, med konjunkturpolitiska redogörelser och överväganden framlägges vid riksmötets början på hösten.

Anmärkas bör vidare att de föreslagna grundlagsbestämmelserna icke innehåller någon »fixering» av budgetåret. Goda skäl kan enligt utredningens mening anföras för att lägga om det statliga budgetåret, så att detta liksom före år 1923 sammanfaller med kalenderåret. Den kommunala och den privata sektorn liksom nationalbudgeten räknar med kalenderåret som budgetår, och beslut angående den statliga inkomstskatten måste som en följd härav avse kalenderår. En omläggning av budgetåret skulle dock i vissa hänseenden medföra komplikationer och kan icke genomföras utan närmare undersökningar. Såsom framgår av vad utredningen föreslår i FRO 2 kap. 2 § angående tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande samt i FRO

1 kap. 4 § i fråga om tidpunkten för lagtima riksmötes avslutande utgår utredningen från att det statliga budgetåret löper från och med den 1 juli till och med den 30 juni närmast följande år.

De beslut som fattas i budgetregleringsform skiljer sig från de beslut som fattas i lagform bl. a. däri, att de i princip avser endast en till budgetåret begränsad tid. Denna allmänna princip bör dock icke hindra riksdagen att genom beställningsbemyndiganden, reservationsanslag eller på annat sätt i samband med budgetregleringen fatta beslut, som faktiskt avser eller kan avse längre tid än det närmast följande budgetåret. Hinder bör ej heller möta mot en sådan långtidsplanering av statsbudgeten, som stabiliseringsutredningen förordat. En allmän förutsättning för beslut av sådant slag är dock att riksdagen skall kunna ändra de beslut som fattats vid föregående riksmöten, såvida icke förpliktelser, som följer av ingångna avtal, lägger hinder i vägen.

Med de av utredningen föreslagna grundlagsbestämmelserna skulle de *särskilda problem, som aktualiserats av den bristande överensstämmelsen mellan regeringsformens budgetregleringsbestämmelser och nuvarande budgetpraxis* lösas på följande sätt.

1. *Åtagandet av bevillningarna samt beräkningarna av inkomsterna.* Såsom ovan (s. 375) föreslagits, skall beslut om skatter icke behöva fattas i samband med budgetregleringen. Det kommer emellertid alltjämt att stå riksdagen fritt att göra skattelagarna tidsbegränsade samt att besluta sådan lag i samband med budgetregleringens slutförande. I regeringsformen bör, såsom redan angivits, upptagas ett stadgande att riksdagen bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas.

2. *Särskilda beslut av riksdagen i samband med anslagen.* Budgeträttskommittén ansåg det vara en angelägen uppgift att det från statsrättslig synpunkt skapades klarhet i fråga om de företeelser som här avses, och kommittén hade i detta syfte utarbetat förslag till grundlagsändringar. Kommitténs förslag har emellertid en helt annan uppläggning än författningsutredningens och en starkare ankytning till gällande regler. Med den enklare uppläggning, utredningens förslag har, och med dess syfte att huvudsakligen reglera arbetsfördelningen mellan regering och riksdag på förevarande område synes bestämmelser av den art budgeträttskommittén föreslagit icke böra upptagas i regeringsformen eller i riksdagsordningen.

3. *Budgetens balansering.* Utredningens förslag innehåller liksom budgeträttskommitténs inga föreskrifter i fråga om budgetens balansering. Huruvida och i vilken utsträckning budgeten bör vara balanserad och om krav bör uppställas på i varje fall flerårsbalansering är problem, som enligt utredningens mening icke bör lösas genom bestämmelser i grundlag. Regeringsformen bör såsom framgår av vad ovan anförts icke lägga hinder i vägen för en omläggning av statsbudgetens uppställning.

4. *Tidpunkten för budgetärendenas anhängiggörande.* Det ligger i sakens natur, att det för en enhetlig och planmässig budgetbehandling i riksdagen skulle vara av stort värde, om alla förslag, avseende det närmast följande budgetåret, såsom förutsättes i nuvarande regeringsform, framlades i ett sammanhang. Erfarenheten har emellertid visat, att detta icke är möjligt. Skatteförslag framlägges sedan länge i särskilda propositioner. Och på utgiftssidan är antalet utbrutna punkter stort. Det har icke ens kunnat undvikas att anslag anvisats på tilläggsbudget. En »fullständig» budgetproposition var måhända möjlig i en tid, då statsbudgeten var relativt statisk och omfattade endast en mindre del av samhällsekonomin. Numera är läget ändrat. Även om det alltjämt bör vara en strävan, att riksdagen med budgetpropositionen skall få en samlad överblick över rikets finanser, kan denna strävan aldrig helt förverkligas. Särskilt bör uppmärksammas, att de definitiva förslagen till inkomstberäkningar knappast kan framläggas förrän med kompletteringspropositionen. Först då kan nämligen konjunkturutvecklingen under det närmast följande budgetåret beräknas med större säkerhet. Av hänsyn härtill kan det te sig motiverat att vänta med det definitiva ställningstagandet till ärenden av konjunkturpolitisk vikt, till dess kompletteringspropositionen avlämnats. Man måste därför utgå från att ytterligare förslag rörande budgeten skall kunna framläggas efter budgetpropositionens avlämnande. Detta har också kommit till uttryck i FRO 2 kap. 2 §.

5. *Tilläggsbudgeter.* Vad som ovan anförts angående önskvärdheten av att samtliga budgetförslag framlägges i ett sammanhang vid budgetpropositionens avlämnande, äger giltighet även beträffande tilläggsbudgeter. Sådana är därför icke önskvärda. Därtill kommer för deras del, att de innebär en uppluckring av den löpande budgeten. Liksom budgeträttskommittén anser författningsutredningen det emellertid icke möjligt, bland annat av skäl som anförts under 4 p., att helt undvika tilläggsbudgeter. Ytterligare anslag för det löpande budgetåret bör upptagas på sådan budget. Det bör även stå riksdagen fritt att för det löpande budgetåret företaga ny beräkning av statsinkomster; sådan beräkning torde dock icke behöva upptagas på tilläggsbudget. Vad här anförts i fråga om anvisande av ytterligare anslag och ny inkomstberäkning för det löpande budgetåret är av sådan art att bestämmelser därom bör upptagas i regeringsformen.

6. *Tidpunkten för beslut i budgetärenden och de särskilda anslagsbeslutens rättsverkan.* Med den omfattning statsbudgeten numera erhållit och med den korta tid som förflyter mellan vårsessionens slut och det nya budgetårets början måste utgiftsbesluten fattas och expedieras successivt för att departement och myndigheter skall hinna vidtaga de förberedande åtgärder, som erfordras för att besluten skall kunna börja verkställas med budgetårets början. Mot bakgrunden härav har utredningen, liksom budgeträttskommittén och budgetkommittén, kommit till den uppfattningen

att anslagsbesluten liksom beslut i skattelagsfrågor skall kunna fattas successivt och vara definitiva. På samma sätt bör beslut om fastställande av inkomstberäkningarna kunna fattas successivt. Statsbudget (riksstat) bör alltjämt upprättas, men den behöver icke formligen fastställas av riksdagen. Enligt FRO 3 kap. 14 § tredje stycket skall finansnämnden på grundval av riksdagens beräkning av statsinkomsterna och riksdagens beslut om anslag sammanställa statsbudgeten för det närmast följande budgetåret och anmäla denna för riksdagen. I de föreslagna bestämmelserna finns emellertid inget, som knyter rätten att disponera medlen till den »upprättade» budgeten. De garantier, som kan anses erforderliga för planmässighet och enhetlighet i riksdagens budgetbehandling, får sökas på annat och effektivare sätt. Härom hänvisas till FRO 3 kap. 14 §.

7. *Åtgärder ifall budgetregleringen ej är avslutad vid budgetårets inträde.* Såsom ovan anförts kan de rättsregler, som RF 109 § uppställer, ej tillämpas. Av utredningens förslag under föregående punkt, att de särskilda utgiftsbesluten skall vara definitiva, följer att i regeringsformen för ifrågavarande situation blott behöver upptagas regler, avseende sådan del av statsbudgeten som icke slutbehandlats. I sådan del bör den förra statsbudgeten lända till efterrättelse, till dess riksdagen beslutat därom.

Vad angår frågan om *utarbetande av en budgetlag* har tidigare olika synpunkter framförts. I en sådan lag skulle sammanföras budgetbestämmelser av väsentlig vikt, vilka icke upptagits i grundlag. Till stöd för förslaget har anförts, bl. a. av departementschefen i direktiven för budgeträttskommittén, att det uppenbart är förenat med avsevärda olägenheter att budgetbestämmelserna icke finns samlade i en enhetlig författning. Skälen mot förslaget har i allmänhet utgått från farhågor att en sådan författning skulle lägga för stora band på statsmakternas handlingsfrihet. Riksstatskommittén hävdade sålunda, att en lag av sådan art borde ha grundlags karaktär, men framhöll vidare, att detta skulle leda till att statsmakternas handlingsfrihet skulle komma att bindas i alltför hög grad. Och budgeträttskommmittén uttalade, att det ej torde låta sig göra att förutse alla finansieringsproblem och liknande spörsmål, som hastigt kunde aktualiseras. Budgeträttskommittén pekade vidare på att olägenheterna av att gällande budgetbestämmelser icke finns samlade i en enhetlig stadga i hög grad reducerats genom den överblick över budgettekniken, som tillkommit genom budgetutredningens år 1952 avgivna redogörelse för bestämmelser och praxis rörande statens budget. Kommittén var dock i sitt ställningstagande icke enhällig.

Författningsutredningen vill för sin del helt allmänt understryka angelägenheten av institutionell fasthet i finansväsendet och av klarhet i budgetuppställningen.

Vid en bedömning av förevarande fråga måste först och främst konstateras, att det förslag till grundlagstext rörande beskattning och budget-

reglering, som budgeträttskommittén avgav, är vida mer detaljerat än utredningens. Mot denna bakgrund blir, om utredningens förslag lägges till grund för lagstiftning, behovet av en särskild budgetlag betydligt starkare.

Påståendet att olägenheterna av att budgetbestämmelserna icke finns införda i en enhetlig författning i hög grad reducerats genom budgetutredningens redogörelse må ha haft en viss bärkraft vid den tidpunkt, då budgeträttskommittén framlade sitt betänkande. Allt eftersom utvecklingen fortskridit, har emellertid denna redogörelse blivit föråldrad.

Det allvarligaste argumentet mot införandet av en budgetlag är att en sådan i alltför hög grad skulle binda statsmakternas handlingsfrihet. De utkast till en sådan lag som diskuterades inom budgeträttskommittén och av vilka utredningen tagit del, går enligt utredningens mening för mycket i detalj. Utredningen har emellertid, liksom reservanterna inom budgeträttskommittén, kommit till den uppfattningen, att innehållet i en budgetlag kan avvägas så, att all nödvändig handlingsfrihet bevaras. Av betydelse är att ändring av budgetlagens bestämmelser skall kunna vidtagas snabbt. Lagformen hindrar icke detta. I regeringsformen bör angivas att närmare bestämmelser om de grunder, enligt vilka statsbudgeten skall uppställas, gives i lag. Såsom framgår av vad här anförts, bör budgetlagen omfatta endast sådana bestämmelser, som direkt anknyter till regeringsformens eller riksdagsordningens budgetbestämmelser eller som eljest är av grundläggande betydelse för statsbudgetens utformning.

Utarbetandet av förslag till budgetlag bör anförtros åt en särskild utredning. Vad angår de ämnen som, med nuvarande budgetteknik bibehållen, bör regleras i sådan lag kan utöver bestämning av budgetåret främst nämnas statsbudgetens allmänna uppställning och utformning med indelningen i drift- och kapitalbudget, indelningen av inkomsterna i egentliga statsinkomster och inkomster av statens kapitalfonder, indelningen av utgifterna i egentliga statsutgifter och utgifter för statens kapitalfonder samt grupperingen av inkomster och utgifter i huvudtitlar m. m. Vidare bör i en budgetlag upptagas bestämmelser om anslagstyper, investeringsstater och investeringsplaner, specialbudgeter och specialdestination, avskrivnings- och redovisningsregler samt om budgetutjämningsfonden. I budgetlagen bör även föreskrivas skyldighet för regeringen att för riksdagen anmäla de fall, då regeringen ansett att medel icke bör utgå till ändamål åt vilket riksdagen anvisat medel (se nedan under 5 §). I lagen bör slutligen ingå bestämmelser om villkoren för användande av anslag, som upptagits i beredskapsbudget (se 10 kap. 1 §).

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt frågan om reglering i budgetlagen av vad ovan kallats särskilda beslut av riksdagen i samband med anslagen.

Den praxis som utvecklats i fråga om *förfogande över statens tillgångar*

på annat sätt än genom budgetreglering är enligt utredningens mening ändamålsenlig och bör bibehållas.

Vad *förvaltningen* av statens tillgångar beträffar ligger det i sakens natur, att denna bör omhänderhavas av regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Riksbanken och riksgäldskontoret bör dock alltjämt förvalta sina tillgångar. Alltjämt bör vidare gälla att statens fasta egendom skall förvaltas efter de grunder riksdagen fastställt; härom hänvisas till 6 §. Utredningen delar budgeträttskommitténs uppfattning att särskilda grundlagsregler för förvaltning av statens lösa egendom icke erfordras. Något praktiskt behov därav har knappast gjort sig gällande.

I fråga om *utfästelser* hänvisas till 7 §.

Avhändelser av staten tillhörig fast egendom bör ej få ske utan riksdagens bemyndigande och en bestämmelse därom har upptagits i 6 §. I fråga om avhändelse av lös egendom (bortsett från pengar) delar utredningen, av samma skäl som nyss anförts beträffande förvaltningen av lös egendom, budgeträttskommitténs uppfattning att särskilda grundlagsregler ej erfordras. Dock bör, som kommittén föreslagit, principen att statens fordringsanspråk ej får eftergivas utan riksdagens bemyndigande grundlagsfästas; härom hänvisas till 7 §.

I enlighet med dessa överväganden, har följande stadganden upptagits i 2—3 §§.

Enligt 2 § första stycket skall regeringen till riksdagen avgiva förslag till statsbudget för det närmast följande budgetåret, innefattande förslag till beräkning av statsinkomsterna och till anslag. I andra stycket stadgas att närmare bestämmelser om de grunder, enligt vilka statsbudgeten skall uppställas, gives i lag.

I 3 § första stycket föreskrives, att riksdagen bestämmer till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas samt anvisar anslag till de utgiftsändamål som riksdagen finner böra tillgodoses. I andra stycket behandlas det fall att riksdagen ej avslutat budgetregleringen före budgetårets inträde. Då skall, till dess riksdagen beslutat i sådan del av statsbudgeten som icke slutbehandlats, den förra statsbudgeten lända till efterrättelse i denna del. Jämlikt tredje stycket äger riksdagen för det löpande budgetåret företaga ny beräkning av statsinkomster samt på tilläggsbudget anvisa ytterligare anslag.

4 §

Riksdagens lönedelegation

I utredningens direktiv framhålles, att organisationsväsendets starka tillväxt och den maktställning, som organisationerna på många områden förvärvat, gett upphov till vissa konstitutionella problem. Det har sålunda,

anföres det i direktiven, anmärkts att riksdagen — genom att ge organisationerna en stor del av makten vid genomförandet av vissa moment i en såsom samhällsnyttig ansedd politik — skjutit ifrån sig det direkta ansvaret för en rad viktiga åtgärder. Det har också framhållits, att riksdagsbehandlingen kan nedsjunka till en tom formalitet i sådana fall, då ett framlagt förslag utgör resultatet av förda förhandlingar mellan regeringen eller dess företrädare samt en eller flera organisationer. Förslag har därför vid olika tillfällen framförts om att man borde skapa riksdagsdelegationer för samverkan med regeringen i sådana ärenden. Dessa och liknande spörsmål kan enligt direktiven icke förbigås vid en allmän översyn av vår författning. Till stor del rör man sig emellertid här med nya företeelser, som troligen ännu ej fått sin karaktär slutgiltigt utformad, och med nya problem, som ännu ej blivit tillräckligt genomdiskuterade. Det är därför möjligt, att tiden icke är mogen för konkreta åtgärder på detta område. Problemen bör emellertid enligt direktiven undersökas och de uppslag, som kan framkomma, prövas.

Vad direktiven i detta sammanhang bl. a. avser, är de s. k. förhandlingsöverenskommelserna mellan regeringen eller något statligt förhandlingsorgan å ena sidan samt organisationer å den andra. Sådana överenskommelser har kommit i bruk efter det andra världskriget och grundats på en strävan att genom överläggning och förhandlingar med berörda intresseorganisationer nå en uppgörelse, som kan biträdas av båda parter. Enigheten har ansetts vara av stort värde. Överenskommelserna har i huvudsak kommit till användning på två områden, nämligen dels statstjänstemännens avlöningsförmåner och därmed sammanhängande förhållanden, dels jordbruksregleringen och jordbrukspriserna.

I fråga om utvecklingen av förhandlingsöverenskommelserna med statstjänstemännens organisationer har översikter lämnats av 1956 års förhandlingsrättsutredning i SOU 1960: 10 s. 12 ff. samt av författningsutredningen i SOU 1961: 21 s. 20 ff. Till dessa översikter må här hänvisas.

De centrala förhandlingarna med statstjänstemännens organisationer om avlöningsförmåner och därmed sammanhängande ämnen föres numera från statens sida av civildepartementet. Förhandlingarna avser icke endast lönetabellerna utan även annat, bl. a. frågor om ändrad lönegradsplacering. Beträffande dessa senare frågor skiljes enligt uttalande i proposition 1956: 124 (s. 3) mellan A-frågor, dvs. frågor som avser ändrad lönegradsplacering på grund av organisationsändringar, nytillkomna arbetsuppgifter eller dylikt, och B-frågor, dvs. frågor som avser omprövning av gällande normer för lönegradsplacering av vissa tjänster eller grupper av tjänster. B-frågorna skall alltid bli föremål för förhandlingar med organisationerna, och på grundval av dessa förhandlingar träffas överenskommelser, från statens sida under förbehåll av regeringens och riksdagens godkännande. Vad beträffar A-frågorna beredes organisationerna tillfälle

att vid överläggningar med företrädare för civildepartementet framlägga sina synpunkter. Dessa överläggningar utmynnar icke i överenskommelser. Det kan emellertid vara svårt att draga klara gränser mellan A- och B-frågor. Vid något tillfälle har för övrigt en förhandlingsöverenskommelse kommit att avse klara A-frågor. Även bestämmelser rörande traktamenten, reseersättningar, övertidsersättningar, obekvämhetstillägg och pensionsförmåner m. m. är föremål för förhandlingar och överenskommelser. I dessa fall talar man om C-frågor.

Förhandlingsöverenskommelserna med statstjänstemännens organisationer har mer och mer kommit att betraktas som bindande avtal av samma slag som kollektivavtalen på den privata arbetsmarknaden, låt vara att tvister angående tolkning och tillämpning av överenskommelserna icke kan dragas inför arbetsdomstolen. Från och med år 1956 har till de centrala överenskommelserna fogats en ömsesidig utfästelse om fredsplikt under den tid överenskommelsen gäller.

I den mån förhandlingsöverenskommelser rör ämnen, som hör till riksdagens kompetensområde, måste de underställas riksdagen. De centrala överenskommelserna träffas också under förbehåll icke blott av regeringens utan även av riksdagens godkännande. Överenskommelserna har alltid godkänts av riksdagen. Det har därvid vid upprepade tillfällen gentemot ändringsyrkanden framhållits, att riksdagen faktiskt sett måste anses bunden av en träffad överenskommelse och att denna måste anses som en helhet; även en detaljändring skulle riva upp den kompromiss, som träffats vid förhandlingsbordet (jfr ovan s. 55), däribland utfästelsen om fredsplikt.

Vad angår överenskommelserna med jordbrukets organisationer har utredningen i SOU 1961: 21 s. 29 ff. lämnat en närmare redogörelse till vilken må hänvisas. Här skall blott nämnas, att de centrala förhandlingarna med jordbrukets organisationer föres från statens sida av statens jordbruksnämnd. De avser att bestämma storleken av jordbrukets inkomster och förutsätter en uppgörelse om bl. a. prissättningen på jordbruksprodukterna. Nu gällande överenskommelse, som träffades år 1959, avser en 6-årsperiod. Uppgörelserna förutsätter statsmakternas godkännande. Riksdagens faktiska handlingsfrihet vid dess ställningstagande till överenskommelserna har varit starkt begränsad, men utrymme har funnits för politiska meningsskiljaktigheter.

Den utveckling som sålunda ägt rum under de båda senaste decennierna har väckt betydande uppmärksamhet från konstitutionell synpunkt. Därvid har stark kritik framförts mot att riksdagen skjutits åt sidan, och det har ifrågasatts, om detta undanskjutande står i överensstämmelse med grundlagen. Allmänt har framhållits, att undanskjutandet innebär ett radikalt brott mot tidigare praxis.

Systemet med förhandlingsöverenskommelser har emellertid allmänt accepterats som nödvändigt. Från denna utgångspunkt har det under 1950-talet väckts olika förslag, syftande till att ge riksdagen tillbaka dess förlorade inflytande eller eljest stärka dess maktställning.

I motionerna 1951 I: 322 av herr Pålsson (bf) m. fl. och II: 431 av herr Persson i Norrby och Carlsson i Bakeröd (bf) hemställdes sålunda om utredning rörande formerna för statsmakternas representation vid förhandlingarna med de statsanställdas organisationer. Det syntes enligt motionärerna från många synpunkter önskvärt att olika meningsriktningar inom riksdagen blev representerade i statsmakternas förhandlingsdelegation. Denna delegation borde antingen vara sammansatt uteslutande efter parlamentariska grunder eller till övervägande del bestå av parlamentariska representanter. Statsutskottet avstyrkte (utl. 1951: 38) motionerna under hänvisning till att 1948 års förhandlingsrättskommitté skulle ägna uppmärksamhet åt det av motionärerna berörda spörsmålet. I en av tio ledamöter stödd reservation yrkades emellertid, att utskottet skulle som sin mening uttala, att olika meningsriktningar inom riksdagen borde vara representerade vid förhandlingarna samt att utskottet förutsatte, att förslag i sådan riktning skulle föreläggas riksdagen, sedan förhandlingsrättskommitténs uppdrag slutförts. Riksdagen följde utskottet.

I motionerna 1951 I: 323 av herr Lundqvist (h) m. fl. och II: 432 av herr Håstad (h) m. fl. yrkades bl. a. på utredning, förslagsvis genom förhandlingsrättskommittén, angående inrättandet av ett statligt organ för förhandlingar med statstjänstemännens huvudorganisationer i huvudsaklig överensstämmelse med i motionerna angivna riktlinjer. Det var enligt motionärerna sålunda icke lämpligt, att förhandlingar fördes av regeringen genom en av dess ledamöter. I stället borde inrättas ett särskilt organ efter mönster av statens avtalsnämnd. Även detta yrkande avstyrktes av statsutskottet (utl. 1951: 38). I en reservation av fyra ledamöter yrkades, att utskottet skulle understryka vikten av lösningar enligt motionernas förslag inom den närmaste framtiden. Riksdagen följde utskottet.

I sitt betänkande (SOU 1951: 54) anförde 1948 års förhandlingsrättskommitté (s. 126 f.) i förevarande fråga följande:

»Vid de omfattande förhandlingar, som föregingo tillkomsten av det nu gällande avlöningsreglementet, ingingo i den »förhandlingsdelegation» som företrädde statsmakterna — den s. k. 1945 års lönekommitté — även representanter för riksdagen. Kommittén har övervägt, om det icke kunde vara lämpligt att på motsvarande sätt utrusta den förhandlingsorganisation, som i anledning av kommitténs förslag skall komma till stånd, med en liknande utbyggnad. Detta skulle kunna ske i den formen, att ett »råd» eller en »nämnd» eller särskilda »sakkunniga» bestående huvudsakligen av riksdagsmän ställdes vid förhandlingsorganisationens sida eller om förhandlingsverksamheten uppdroges åt ett särskilt ämbetsverk, att detta verk utrustades med en »styrelse» av sådan sammansättning... Eftersom riksdagen även i fortsättningen måste ha att fatta det slutliga avgörandet i fråga om statstjänstemännens löner och andra anställningsvillkor, borde det vara av ett visst intresse att åt riksdagen genom lämpliga representanter bereda tillfälle att i tid öva inflytande på förhandlingsresultatet, så att icke detsamma sedermera vid riksdagsbehandlingen befinnes helt oacceptabelt. Måhända vore det möjligt att på detta sätt redan inom förhandlingsorganisationen skapa en viss återförsäkring för det lyckliga genomförandet av en eventuell uppgörelse i riksdagen. Vidare lär det icke kunna undvikas, att den egentliga förhandlingsorganisationen kommer att få en viss ämbetsmannakaraktär. En motvikt borde kunna uppnås

genom att vid den egentliga förhandlingsdelegationens sida ställes ett råd av förtroendemän. Ur sistnämnda synpunkt är en permanent rådgivande församling att föredraga. Arbetstagarsidan skulle därigenom år från år möta i stort sett samma representanter för motparten, vilket på den privata arbetsmarknaden visat sig vara till båtnad för samarbetet. Häremot kan å andra sidan anföras, att existensen av ett dylikt permanent råd hotar att blanda bort ansvaret för uppgörelsen å arbetsgivarsidan. Skall förhandlingsorganisationen ingå i civildepartementet och större förhandlingar ledas av civilministern själv, kan det måhända ur statsrättslig synpunkt väcka betänkligheter, om civilministern i sin ämbetsutövning skall taga råd av en delegation eller ett utskott av riksdagen. Gränserna mellan regeringens och riksdagens befogenheter suddas därigenom i viss mån ut. Då är det att föredraga, att civilministern och regeringen i första hand själva få inför riksdagen taga ansvaret för uppgörelsen. Detta utesluter icke, att särskilt vid viktiga förhandlingar Kungl. Maj:t eller civilministern tillkallar sakkunniga att biträda vid förhandlingarna. Att därvid även lämpliga riksdagsmän kunna ifrågakomma är uppenbart.»

Kommittén sade sig vilja överlämna åt regeringen att, när förhandlingsorganisationen skulle utformas, beakta huruvida och i så fall på vilket sätt utrymme borde beredas åt ett lekmannainflytande vid sidan av den egentliga förhandlingsorganisationen.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande 1952: 153 över proposition nr 107 angående lönegradsplaceringen för vissa tjänster m. m. erinrade statsutskottet (s. 9) om att förhandlingsrättskommitténs betänkande var föremål för remiss. Anledning kom sålunda att finnas att framdeles återkomma till formerna för statsmakternas prövning av förhandlingsuppgörelser på lönegradsområdet. I en reservation ansåg sig fyra ledamöter böra bestämt understryka, att former måste skapas som beredde riksdagen och i den representerade meningsriktningar behörigt inflytande på lönefrågorna på ett stadium som gjorde detta inflytande reellt. Att riksdagen i dessa hänseenden skulle få huvudsakligen registrerande och allmänt kontrollerande uppgifter var icke förenligt med dess ställning i statslivet eller dess speciella ansvar för bevillningarna.

I motion 1953 I: 24 av herr Herlitz (h) yrkades på en förutsättningslös utredning angående möjligheten och lämpligheten av att organ valda av riksdagen inrättades för samverkan med regeringen vid behandlingen av särskilda grupper av ärenden. Motionen, som hade generellt syfte och icke endast avsåg frågan om nya former för fastställandet av statstjänstemännens löner,[1] avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 19). Samtidigt uttalade emellertid utskottet, att om det

[1] I motionen erinrades om att i motionerna 1951 I: 244 av herr Svärd (h) och II: 326 av herr Hjalmarson (h) föreslagits inrättande av ett organ med parlamentarisk anknytning för kontinuerliga överläggningar i försvarsfrågor. Förslaget hade emellertid avslagits av riksdagen, sedan statsutskottet avstyrkt (utl. nr 191) under uttalande att det var lämpligare att man prövade sig fram genom av regeringen eller försvarsministern under hand anordnade överläggningar eller samråd. I motionen hänvisades vidare till att i SOU 1952: 24 (sl. 96 ff.) diskuterats frågan om ett särskilt riksdagsorgan borde medverka vid tillkomsten av krisåtgärder. I utredningen hade framhållits, att det i praktiken lämpligaste sättet att skapa möjlighet för riksdagen att utöva större reellt inflytande på de åtgärder, som i kristider måste vidtagas på folkförsörjningens område, torde vara att låta representanter för riksdagen medverka vid beredningen av ärendena. Behovet av ett sådant organ för försörjningspolitiska ärenden var emellertid icke överhängande. Tanken att låta representanter för riksdagen medverka vid tillämpningen av lämnade fullmakter syntes dock ha så mycket för sig, att det enligt utredningens mening borde närmare undersökas, huruvida icke ett särskilt organ för sådan medverkan borde tillskapas. Denna fråga, som torde kräva grundlagsändring, borde emellertid tagas upp i ett större sammanhang. Inrättandet av ett eller flera sådana organ kunde nämligen vara av betydelse på andra områden än folkförsörjningens.

med hänsyn till utvecklingen och på grund av vissa ärendens speciella natur skulle befinnas erforderligt att för särskilda frågor inrätta riksdagsorgan med enbart rådgivande karaktär, så kunde ske utan att bestämmelser därom behövde införas i grundlag. Utskottets utlåtande godkändes av riksdagen.

I motion 1953 II: 337 av herr Håstad yrkades på utredning angående inrättandet av ett riksdagens löneråd, som fortlöpande skulle medverka vid de statliga löneförhandlingarna med konsultativa befogenheter i enlighet med en av statsmakterna samfällt beslutad stadga. Motionären erinrade om att som en utväg i syfte att återställa till riksdagen dess inflytande på området den tanken hade framlagts att lönebesluten helt och definitivt skulle överlämnas åt en fullmäktigeinstitution. En sådan delegation av riksdagens makt kunde dock icke ske utan grundlagsändring. Åtgärder vore emellertid omedelbart erforderliga för att stärka riksdagens ställning i fråga om budgetens löneposter. Löneförhandlingarna borde fortfarande ledas av en representant för regeringen och i förhandlingsorganet borde regeringen kunna insätta fackmän. Men i förhandlingsorganet borde alla mera betydande partier tillförsäkras representanter lämpligen valda direkt av riksdagen. Dessa representanter skulle utgöra ett riksdagens löneråd. Inrättandet av ett sådant råd med enbart konsultativa uppgifter kunde ej antasta riksdagens formella handlingsfrihet.

I sitt vid 1953 års höstsession avgivna, av riksdagen godkända utlåtande (nr 204) över motion II: 337 framhöll statsutskottet, att det förslag, som framlagts av 1948 års förhandlingsrättskommitté torde komma att underkastas en ingående översyn. Det syntes lämpligt, att i samband med en dylik översyn uppmärksamhet ägnades jämväl åt frågan om formerna för riksdagens medverkan vid statliga löneuppgörelser. En utredning härav borde sålunda komma till stånd i nämnda sammanhang. Utredningen borde vara förutsättningslös och det borde icke vara uteslutet att även andra sidor av det föreliggande problemet än de i motionen berörda — exempelvis möjligheterna för det ifrågasatta organet att medverka i en »uppgörelse vid bordet» — blev föremål för undersökning. Utskottet hemställde, att riksdagen skulle anhålla om utredning angående formerna för riksdagens medverkan vid de statliga löneuppgörelserna, och denna hemställan bifölls av kamrarna. Riksdagens skrivelse i ärendet överlämnades genom regeringens beslut den 26 november 1954 till författningsutredningen för att vara tillgänglig vid utredningsuppdragets fullgörande.[1]

För att verkställa fortsatt utredning rörande statstjänstemännens förhandlingsrätt tillkallades år 1956 landshövdingen Ekblom. Denne avgav den 25 februari 1960 betänkande i frågan (SOU 1960: 10). Betänkandet innehåller ett principförslag.

Vad angår frågan om staten som avtalspart framhöll utredningsmannen, att i ett kollektivavtalssystem var utformningen av det eller de organ, som på statssidan hade att sluta avtal en praktiskt och principiellt betydelsefull fråga. Ifrågakommande organ måste tilläggas formellt juridisk och reell kompetens att göra och infria avtalsutfästelser. Av lika stor vikt var, att det ägde förutsättningar att materiellt sett handha alla med avtalsinstitutet sam-

[1] I motionerna 1961 I: 384 av herr Sundin (cp) och II: 445 av herrar Gustafsson i Kårby och Andersson i Knäred (cp) föreslogs, att i frågan om riksdagens medverkan vid förhandlingar mellan å ena sidan staten och å andra sidan intresseorganisation borde författningsutredningen erhålla konkret utformade tilläggsdirektiv eller särskild utredning tillsättas. Motionerna avslogs av riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet (utl. 1961:8).

hörande spörsmål på ett från samhällets synpunkt riktigt sätt. Problemet bestod i att från förvaltningsmässigt och statsrättsligt givna utgångspunkter skapa ett effektivt arbetsgivarorgan.

Ett system med riksdagen såsom avtalspart rimmade enligt utredningsmannen icke väl med gällande statsrättsliga principer. Riksdagens eliminerande som avtalspart syntes vidare välmotiverat redan av den anledningen, att på kollektivavtal grundade anspråk icke torde vara exigibla gentemot riksdagen. Dess maktställning uteslöt, att domstolsutslag över huvud taget åberopades mot densamma. Klart var vidare, att riksdagens allmänna position i medborgaropinionen gjorde det angeläget att arbetsmarknadens avtalsfrågor — inklusive de statliga — frigjordes från omedelbart beroende av riksdagen. Denna borde om möjligt stå utanför och över partsintressena.

Det sist sagda gjorde sig i lika hög grad gällande i fråga om regeringen. Vådorna av att regeringen direkt engagerades som part i kollektivavtalsuppgörelser borde icke förbises. Fördelen från olika synpunkter av att de högsta politiska instanserna åtminstone i princip ställdes fria i förhållande till de agerande var påtaglig. En motsatt inställning var oegentlig också på grund av dessa instansers möjligheter och förpliktelser att i särskilda fall vidtaga extraordinära åtgärder till skydd för arbetsfreden.

Att partsorganet på statssidan ej anknöts till regering och riksdag syntes för övrigt vara förutsättning för att medlingsinstitutionen skulle kunna kopplas in på arbetstvister inom statstjänstemannaområdet. Ej heller syntes det tilltalande att sammanbinda arbetsdomstolens funktion med ett avtalssystem, där riksstyrelsen och den lagstiftande makten ingick som parter.

Näraliggande syntes enligt utredningsmannen vara att till förebild taga redan existerande anordningar inom den statliga förvaltningen, där kollektivavtal i fråga om arbetare sedan lång tid tillbaka förekom. Vederbörande verksenheter ägde där befogenhet att i samverkan med och under kontroll av centrala, för ändamålet särskilt inrättade organ — med viss direktiv- och beslutanderätt — förhandla om och slutligt träffa avtal. Visserligen förelåg inom tjänstemannasektorn i många hänseenden specifika förhållanden, men i princip syntes det icke vara någon skillnad mellan statens engagemang i vad det gällde avtal med arbetare och avtal med tjänstemän.

I styrelsen för det statliga organ, vars uppgift skulle vara att centralt omhänderha tjänstemannafrågorna, borde ingå, förutom chefspostens innehavare, ett antal personer som stod oberoende till fackligt organisationsväsen.

Utredningsmannens förslag innebar sålunda, att både regering och riksdag skulle träda tillbaka som avtalspart och att förvaltningsmyndighet helt skulle från statens sida svara för handhavandet av förhandlings- och avtalsväsendet. Härigenom skulle rikets högsta politiska instanser komma att principiellt intaga enahanda position i förhållande till avtalsparterna på det statliga området som inom enskild företagsamhet. En sådan reform måste uppenbarligen betraktas som starkt genomgripande i bestående förhållanden.

Riksdagens hävdvunna kompetens i fråga om handläggningen av tjänstemännens arbetsvillkor skulle brytas, likaså det under mer än ett årtionde praktiserade förhandlingsförfarandet genom civildepartementet.

Något hinder syntes knappast föreligga i svensk statsrätt mot att på sådant sätt överlåta rätten att sluta kollektivavtal, avseende tjänstemän, på ett från riksdagen fristående förvaltningsorgan; så skedde redan i fråga om kollektivavtalen för de statsanställda arbetarna. Det var icke fråga om att å annat organ överföra sådan beslutskompetens, som statsrättsligt klart tillkom riksdagen, en delegationsåtgärd, som skulle kräva grundlagsändring. Vad som skulle ske, var en begränsning av riksdagens för närvarande faktiskt utövade finansmakt, men dess grundlagsenliga finansmakt, bestående i prövning av anslag, skulle lämnas obeskuren.

Vad angår frågan om de ämnen som borde kunna bli föremål för förhandling och avtal anförde utredningsmannen, att vissa i statstjänstemannaförhållandet karakteristiska moment var av sådan art, att de borde undantagas från privaträttslig reglering. Till dessa moment hörde arbetets ledning och fördelning, tjänstemäns antagande, befordran och avskedande, disciplinärrätten, förvaltnings- och tjänsteorganisationens uppbyggnad, antagnings- och befordringsgrunder samt allmänna behörighetsregler. En närmare precisering av undantagen var önskvärd. Till förhandlings- och avtalsområdet borde räknas alla icke uttryckligen undantagna ämnen. De torde kunna sägas omfatta vad som inkluderades i det i egentlig mening ekonomiska mellanhavandet mellan staten och tjänstemännen och syntes i stort sett motsvara de moment i tjänsteförhållandet, som upptogs i avd. 3 och 4 av Saar.

Utredningsmannens förslag i fråga om staten som avtalspart mötte invändningar från ett mindre antal remissinstanser. Sålunda fann socialstyrelsen det med hänsyn till frågans ekonomiska betydelse mindre välbetänkt, om regeringens omedelbara medverkan bortkopplades. Statskontoret och hovrätten över Skåne och Blekinge ansåg uppgörelser rörande löneläget för statstjänstemän i stort ej vara lämpliga eller möjliga utan mycket nära kontakt med de för finanspolitiken ansvariga statsmakterna. Länsstyrelsen i Jämtlands län anförde, att det ej torde vara praktiskt genomförbart att helt eller till avgörande del utesluta statsmakterna. Det syntes verklighetsfrämmande att föreställa sig att i varje fall regeringen skulle kunna frånsäga sig medinflytande i sådana för statsbudgeten så väsentliga ärenden, som t. ex. de periodvis återkommande löneuppgörelserna. Under alla förhållanden torde regeringen komma att lämna sådana bindande instruktioner till det förhandlande organet, att föga återstod av dess självständighet. Statstjänarkartellen framhöll att med det inflytande, som regeringen säkerligen önskade över lönefrågorna och som riksdagen troligen satte som villkor för att avstå från behandlingen av dem enligt nuvarande praxis, borde förhandlingarna föras direkt med civildepartementet.

TCO framhöll, att flera skäl talade för att civilministern och departementet direkt stod som motpart. Även om ett särskilt statligt organ tillskapades, fick man förutsätta, att detta organ ofta måste inhämta regeringens synpunkter. Det var då smidigare och gav möjlighet till ett snabbare avgörande att direkt förhandla med

vederbörande departement. Å andra sidan kom en nackdel med civildepartementet som motpart till synes, när uppgörelse vid förhandlingsbordet ej kom till stånd. Det skulle då bli regeringen, som fick utse medlingsorgan mellan en av sina medlemmar och arbetstagarparten.

Tillfogas må, att besvärssakkunniga gjorde ett uttalande i anslutning till utredningsmannens påstående, att på kollektivavtal grundade anspråk ej torde vara exigibla mot riksdagen. De sakkunniga invände, att om staten ingått ett kollektivavtal, var den också privaträttsligt bunden därav och kunde ej undandraga sig att fullgöra sina ekonomiska förpliktelser enligt avtalet under hänvisning till att riksdagen ej anvisat medel för ändamålet.

De föreslagna undantagen från förhandlings- och avtalsområdet avstyrktes helt eller i väsentliga delar av några remissinstanser, bl. a. SACO, SR och TCO. Helt allmänt har av organisationerna framhållits svårigheten att lagstifta på det område varom här är fråga. Organisationerna har vidare hävdat, att man borde sträva efter att föra så många frågor som möjligt till förhandlings- och avtalsområdet.

Efter remissbehandlingen har frågan om vidgad förhandlingsrätt för statstjänstemännen upptagits till beredning inom civildepartementet, varvid överläggningar hållits med statstjänstemännens huvudorganisationer. Överläggningarna har resulterat i att enighet uppnåtts om riktlinjerna för frågans fortsatta behandling.[1] Därvid skall bland annat frågan om överförandet av förhandlingsverksamheten från civildepartementet till ett särskilt förhandlingsorgan övervägas. För en sådan överflyttning skulle tala att regeringen med hänsyn till medlingsförfarande och regeringens ansvar för vidtagande av extraordinära åtgärder för arbetsfredens tryggande icke bör engageras i förhandlingarna. En väsentlig uppgift under det fortsatta arbetet blir att draga gränsen mellan den offentligrättsligt reglerade delen av anställningsförhållandet och frågor, som står öppna för avtal. Avsikten är att i en särskild tjänstemannalag samla de grundläggande bestämmelserna om statstjänstemännens skyldigheter och rättigheter. Liksom för närvarande torde överläggningar komma att hållas även i frågor, beträffande vilka staten förbehållit sig bestämmanderätten. Däremot bör stridsåtgärder icke få tillgripas för lösningen av sådana frågor.

Utredningen

Frågan om formerna för fastställande av statstjänstemännens avlöningsförmåner och därmed sammanhängande spörsmål har under senare år tilldragit sig stor uppmärksamhet. Detta har sin grund icke blott i att avlöningsanslagen upptar en mycket betydande del av statsbudgetens utgiftssida — en höjning av statstjänstemännens löner och pensioner med 1 % medför för närvarande en kostnadsökning för staten på omkring 60 miljoner kronor — utan även däri, att man under 1940- och 1950-talen kommit fram till ett förfaringssätt, som starkt avviker från det tidigare brukliga.

[1] För dessa riktlinjer har lämnats en redogörelse i Från departement och nämnder, 1962 s. 57 ff. Se även ovan under 4 kap. 14 §.

Det reella avgörandet sker numera genom förhandlingar mellan å ena sidan staten, i de centrala förhandlingarna representerad av civildepartementet, och å andra sidan organisationerna, medan riksdagen, som tidigare hade ett betydande inflytande över lönefrågorna, skjutits åt sidan.

Med den samhällsutveckling som ägt rum under de senaste årtiondena är det enligt utredningens mening både naturligt och ändamålsenligt, att statstjänstemännens avlöningsförmåner normalt fastställes genom förhandlingsöverenskommelser med statstjänstemännens egna organisationer. Arbetstagarna får därigenom, på samma sätt som på den privata arbetsmarknaden, del av ansvaret för löneutvecklingen. Det är vidare av betydande värde, att lönefrågor löses i samförstånd mellan arbetsgivar- och arbetstagarparten.

Det nuvarande tillståndet är emellertid från andra synpunkter klart otillfredsställande. Det innebär sålunda att riksdagen ställs inför fullbordat faktum. I syfte att stärka riksdagens inflytande har tidigare föreslagits, dels att det skulle inrättas ett riksdagens löneråd, som skulle medverka vid förhandlingarna med konsultativa uppgifter, dels att riksdagspartierna skulle vara representerade i den delegation eller det organ, som förhandlar å statens vägnar med organisationerna, dels ock att riksdagen skulle överlämna beslutanderätten i lönefrågor åt en särskild riksdagsdelegation eller fullmäktigeinstitution. Vidare har emellertid 1956 års förhandlingsrättsutredning föreslagit, att riksdagen helt skulle avkopplas och beslutanderätten å statens sida överlämnas åt en instans, som är fristående i förhållande till både regering och riksdag.

Det sistnämnda förslaget utgör i och för sig en konsekvent slutpunkt på den utveckling som ägt rum på området. Den lösning, förslaget erbjuder, står emellertid i strid med önskemål och synpunkter, som framställts inom riksdagen. Den står även i strid med en av de bärande tankarna i utredningens förslag, nämligen strävandet att stärka riksdagens inflytande. Med den maktställning över statens inkomster och utgifter, som enligt förevarande kapitel avses skola tillkomma riksdagen, är det ej heller förenligt att avkoppla riksdagen från lönefrågorna.

Om man emellertid utgår från att det faktiska avgörandet i lönefrågorna alltjämt normalt bör träffas genom förhandlingsöverenskommelse och att det sedan en uppgörelse kommit till stånd, icke bör föreligga någon möjlighet att ens genom riksdagsbeslut ändra uppgörelsen, är det nödvändigt att ge riksdagen ett inflytande, som kan utövas innan överenskommelsen träffats. Att inrätta ett konsultativt löneråd eller att låta riksdagspartierna vara representerade i ett statligt förhandlingsorgan förverkligar icke syftet; lönefrågorna måste även med sådana anordningar behandlas i vanlig ordning av riksdagen. Det gäller i stället att finna en form, som möjliggör att riksdagen kan utöva ett reellt inflytande på innehållet i en förhandlingsöverenskommelse och som alltså ersätter den nu efterföljande for-

mella riksdagsbehandlingen. Enda möjligheten synes då vara, att riksdagen delegerar sin rätt att godkänna en förhandlingsöverenskommelse åt ett särskilt riksdagsorgan. Detta organ bör emellertid icke deltaga i själva förhandlingarna. Det bör i stället kunna finnas tillgängligt i nära kontakt med förhandlingarna och därvid kunna taga ställning till, dvs. å riksdagens vägnar godkänna eller underkänna en av parterna föreslagen lösning. Ett sådant arrangemang som det här skisserade möjliggör snabba och definitiva ställningstaganden, något som torde vara angeläget för de i förhandlingarna medverkande parterna. Det torde vidare kunna tillförsäkra riksdagen ett inflytande, som även är reellt.

De skäl som anförts mot att riksdagen skulle på något sätt medverka som avtalspart synes icke vara av sådan art, att de lägger hinder i vägen för den lösning som utredningen här förordat. Statsmakternas verksamhet går icke blott ut på att fatta beslut på grundval av den statliga överhögheten, såsom beslut angående lagar och skatter, utan även på att på privaträttslig grundval träffa avtal med kommuner eller enskilda. Till sistnämnda område skulle förhandlingsöverenskommelserna angående statstjänstemännens avlöningsförmåner höra. Uppfattningen att på kollektivavtal grundade anspråk icke skulle vara exigibla gentemot staten torde knappast vara hållbar. I åtskilliga situationer föreligger, som ovan (s. 379) framhållits, en faktisk anslagsplikt för riksdagen, i det riksdagen är skyldig att tillse, att statsutgifter, som är garanterade i lag, verkligen kan utgå samt att medel anvisas, så att statens övriga utfästelser och förpliktelser kan infrias. Att staten i vissa situationer kan anse sig nödgad att tillgripa lagstiftning för att lösa en konfliktsituation kan rimligen icke åberopas som bärande skäl för att avstänga riksdagen från inflytande över förhandlingsöverenskommelserna med statstjänstemännens organisationer. För övrigt torde risker för att sådana situationer skall inträffa minskas, om man kan komma fram till ett huvudavtal om betryggande garantier mot konflikter, som blottställer det allmänna för faror med avseende å ordning och säkerhet m. m. (se ovan under 4 kap. 14 §).

För beräkningen och anvisandet av de anslag, vilka blir erforderliga till följd av en träffad överenskommelse, erfordras proposition i vanlig ordning. Riksdagen kan vid behandlingen av sådan proposition icke ändra överenskommelsen (jfr ovan), men erhåller genom propositionen en redogörelse för innehållet i överenskommelsen och har möjlighet att i samband med anslagsberäkningen göra uttalanden. Motion bör icke kunna väckas om att överenskommelsen skall ändras men väl om att riksdagen skall göra uttalanden med anledning av denna. Kommer en överenskommelse till stånd, kan resultatet bli att väckt motion inom det av överenskommelsen berörda området, icke kan föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Anordningen med ett organ, som å riksdagens vägnar äger godkänna

en förhandlingsöverenskommelse i frågor angående statstjänstemännens avlöningsförmåner, bör icke vara tvingande utan det bör ankomma på riksdagen att besluta om att överlåta nämnda befogenhet åt ett sådant organ. Fall torde kunna tänkas, då riksdagen av politiska eller andra skäl själv vill besluta i ärende varom här är fråga. Organet bör kunna utses för viss förhandling eller för viss tid under riksdagens valperiod och således kunna fungera även under tid då riksmöte icke pågår. Det bör användas endast i frågor, som till sin natur är riksdagsärenden.

Om riksdagen ej delegerar sin rätt att godkänna en förhandlingsöverenskommelse åt ett riksdagens organ eller om detta icke godkänner en av parterna överenskommen lösning eller om överenskommelse över huvud ej kan träffas mellan parterna, får ärendet, i den mån en lösning är nödvändig, avgöras genom att riksdagen i vanlig ordning tager ställning till ärendet i dess helhet.

Vad åter angår frågan om sammansättningen av ifrågavarande organ, gäller det först att undersöka, om något redan befintligt eller av utredningen föreslaget riksdagsorgan skulle kunna vara lämpligt för uppgiften. En möjlighet vore att låta något av finansutskotten inträda. Med hänsyn till lönefrågornas stora betydelse i statsfinansiellt och samhällsekonomiskt hänseende skulle skäl även kunna anföras för att överlåta uppgiften på finansnämnden. Då emellertid bland annat frågor om beräkningen av de belopp, som erfordras för att täcka kostnaderna för statstjänstemännens löneförmåner, kommer att beredas av finansutskott och finansnämnd, synes det icke lämpligt att ge något av dessa utskott beslutande uppgifter av den art, varom här är fråga. Övervägande skäl talar därför enligt utredningens mening för att rätten att godkänna en förhandlingsöverenskommelse å riksdagens vägnar överlåtes åt ett särskilt valt organ, lämpligen benämnt riksdagens lönedelegation. Beträffande de bestämmelser, som bör gälla för val av ledamöter i denna delegation hänvisas till FRO 5 kap. 11 §.

Lönedelegationen bör även, om så anses önskvärt, kunna få i uppdrag att på samma sätt och under samma förutsättningar å riksdagens vägnar godkänna förhandlingsöverenskommelse med organisation, som företräder andra statsanställda än tjänstemän.

Det kan knappast anses förenligt med delegationens uppgift att ledamot av delegationen »avstår» från att deltaga i omröstning. Vidare bör samma förfaringssätt tillämpas som inom utskott vid lika röstetal, nämligen att den mening skall gälla som ordföranden biträder.

Vad åter angår frågan om vem som skall representera staten vid förhandlingarna med organisationerna har lämpligheten av att regeringen för eller medverkar i förhandlingarna ifrågasatts. Sålunda framhöll förhandlingsrättsutredningen, att det var en fördel att regeringen i princip stod fri i förhållande till de agerande på arbetsmarknaden samt att det med-

förde vådor att regeringen direkt engagerades som part. Utredningsmannen betonade vidare, att det var oegentligt att låta regeringen uppträda som part, därför att regeringen genom sin andel av lagstiftningsmakten var delaktig av ett maktmedel, som vägde tyngre än parternas vid avtalsbordet. Det har vidare sagts, att för en överflyttning av förhandlingsverksamheten från civildepartementet till ett särskilt organ skulle tala, att regeringen med hänsyn till medlingsförfarandet och regeringens ansvar för vidtagande av extraordinära åtgärder för arbetsfredens tryggande icke borde engageras i förhandlingarna.

Vid remissbehandlingen av förhandlingsrättsutredningens betänkande framhölls, att det varken var lämpligt eller möjligt att avkoppla regeringen från förhandlingarna angående statstjänstemännens avlöningsförmåner. Enligt författningsutredningens mening är det uppenbart, att regeringen måste taga ställning till resultatet av förhandlingarna. Med den omfattning avlöningsanslagen har på statsbudgeten och med det ansvar, som regeringen bör ha i fråga om statsfinanserna och som i 2 § kommit till uttryck i stadgandet att regeringen skall till riksdagen avgiva förslag till statsbudget, är det icke förenligt, att regeringen skall undandraga sig sådant ansvar.

Att regeringen skall taga ställning till resultatet av förhandlingarna, i den mån dessa avser ämnen, som hör till riksdagens kompetensområde, utgör vidare en förutsättning för utredningens förslag till lösning av frågan om riksdagens ställning till förhandlingsöverenskommelserna. Såsom tidigare framhållits skall det ankomma på riksdagens lönedelegation att godkänna en överenskommelse. Av konstitutionella skäl bör överenskommelsen framläggas för delegationen av regeringen samt erforderliga förhandskontakter med delegationen ske genom regeringen. Delegationen skall känna regeringens ställningstagande.

En precisering av de ämnen, som icke skall kunna bli föremål för förhandlingar och överenskommelse är enligt utredningens mening i hög grad önskvärd. Utredningen anser, att frågor rörande förvaltnings- och tjänsteorganisationens uppbyggnad samt över huvud organisatoriska förändringar icke bör avgöras genom förhandlingsöverenskommelse. Endast frågor angående de statsanställdas avlöningsförmåner samt förslag som har omedelbart samband härmed bör göras till föremål för förhandling.

Skäl kan anföras för att behandla förhandlingsöverenskommelser på jordbrukets område på samma sätt som överenskommelserna med de statsanställdas organisationer. I så fall bör övervägas en särskild delegation för jordbruksöverenskommelserna med en annan personuppsättning än lönedelegationens. Beträffande dessa överenskommelser har det emellertid vid riksdagsbehandlingen funnits utrymme för politiska meningsskiljaktigheter. Därtill kommer att för jordbruket finns för närvarande ett långtidsavtal.

Med hänsyn härtill har utredningen stannat för att icke föreslå någon ändring i fråga om riksdagens handläggning av jordbruksöverenskommelserna.

I enlighet med vad här anförts har i 4 § upptagits ett stadgande, att riksdagen må på en inom sig vald lönedelegation överlåta att på riksdagens vägnar godkänna förhandlingsöverenskommelse angående statsanställdas avlöningsförmåner samt förslag som har omedelbart samband med överenskommelsen.

5 §

Dispositionen över statens medel

Enligt RF 64 § skall såväl rikets ordinarie statsmedel och inkomster som vad under namn av extraordinarie utlagor eller bevillningar av riksdagen anslås till statsverket vara under regeringens disposition att till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten anordnas. I RF 65 § stadgas, att ifrågavarande medel icke må annorlunda användas, än fastställt blivit, samt att statsråden är ansvariga, om de låter avvikelse äga rum därifrån utan att göra föreställning däremot till protokollet och anföra vad riksdagen i denna del förordnat. Tillfogas må att enligt RF 68 § må de till riksgäldsverket hörande och dit anslagna medlen icke under någon förevändning eller med vad villkor som helst ryckas därifrån eller användas till andra behov än dem, riksdagen bestämt; allt förordnande som strider däremot skall vara kraftlöst.

I fråga om innebörden av RF 64 och 65 §§ har olika meningar framförts. Å ena sidan har den uppfattningen gjorts gällande, att nämnda grundlagsbestämmelser innebär, att regeringen är skyldig att verkställa de utgiftsbeslut, riksdagen fattat. Å andra sidan har det hävdats, bl. a. av budgeträttskommittén — och det torde vara den gängse ståndpunkten numera — att utgiftsbesluten kan karakteriseras som bemyndiganden och därför icke har annan innebörd än att medel därigenom ställes till regeringens förfogande för de angivna ändamålen. Det är alltså regeringen som avgör, huruvida en utgift skall göras och när den skall göras. Vill regeringen ej använda bemyndigandet, kommer ingen utgift till stånd; utnyttjas bemyndigandet, måste emellertid de av riksdagen uppsatta villkoren följas. Ytterligare villkor och anvisningar till de utanordnande myndigheterna kan fastställas av regeringen. Denna rätt för regeringen att avgöra, om och när en utgift skall företagas, har emellertid sina givna begränsningar. Regeringen måste givetvis liksom riksdagen respektera, att vissa utgifter måste — på grund av lag, utfästelser eller förpliktelser — göras. Därtill kommer, att ett anslag kan utgöra ett led i en större plan och därför icke isolerat kan lämnas obegagnat. Hela frågan om regeringens ställning till anslagen, från rättslig synpunkt

sett, är emellertid, såsom svensk parlamentarism för närvarande fungerar, av ringa praktisk betydelse.

Utredningen. Av riksdagens maktställning över utgifterna följer att de anslagsbeslut som riksdagen fattat skall verkställas. Härvid bör dock beaktas, att förslagsanslagens summor är endast beräknade och att i fråga om reservationsanslagen en förskjutning i tiden av medlens utanordnande måste kunna ske, liksom att erforderliga besparingar på grund av ändrade förutsättningar bör iakttagas. Regeringen bör även, om en konjunkturomsvängning inträder, kunna helt eller delvis underlåta att verkställa ett anslagsbeslut, såvida icke anslaget i fråga måste utgå till följd av gällande förpliktelser. Regeringen bör emellertid, så snart det lämpligen kan ske, för riksdagen anmäla de fall, då medel icke utanordnats i enlighet med riksdagens beslut.

Nuvarande bestämmelse i RF 68 § om skyddet för riksgäldsverkets medel var väsentlig före parlamentarismens genombrott, samt så länge riksgäldskontoret mottog en betydande del av statsinkomsterna och omhänderhade en betydande del av statsutgifterna. Numera torde dock bestämmelsen icke vara erforderlig. De medel som statsbudgeten upptar för riksgäldskontorets och riksdagens behov, erhåller kontoret genom avräkning mot de lånebelopp, som kontoret har att ställa till regeringens förfogande.

I enlighet med vad här anförts har i 5 § stadgats, att statens medel är under regeringens disposition samt att de ej får användas på annat sätt än riksdagen fastställt.

6 §

Statens fasta egendom

RF 77 § innehåller bestämmelser angående förvaltning och avhändelse av kronan tillhörig fast egendom. Paragrafen är av följande lydelse:

> Kungsgårdar och kungsladugårdar med därtill lydande hemman och lägenheter, kronoskogar, parker och djurgårdar, krono- och stallängar samt laxfisken och andra kronans fisken samt kronans övriga lägenheter må Konungen icke utan riksdagens samtycke genom försäljning, förpantning eller gåva, eller på något annat sätt kronan avhända. De skola förvaltas efter de grunder, riksdagen därom föreskriver; dock att de personer och menigheter, som efter hittills gällande författningar, sådana kronans tillhörigheter nu innehava eller nyttja, må njuta laglig rätt däråt till godo, samt att odlingar eller odlingsbar mark å kronoskogarna må i vanlig ordning, efter nuvarande eller framdeles blivande författningar, kunna till skatte försäljas.

I regeringsformen finns även andra stadganden som berör eller kan beröra kronans fasta egendom. Enligt 26 § äger sålunda konungen återgiva till

kronan förverkat gods. Av betydelse i detta sammanhang är jämväl bestämmelserna i 114 § angående de forna riksståndens privilegier. Ifrågavarande stadganden bör i egenskap av specialstadganden gälla framför de allmänna bestämmelserna i RF 77 §.

Uppräkningen i första meningen i RF 77 § anses omfatta all kronan tillhörig fast egendom. Vad som är att hänföra till fast egendom bestämmes genom särskild lag. I praxis har paragrafen i fråga om *avhändelser* kommit att få tillämpning på fast egendom med undantag av sådana tillbehör till fast egendom som maskinell utrustning, rullande järnvägsmateriel och liknande, vilket allt i detta hänseende behandlats som lös egendom. De grunder för *förvaltningen* av kronans fasta egendom, vilka riksdagen fastställt, har avsett upplåtelser av nyttjanderätt. Tillfogas må att riksdagen genom budgetregleringen utövar ett avsevärt inflytande över sådan egendom som disponeras för statens egen verksamhet eller något statligt ändamål.

RF 77 § avser endast *kronans*, dvs. statsverkets egendom. Till denna kategori räknas icke fast egendom som hör till riksdagen och dess verk.

Riksdagens samtycke till avhändelser har i betydande utsträckning lämnats genom generella bemyndiganden i författnings form. Det viktigaste av dessa är det allmänna försäljningsbemyndigandet. Detta är begränsat till en tid av ett år, och proposition i ärendet avlämnas därför årligen. Vissa speciella bemyndiganden har emellertid givits utan tidsbegränsning. Det allmänna försäljningsbemyndigandet avser fast egendom under ett visst taxeringsvärde. Det gäller även beträffande byte samt upplåtelse under åborätt och tomträtt ävensom beträffande avstående utan ersättning av kronomark, som erfordras till järnväg eller allmän väg.

Tillfogas må att genom lantbruksnämnderna sker, i syfte att främja jordbrukets och skogsbrukets yttre rationalisering, förvärv och försäljning i betydande omfattning av fast egendom.

Utredningen. Den praxis som för närvarande råder i fråga om riksdagens ställning till kronans fasta egendom bör enligt utredningens mening i huvudsak bibehållas. Grundlagsbestämmelserna i fråga bör omfatta jämväl den fasta egendom som hör till riksdagen och dess verk. De bör därför sägas avse »statens» fasta egendom. Denna egendom bör alltjämt förvaltas efter de grunder riksdagen fastställt. Det synes uppenbart att sådana grunder icke behöver angivas i formlig författning, såvitt fråga är om egendom som disponeras för statens egen verksamhet eller något statligt ändamål. Avhändelse av staten tillhörig fast egendom bör ej kunna ske utan riksdagens bemyndigande. Sådant bemyndigande bör liksom nu kunna lämnas antingen för konkret fall eller generellt för viss grupp eller vissa grupper av egendomar. Ett generellt bemyndigande bör kunna gälla tills vidare eller för viss tid.

I RF 77 § stadgas, att de personer och menigheter, som efter hittills gäl-

lande författningar nu innehar eller nyttjar kronan tillhörig fast egendom, må njuta laglig rätt därå till godo. Denna bestämmelse synes böra utgå. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om det skydd på ifrågavarande område, som de i RF 114 § upptagna bestämmelserna angående ståndsprivilegierna erbjuder. Dessa bestämmelser skall enligt utredningens förslag överföras till övergångsbestämmelserna 3 §. Vidare må erinras om det i 2 kap. 3 § upptagna stadgandet om skydd för svensk medborgares egendom.

Enligt RF 77 § gäller vidare, att odlingar eller odlingsbar mark å kronoskogarna må i vanlig ordning, efter nuvarande eller framdeles blivande författningar, kunna försäljas till skatte utan att riksdagens samtycke inhämtas. Även detta stadgande bör utgå. Utredningen förutsätter att nuvarande författningar angående skatteköp och skatteomföring får gälla så länge de behövs. Det är här fråga om endast små kvarstående rester av äldre fastighetsförhållanden.

I enlighet med det anförda har i 6 § stadgats, att statens fasta egendom förvaltas efter de grunder riksdagen fastställt samt att sådan egendom ej må avhändas staten utan riksdagens bemyndigande.

7 §

Upptagande av lån och eftergift av fordringsanspråk

Enligt RF 76 § kan konungen icke utan riksdagens samtycke lån in- eller utrikes göra eller belasta riket med ny gäld. Stadgandet avser först och främst upplåning i egentlig mening. Ofta anses det även böra tillämpas i fråga om andra utfästelser, vilkas fullgörande nödvändiggör anslag av riksdagen. I varje fall anses sådana utfästelser i allmänhet behöva underställas riksdagen. Frågor om bland annat köpe- och leveransavtal, ansvarighetsförbindelser, beviljande av pensioner och inrättande av tjänster är därför i princip riksdagsärenden. På sådana och liknande sätt kan staten iklädas ekonomiska förpliktelser för framtiden, icke blott för visst budgetår. Säljarens fordran på staten måste gäldas, statliga tjänstemän kan jämlikt avlöningsförfattningarna göra gällande en rättighet till lön för lång tid framåt etc. Riksdagens samtycke lämnas stundom uttryckligen, stundom i den formen att riksdagen godkänner personalstater, stundom genom godkännande av motiveringar till propositioner eller av utskottsuttalanden.

Från principen att utfästelser underställes riksdagen göres emellertid undantag för utfästelser, som så att säga hör till statslivets normala gång och som icke lämpligen bör belasta riksdagens tid. Hyreskontrakt avslutes sålunda för tider, som icke sammanfaller med budgetåret. Myndigheterna måste givetvis, som budgetutredningen framhållit (SOU 1952:45 s. 43), vid ordnandet av den löpande verksamheten självfallet räkna med att deras verksamhet skall fortbestå och vidtaga de åtgärder, som är nödvändiga för dess kontinuerliga upprätthållande. Detta förutsätter, att myndigheterna

måste ansvara för vissa utgifter, som förfaller till betalning efter utgången av nästföljande budgetår. Såsom budgetutredningen anfört synes detta förfaringssätt, i den mån det avser ofrånkomliga löpande utgifter, icke kunna föranleda någon erinran.[1]

Budgeträttskommittén hade övervägt (SOU 1954: 40 s. 71), att ge RF 76 § karaktär av en kompetensregel, som ej direkt berörde frågan om rättsverkningarna av ett överskridande. Då man här kom in på ömtåliga rättsfrågor, hade de sakkunniga emellertid stannat vid att ej föreslå någon ändring.

Regeringsformen innehåller ej heller, bortsett från vad som följer av RF 26 §, någon bestämmelse i fråga om eftergivande av statens fordringsanspråk. I princip har dock sådana frågor ansetts som riksdagsärenden. I vissa fall har riksdagen bemyndigat regeringen att meddela eftergift med eller utan rätt att delegera eftergiftsrätten till myndighet. Sådana bemyndiganden gäller med vissa begränsningar t. ex. i fråga om återbetalning av felaktigt utbetalda löne- och pensionsbelopp, befrielse från ersättningsskyldighet på grund av förlust av eller skada å krigsmakten tillhörig egendom samt eftergift avseende olika statliga eller av staten garanterade lån. Bemyndiganden har även avsett medgivande av ackord. För dylika bemyndiganden har lämnats en redogörelse av utredningen angående redogöraransvaret m. m. i dess betänkande om Bevakning, avskrivning och eftergift av kronans fordringar (SOU 1962: 49 s. 98 ff.). Det må här hänvisas till denna redogörelse. Årligen förekommer ett antal riksdagsärenden som avser eftergift av fordringar i individuella fall. Under åren 1950—60 fattade riksdagen sålunda, enligt vad som uppgives i nämnda betänkande, beslut i anledning av omkring 160 framställningar från regeringen om eftergift, helt eller delvis, av olika slags fordringar.

Utredningen angående redogöraransvaret m. m. ansåg, att det nuvarande förfarandet, innebärande att riksdagens medverkan i princip krävdes för eftergift av fordran i varje särskilt fall, borde kunna förenklas i tids- och arbetsbesparande syfte med avseende å vissa fordringstyper. Utredningen föreslog, att regeringen måtte utverka riksdagens bemyndigande dels att, efter prövning av omständigheterna i varje särskilt fall, eftergiva kronans fordringar av följande slag, nämligen fordringar uppkomna inom affärs-, arrende- eller hyresförhållanden, skadeståndsfordringar, fordringar avseende rättegångskostnader samt fordringar avseende felaktigt utgivna löne- eller pensionsbelopp, dels ock att, i den omfattning så prövas lämpligt, uppdraga åt underordnad myndighet att besluta i fråga om eftergift av fordringar av nämnda slag, vilkas kapitalbelopp icke överstiger 5 000 kronor. Betänkandet innehåller även förslag till förordning om avskrivning av vissa kronans fordringar samt medgivande av ackord rörande sådan fordran.

Budgeträttskommittén föreslog (SOU 1954: 40 s. 72), att riksdagens rätt i fråga om eftergivande av fordringsanspråk skulle grundlagsfästas. Riks-

[1] Jfr motion 1953 I: 103 av herr Herlitz och StU 1953: 180.

dagens samtycke borde liksom hittills kunna givas såväl för särskilda fall som genom godkännande av allmänna grunder.

Utredningen. Det nuvarande stadgandet i RF 76 § att konungen icke kan utan riksdagens samtycke göra lån in- eller utrikes eller belasta riket med ny gäld bör enligt utredningens mening i en ny regeringsform formuleras så, att utan riksdagens bemyndigande må regeringen icke upptaga lån.

Av lika stor vikt är principen att utfästelser, vilkas fullgörande nödvändiggör anslag av riksdagen, skall underställas riksdagen. Denna princip kommer för närvarande icke till klart uttryck i regeringsformen. För att fylla denna lucka bör i förevarande paragraf stadgas att regeringen icke må utan riksdagens bemyndigande ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Utredningens avsikt är att ett sådant stadgande skall svara mot nuvarande praxis.

Enligt praxis har även frågor angående eftergift av statens fordringsanspråk ansetts som riksdagsärenden, låt vara att riksdagen i viss omfattning bemyndigat regeringen att besluta eller överlåta åt förvaltningsmyndighet att besluta i sådana frågor. Även denna princip är enligt utredningens mening av den vikt att den bör grundlagsfästas. I förevarande paragraf bör därför jämväl stadgas, att statens fordringsanspråk ej må eftergivas utan riksdagens bemyndigande. Utredningen finner det dock lämpligt att riksdagen i större omfattning än för närvarande bemyndigar regeringen att besluta eller överlåta åt förvaltningsmyndighet att besluta i ärenden angående eftergift av statens fordringsanspråk. Det må erinras om att det förslag i sådan riktning, som framlagts i betänkandet angående Bevakning, avskrivning och eftergift av kronans fordringar, för närvarande är föremål för prövning. Utredningen vill även framhålla, att det föreslagna stadgandet att statens fordringsanspråk ej må eftergivas utan riksdagens bemyndigande ej bör få hindra att staten i fråga om sådana fordringsanspråk ingår en förlikning.[1]

I 7 § stadgas sålunda, i enlighet med vad nu anförts, att regeringen icke får utan riksdagens bemyndigande upptaga lån eller ikläda staten ekonomiska förpliktelser samt att ej heller statens fordringsanspråk får eftergivas utan riksdagens bemyndigande.

8 §

Riksbanken och riksgäldskontoret

Riksbanken

Riksbanken, som inrättades år 1668, har från första början varit ett riksdagens verk. Enligt RF 72 § står den under riksdagens garanti och förvaltas av därtill förordnade fullmäktige efter samfällt stiftad lag. Den är en

[1] Jfr Herlitz, Riksdagens finansmakt (1934) s. 136 ff. samt SOU 1962:49.

statlig institution men anses utgöra ett från kronan skilt rättssubjekt. Bankoverket är enligt nuvarande regeringsform också skilt från statsverket.

Vad angår antalet fullmäktige och val av dessa hänvisas till FRO 5 kap. 10 §.

Enligt RO 41 § 1 mom. tillkommer det bankoutskottet att föreslå och i mål, för vilka utskottet fått sig sådan makt av riksdagen uppdragen, giva föreskrifter om riksbankens förvaltning. Enligt 5 § instruktionen för bankoutskottet är utskottets rätt att självt giva föreskrifter begränsad till »sådana administrativa, ekonomiska eller räkenskapsärenden, som endast avse tillämpning av redan utav rikets ständer eller riksdagen angående riksbanken givna stadganden».

Fullmäktige kan enligt RF 111 § i och för sin befattning icke mottaga befallningar utan av riksdagen allena och enligt dess instruktioner och ej heller ställas till redo och ansvar utan efter riksdagens beslut (jfr nedan under FRO 6 kap. 7 §). Riksbankens tillstånd, styrelse och förvaltning granskas årligen av riksdagens revisorer. Över deras revisionsberättelse avgiver bankoutskottet betänkande till riksdagen. För fullmäktige finns särskild ansvarighetslag.

I fråga om riksbankens verksamhet stadgar RF 72 §, att riksbanken allena äger rätt att utgiva sedlar, som för mynt i riket må erkännas. Formuleringen innebär, att endast riksbankens sedlar är lagligt betalningsmedel, som man är skyldig att emottaga, men den lägger ej hinder i vägen för annan bank att utgiva sedlar. Grundlagsstadgandet har kompletterats genom 1 § lagen med vissa bestämmelser om riksbankens sedelutgivningsrätt, så ock angående forum för riksbanken. Enligt detta lagrum är riksbanken ensam berättigad att utgiva banksedlar. Riksbanken skall enligt RF 72 § vid anfordran inlösa sedlarna med guld efter deras lydelse. Undantag härifrån må dock, där sådant med hänsyn till krig, krigsfara eller svår penningkris prövas oundgängligen nödigt, för viss tid medgivas av regeringen och riksdagen samfällt eller, om session ej pågår, av regeringen på framställning av fullmäktige i riksbanken och efter samråd jämväl med fullmäktige i riksgäldskontoret. Sådant av regeringen ensam lämnat medgivande skall, om det icke vid nästföljande session gillas av riksdagen inom tjugu dagar från sessionens början, efter utgången av nämnda tid upphöra att lända till efterrättelse. Tillfogas må, att även lagen om rikets mynt utgår från att vårt land har guldmyntfot.

Som nyss nämnts förvaltas riksbanken av fullmäktige efter samfällt stiftad lag. Ifrågavarande lagbestämmelser är i huvudsak upptagna i lagen om Sveriges riksbank. Sedelutgivningsrätten (sedeltaket) regleras emellertid alltsedan år 1939 av en för ett år i sänder antagen provisorisk lag med särskilda bestämmelser rörande riksbankens sedelutgivning.

Riksbankens skyldighet att inlösa sedlarna med guld har varit suspen-

derad sedan år 1931. Det har ifrågasatts, huruvida denna befrielse från guldinlösningsskyldigheten stått i överensstämmelse med grundlagen, eftersom RF 72 § stadgar, att sådant undantag får ske endast då det prövas oundgängligen nödigt med hänsyn till krig, krigsfara eller svår penningkris. De sakkunniga, som tillsattes år 1951 för utredning om reglering av riksbankens sedelutgivningsrätt på längre sikt, föreslog i sitt fyra år senare avgivna betänkande (SOU 1955: 43), att grundlagsstadgandet om skyldigheten för riksbanken att inlösa sedlarna med guld skulle upphävas. De sakkunniga framhöll (s. 58 ff.), att stadgandet varit satt ur kraft sedan år 1931 samt att export- och importförbud för guld varit gällande för alla utom riksbanken. Guldet hade dock alltjämt en central ställning i det internationella betalningssystemet, eftersom det användes som ett betalningsmedel mellan länderna. Det intog därför den centrala ställningen också i Sveriges vad man skulle kunna kalla »internationella likviditet» och saknade alltså icke betydelse för den svenska penningpolitiken. Guldmyntfot kunde dock icke sägas vara för handen. Att man icke på 1930-talet gjorde någon ändring av RF 72 § sammanhängde med att man ville bevara möjligheten att lätt återgå till det gamla systemet.

Mot denna bakgrund ställde de sakkunniga frågan, om en återgång till generell guldinlösningsskyldighet till fixerat pris och fri handel med guld över landets gränser borde ske. Innebörden härav skulle vara att huvudmålet för penningpolitiken liksom före år 1931 bleve att upprätthålla ett i praktiken fungerande guldmyntfotsystem. Oavsett de fördelar och nackdelar, som var förenade med guldmyntfotsystemet som sådant, måste det enligt de sakkunniga anses avgörande, att Sverige icke ensamt åter kunde etablera sitt penningväsen på guldinlösningsskyldighet och fri guldhandel. En sådan återgång kunde rimligtvis tänkas endast inom ramen för ett allmänt återupprättande på det internationella planet av ett i praktiken fungerande guldmyntfotsystem. Man kunde emellertid icke skönja några tecken på att ett sådant system kom att taga form inom överskådlig framtid. Med hänsyn härtill måste det anses otillfredsställande och vara ägnat att undergräva respekten för grundlagen att bibehålla RF 72 § oförändrad, men liksom fallet varit alltsedan år 1931 även fortsättningsvis år efter år befria från guldinlösningsskyldigheten med hänvisning till av »krig, krigsfara eller svår penningkris» föranledda förhållanden.

Samtidigt rekommenderade de sakkunniga, att bestämmelserna i lagen om rikets mynt angående guldet som grund för myntväsendet upptogs till revision. Denna lag var beroende av internationella konventioner.

Upphävandet av grundlagsstadgandet om guldinlösningsskyldigheten innebar enligt de sakkunniga icke en principiellt avvisande hållning till en anknytning av den svenska valutan till ett internationellt guldmyntfotsystem av något slag. Det var icke uteslutet, att läget på det internationella ekonomiska och politiska området framdeles kunde ändras så, att förut-

sättningar skapades för ett internationellt penningsystem, baserat på guld, som Sverige skulle ha övervägande fördelar av att ansluta sig till. Denna möjlighet kunde emellertid icke vara ett skäl att bibehålla RF 72 § oförändrad. Det var långt ifrån säkert, att ett eventuellt sådant system fick en sådan utformning, att grundlagens bestämmelse om inlösning av sedlarna med guld var motiverad. Det var för övrigt osäkert huruvida en eventuell inordning av det svenska penningväsendet i ett framtida internationellt penningsystem över huvud borde ske genom en grundlagsbestämmelse. Motsvarighet härtill fanns icke i andra länder. En sådan eventuell inordning kunde även för Sveriges del ske genom annan lag.

En grundlagsstadgad guldinlösningsskyldighet binder valutapolitiken och kan i sig sägas innebära ett angivande av ett mål för penningpolitiken. Ett upphävande av denna skyldighet innebar enligt de sakkunniga bland annat, att riksbanken i princip erhöll större frihet än under guldmyntfotens tid att föra en i förhållande till inflytelser från den internationella ekonomiska utvecklingen självständig politik. En övergång till fri myntfot kunde emellertid icke anses minska utan tvärtom öka riksbankens ansvar, men detta måste formuleras i andra termer. Om guldinlösningsskyldigheten borttogs — varigenom den svenska kronan även i formellt hänseende fick karaktären av ett såsom lagligt betalningsmedel fungerande pappersmynt, vars värde blev helt beroende av den förda penningpolitiken — blev det särskilt angeläget, att i grundlagen ett *annat* mål för penningpolitiken fastlades. Enligt de sakkunnigas mening borde det fasta målet vara penningvärdets bevarande. Som ersättning för oförändrat värde gentemot guldet borde oförändrat värde gentemot varor och tjänster fastställas som norm för riksbankens politik. Trots att den senare normen icke var lika preciserad som den förra, borde den hävdas med samma kraft. Ett bevarat penningvärde borde vara utmärkande för ett rättssamhälle och var i längden en oundgänglig förutsättning för ett ekonomiskt och socialt framåtskridande.

De sakkunniga föreslog med denna motivering ett tillägg till RF 72 § av innehåll, att »riksbanken är anbefallt bevarandet av penningvärdet såsom en angelägenhet av synnerlig vikt vid utövandet av bankens verksamhet». Ett sådant stadgande kunde självfallet icke medge riksbanken att handla mot direktiv, som riksdagen kunde komma att meddela för bankens verksamhet. Stadgandets värde låg, förutom i att penningvärdets bevarande i grundlag erkändes som en principiellt synnerligen betydelsefull samhällsangelägenhet, praktiskt sett däri, att dels riksdagen vid uppställandet av direktiv för riksbanken måste antagas komma att ha ifrågavarande grundlagsbud för ögonen, dels banken, där den hade att, obunden av direktiv av riksdagen, själv taga ansvaret för sitt handlande, blev lagligen skyldig att respektera bevarandet av penningvärdet som en angelägenhet av synnerlig vikt. Att banken därvid hade att beakta, att av statsmakterna anbefallda åtgärder på det ekonomiska området i övrigt icke motverkades, var uppenbart.

Även andra mål för penningpolitiken, såsom stabila växelkurser, konvertibilitet och internationell likviditet samt medverkan till hög och jämn sysselsättning, diskuteras i betänkandet. Att hålla den svenska kronans yttre värde stabilt kunde emellertid enligt de sakkunniga icke sättas upp såsom ett ovillkorligt mål för penningpolitiken, eftersom det av flera skäl måste föreligga en rörelsefrihet i fråga om växelkurspolitiken. Att hålla kronan fritt utbytbar och handeln fri kunde omöjliggöras av andra länders åtgärder på det valuta- och handelspolitiska området liksom också av en eventuell internationell kris med starkt försämrade svenska exportmöjligheter. Att samla en i förhållande till ett normalt importbehov betryggande guld- och valutareserv var ett viktigt mål för penningpolitiken. En bestämmelse därom borde emellertid intagas i riksbankslagen, icke i grundlagen, eftersom målet att hålla en betryggande reserv av guld och valutor måste anses sekundärt i förhållande till målet att bevara ett stabilt penningvärde. De sakkunniga uttalade slutligen, att man borde på en modern centralbank ställa kravet att den skulle genom sin politik försöka sörja för att kriser och depressioner förebyggdes eller mildrades och medverka till att sysselsättningen hölls på en jämn och hög nivå. Betänkligheter kunde emellertid anföras mot att ett lagstadgande om riksbankens ansvar utvidgades till att omfatta även nämnda mål. Penningvärdets bevarande måste ovillkorligen uppfattas som en *primär* uppgift just för en centralbank, medan konjunkturpolitiken var en uppgift, som tillkom den samlade ekonomiska politiken. En i lag intagen bestämmelse rörande riksbankens ansvar i fråga om konjunkturerna, den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen skulle kunna försvåra riksbankens ställning som penningvårdande organ. Vidare var enligt de sakkunnigas mening ett bevarat penningvärde *på något längre sikt* en förutsättning för en framgångsrik konjunktur- och sysselsättningspolitik. Konjunkturerna och sysselsättningen kunde hotas icke endast av en deflation utan också av en inflation.

I ett särskilt yttrande till betänkandet anförde ledamoten av kommittén, landshövding Lemne, att grundlagsstadgandet om guldinlösen borde utgå redan av det skälet, att man annars för en mycket obestämd tid framåt måste fortsätta att sätta det ur kraft ett år i taget. Den mekaniska guldmyntfoten borde om möjligt ersättas med en bestämmelse, som gav bästa möjliga garanti för ett stabilt penningvärde. Ett stadgande i grundlag om uppgift för riksbanken att verka i detta syfte kunde övervägas, men icke under de förhållanden som de sakkunniga föreslog. Riksbanken borde få större ansvar men också längre gående befogenheter. En utredning härav borde ske, innan slutlig ställning togs till det av de sakkunniga föreslagna grundlagsstadgandet. — I ett genmäle anförde kommitténs övriga ledamöter, att de vid slutligt övervägande funnit den utan tvivel viktiga frågan om riksbankens organisation ligga utom det egentliga utredningsuppdraget.

Vid remissbehandlingen mötte de sakkunnigas förslag att grundlagsbestämmelsen om guldinlösningsskyldigheten skulle borttagas i och för sig inga invändningar. Föremål för delade meningar blev däremot förslaget om att i stället i regeringsformen inskriva en bestämmelse om att penningvärdets bevarande utgjorde en angelägenhet av synnerlig vikt för riksbanken. Kommerskollegium anförde sålunda, att i betraktande av den utomordentliga vikt som måste tillmätas vårdnaden av penningvärdet, det var tillfullo motiverat att i grundlagen inskriva den av de sakkunniga föreslagna bestämmelsen. LO sade sig däremot icke ha övertygats om värdet eller behövligheten av ett grundlagsstadgande av så opreciserad art som det föreslagna. Stadgandet var icke blott obehövligt och i flertalet situationer betydelselöst utan i vissa lägen omöjligt att realisera och i åter andra fall rent av stridande mot andra, måhända mera väsentliga målsättningar. Det var icke välbetänkt att ge prioritet åt den penningpolitiska målsättningen framför den sysselsättningspolitiska. LO avstyrkte därför bestämt den föreslagna bestämmelsen. Riksbanken borde den förutan kunna fylla sina med vården av penningvärdet sammanhängande uppgifter.

Allmänt betonades att frågan om riksbankens organisation var den viktigare och behövde utredas. Bank- och fondinspektionen framhöll sålunda, att riksbanken borde ha en självständigare ställning och dess ledning borde inrymma representanter för även andra institutioner än riksdagen. LO uttalade, att guldinlösningsskyldighetens borttagande kunde anstå till de långt större frågorna rörande riksbankens uppgifter i den ekonomiska politiken och bankens organisation blivit föremål för en mera ingående utredning.

Bankofullmäktige sade sig ha förutsatt, att i samband med en ändring av bestämmelserna om sedelutgivningsrätten en allmän revision även av 1934 års riksbankslag borde vidtagas. Ett förslag till ny sådan lag hade framlagts av 1949 års riksbankslagskommitté. Utvecklingen sedan år 1951, vilken bl. a. inneburit en ytterligare betoning av riksbankens ställning som centralbank, nödvändiggjorde emellertid en översyn av detta förslag. Denna översyn hade igångsatts inom riksbanken. Det syntes med anledning härav vara lämpligast, att fullmäktige i dåvarande läge icke tog ställning till de av sedelutgivningssakkunniga framlagda förslagen, utan att detta skedde först i samband med att konkreta förslag till revision även av övriga delar av riksbankslagen förelåg.

I motionerna 1956 I: 538 av herr Birke m. fl. (h) och II: 708 av herr Hjalmarson m. fl. (h) föreslogs bl. a., att riksdagen måtte hemställa om utredning rörande riksbankens ställning och organisation, bankofullmäktiges sammansättning och eventuellt inrättande av ett bankråd. Bankoutskottet avstyrkte (utl. nr 30) förslaget under hänvisning till den översyn, som pågick inom riksbanken av förslaget till ny riksbankslag. Mot utskottets avstyrkan reserverade sig representanterna för högern och folkpartiet. Riksdagen följde utskottet.

Något nytt förslag till riksbankslag har ännu icke framlagts. Såsom framgår av bankoutskottets utlåtande 1962: 10 har ett utkast till dylik lag upprättats, men det fortsatta arbetet har komplicerats av att mera djupgående överväganden i vissa stycken ansetts nödvändiga. Detta betingas bl. a. av att riksbankens verksamhet och därmed riksbankslagens utformning kan komma att i väsentlig mån påverkas av hur relationerna mellan vårt land och EEC-länderna kommer att gestalta sig.

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret blev år 1789 ett riksdagens verk i samband med att riksdagen åtog sig garanti för den gäld, som konungen på egen hand upptagit, samt för den ytterligare gäld, som behövde upptagas för krigspolitikens avslutande. I RF 66 § stadgas, att riksgäldskontoret förbliver under riksdagens styrelse, inseende och förvaltning samt att riksdagen ansvarar för den rikets gäld, kontoret ombesörjer. Riksdagen skall enligt RO 70 § 2 mom. välja fullmäktige för att förvalta riksgäldskontorets medel och tillhörigheter. Riksgäldsverket är liksom bankoverket enligt nuvarande regeringsform skilt från statsverket. Såsom framgår av vad ovan anförts handhade riksgäldskontoret under 1800-talet en betydande finansförvaltning, och riksgäldsverket svarade för omfattande utgiftsändamål. Anmärkas må, att det i andra länder icke förekommer att statsskulden förvaltas av ett verk, som lyder under folkrepresentationen.

Vad angår antalet fullmäktige och val av dessa hänvisas till FRO 5 kap. 10 §.

Bankoutskottets befogenhet enligt RO 41 § 1 mom. och instruktionen för utskottet 5 § att giva föreskrifter avser även riksgäldskontoret. I fråga om ansvar och revision gäller för riksgäldsfullmäktige samma bestämmelser som för bankofullmäktige.

För riksgäldskontoret har riksdagen fastställt ett särskilt reglemente, det nu gällande av den 31 juli 1958. Reglementet innehåller en ytterligare precisering av kontorets uppgifter. Enligt 1 § i reglementet har riksgäldskontoret till föremål:

a) att ombesörja likviden av svenska statens skuld, för vilken riksdagen enligt § 66 regeringsformen ansvarar;

b) att verkställa alla de utbetalningar, som av rikets ständer eller riksdagen blivit å detta verk anvisade;

c) att mottaga, förvalta och redovisa alla härtill anslagna tillgångar och inkomster samt hålla uppkommande, till riksgäldskontoret levererade överskott och behållningar riksdagen till handa;

d) att, i saknad av annan tillgång för bestridande av beviljade och å riksgäldskontoret anvisade utgifter, upplåna därtill oundgängligen erforderliga medel; samt

e) att utföra alla uppdrag och åligganden, som riksgäldskontoret för övrigt av rikets ständer eller riksdagen erhållit.

Beträffande upplåningsarbetet, vilket är riksgäldskontorets mest omfattande uppgift, innehåller reglementet närmare bestämmelser.

Riksgäldskontoret är uppdelat på tre byråer, nämligen en kanslibyrå, en finansbyrå och en obligationsbyrå. Härtill kommer en särskild revisionsavdelning. Under riksgäldsfullmäktige lyder riksdagens ekonomibyrå.

I sin år 1958 avgivna berättelse angående granskningen av riksgäldskontoret uttalade riksdagens revisorer, att förhållandena undergått en genomgripande förändring sedan 1800-talets början i vad avsåg såväl de konstitutionella maktbefogenheterna som statshushållningens grunder. Den skarpa dualismen mellan regeringsmakt och folkrepresentation hade sålunda i och med den parlamentariska principens genombrott upphört. Den åtskillnad som tidigare förefanns på finansförvaltningens område mellan statsverket och riksgäldsverket hade vidare i hög grad mildrats och saknade numera praktisk betydelse. I och med att riksstat jämte tillhörande specialstater upprättats, kunde riksdagen sägas ha preciserat i vilken omfattning statsutgifterna skulle finansieras med lånemedel. Själva upplåningen, sådan den handhades av riksgäldskontoret, hade därigenom förvandlats från en konstitutionell till en teknisk angelägenhet. Det torde icke heller med fog kunna hävdas, att regeringen, med det system för den statliga budgetpolitiken som i våra dagar gällde, skulle kunna bedriva en mot riksdagens avsikter stridande lånepolitik.

Riksgäldskontoret utgjorde enligt revisorernas mening i sin dåvarande utformning ett ämbetsverk, som med hänsyn till sin begränsade och även ensartade huvuduppgift syntes organiserat på ett mera omfattande och kostnadskrävande sätt än vad som vanligen förekom inom statsförvaltningen.

Mot bakgrunden av de angivna förhållandena och med beaktande av angelägenheten av att alla möjligheter till besparingar inom statsförvaltningen tillvaratogs hade revisorerna ansett det böra övervägas, huruvida icke de ärenden som ankom på riksgäldskontoret skulle kunna ombesörjas på ett mindre personal- och kostnadskrävande sätt än vad då var fallet. Detta önskemål kunde tillgodoses på i huvudsak två olika vägar, nämligen antingen genom en överflyttning av de ämbetsuppgifter, som ankom på riksgäldskontoret, till annan myndighet eller ock genom en väsentlig krympning av riksgäldskontorets dåvarande organisation.

Vid en diskussion av frågan om en eventuell indragning av riksgäldskontoret föll det sig enligt revisorernas mening naturligt, att en åtskillnad gjordes mellan sådana ämbetsåligganden som hade med själva förvaltandet av rikets gäld att göra och övriga uppgifter. Såvitt revisorerna hade sig bekant, förekom det icke i något med Sverige jämförbart land, att förvaltningen av statsskulden ankom på ett organ som lydde under parlamentet. Även i vårt land måste uppenbarligen, om riksgäldskontorets åligganden skulle övertagas av annan myndighet, en sådan utväg väljas som

innebar att dessa åligganden överflyttades till ett regeringen underställt ämbetsverk. Det låg då enligt revisorernas mening nära till hands att anknyta till statskontoret, som redan i sin dåvarande verksamhet hade uppgifter, som var närbesläktade med statsskuldbokföringen och med vilka även följde en direkt kontakt med kreditmarknaden. Statskontoret hade till följd härav erfarenhet av hithörande problem.

Om en sådan överflyttning av riksgäldskontorets åligganden med avseende å statsskulden till statskontoret skulle komma till stånd, borde emellertid riksgäldsfullmäktigeinstitutionen som sådan bibehållas. Denna institution utgjorde enligt revisorernas mening ett så värdefullt inslag i vårt parlamentariska liv, att den borde bevaras jämväl för framtiden. Från allmänt demokratiska synpunkter talade sålunda skäl för att särskilda av riksdagen valda fullmäktige även efter en administrativ reform av den åsyftade karaktären fick ett avgörande inflytande över frågor rörande statsupplåningen och statsskuldens förvaltning. Detta kunde ske genom en anordning av liknande slag som fullmäktige för folkpensioneringsfonden i pensionsstyrelsen, dock att det borde ankomma på riksdagen att utse fullmäktige. Den beslutanderätt i statskontoret som gällde nyssnämnda frågor skulle därigenom komma att utövas i principiellt samma ordning som då var fallet. Det kunde enligt revisorerna självfallet icke ha någon betydelse, om de tjänstemän som på grundval av fullmäktiges beslut hade att utföra därmed sammanhängande bestyr var anställda i ett regeringen eller ett riksdagen underställt verk.

Vad angick de övriga uppgifter, som åvilade riksgäldskontoret, syntes det revisorerna naturligt, att de statliga kapitalfonder, riksgäldskontoret omhänderhade, övertoges av statskontoret, som redan hade en betydande fondförvaltning. Detsamma gällde beträffande riksgäldskontorets åligganden i fråga om medelsförsörjningen till de fondförvaltande myndigheterna för utgifter på kapitalbudgeten och för rörliga krediter.

Vid övervägandet av förevarande spörsmål hade revisorerna allmänt varit eniga om att riksdagen icke kunde undandraga sig att beträffande sina egna organ vidtaga alla de besparingsåtgärder, som var möjliga. I stort sett hade allmän enighet också rått om att just beträffande riksgäldskontoret förutsättningar förelåg till rationaliseringsvinster. När det sedan gällt att giva förord åt ettdera av de båda alternativen, hade olika meningar kommit till uttryck bland revisorerna. Även om uppenbarligen goda skäl, sammanhängande icke minst med den konstitutionella utvecklingen, kunde åberopas för en indragning av riksgäldskontoret, hade revisorerna likväl under beaktande av olika på frågan inverkande omständigheter funnit sig i dåvarande läge, med hänsyn till bl. a. författningsutredningens pågående arbete, böra begränsa sig till att föreslå, att riksgäldskontoret i rationaliseringssyfte blev föremål för en översyn. Översynen borde göras av statens organisationsnämnd.

I sitt yttrande över revisorernas uttalande framhöll riksgäldsfullmäktige, att det syntes förhastat att draga den slutsatsen, att den nuvarande organisationen av statsskuldförvaltningen hade förlorat i betydelse. Snarare torde motsatsen kunna hävdas. Fullmäktige kunde för sin del ej heller godtaga vare sig de synpunkter av mera principiell natur eller de överväganden av mera praktisk art, vilka redovisats som stöd för tanken på att riksgäldskontorets åligganden med avseende å statsskulden skulle — med bibehållande av fullmäktigeinstitutionen som sådan — överflyttas till ett under regeringen lydande verk, exempelvis statskontoret. Gentemot revisorernas uttalande, att låneverksamheten skulle ha förvandlats från en konstitutionell till en rent teknisk angelägenhet, framhöll fullmäktige, att riksdagen alltid bestämt ramen för upplåningen, vilken i så måtto alltid varit en teknisk angelägenhet. Fullmäktige betonade vidare, att gränsdragningen mellan stats- och riksgäldsverken alltjämt upprätthölls lika fast som tillförne. De ställde sig även kritiska mot förslaget att de tjänstemän som skulle verkställa fullmäktiges beslut i upplåningsärenden eller eljest skulle ha att mera självständigt handlägga sådana ärenden, icke skulle bli direkt underställda fullmäktige och ansvariga inför dem. Enligt fullmäktiges mening kunde en reform av antytt slag icke genomföras utan att en väsentlig förskjutning inträdde i den fördelning mellan regeringen och riksdagen av ansvaret för och ledningen av den statliga upplåningen och den ekonomiska politiken över huvud taget, som grundlagsenligt och jämlikt av riksdagen givna direktiv gällde. Detta var av betydelse ej minst med hänsyn till det samband, som förelåg mellan å ena sidan riksbankens kredit- och räntereglerande verksamhet och å andra sidan den upplåningsverksamhet, som bedrevs av riksgäldskontoret. Reformen skulle även få återverkningar på riksbankens ställning.

Vid sidan härav ville riksgäldsfullmäktige framhålla, att tanken att slå sönder en organisation, som byggts upp på grundval av en lång tids samlade erfarenhet för att på ändamålsenligaste sätt kunna fullgöra sina funktioner, som härvid förvärvat en betydande good will på kreditmarknaden och hos allmänheten och som dessutom befann sig i full verksamhet, i och för sig måste möta starka betänkligheter. Alldeles särskilda skäl borde ha förebringats för att en sådan omläggning skulle vara försvarbar. Så hade enligt fullmäktiges mening icke skett.

Avslutningsvis uttalade riksgäldsfullmäktige, att frågan om riksgäldskontorets ställning borde bedömas från helt andra och vidare utgångspunkter än dem som redovisats i revisorernas berättelse. Såvitt fullmäktige kunnat finna, hade kontoret förmått att på en gång hävda sin fristående ställning i finansförvaltningen och samtidigt anpassa sig efter utvecklingens skiftande krav. Det hade kunnat infoga sig såsom ett betydelsefullt led i det svenska kreditväsendet och i enlighet med av riksdagen lämnade direktiv blivit ett med regering och riksbank smidigt samverkande instrument för

fullföljandet av den ekonomiska politiken. Härvid hade det varit till betydande fördel, att riksdagen åt riksgäldsfullmäktige inrymt ett stort mått av frihet att bestämma när, var och på vilket sätt statsupplåningen lämpligen borde ske. De fria och affärsmässiga former, i vilka riksgäldskontoret kunde arbeta, hade onekligen nära samband med att riksgäldskontoret var organiserat som ett riksdagens verk under ledning av riksdagens egna förtroendemän. Detta förhållande och jämväl den omständigheten, att riksgäldskontoret vid sin sida hade ett annat riksdagens verk med stor rörelsefrihet — riksbanken — hade skänkt ökad slagkraft och effektivitet åt riksgäldskontoret i dess upplåningsverksamhet.

Mot revisorernas förslag, att riksgäldskontoret i rationaliseringssyfte skulle bli föremål för en översyn, hade riksgäldsfullmäktige i och för sig intet att erinra. Fullmäktige framhöll emellertid, att rationaliserings- och besparingsåtgärder redan vidtagits, vilka nedbringat personalens antal. Vidare hade inom riksgäldskontoret redan under hösten 1958 en översyn påbörjats av personalorganisationen. Denna översyn kom även att avse en omprövning av verkets hela organisation med hänsyn till erfarenheterna under 1950-talet. Liksom tidigare skett var det härvid avsett, att samråd beträffande kontorsorganisatoriska spörsmål skulle äga rum med statens organisationsnämnd. Förslag i ämnet torde kunna överlämnas år 1960.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande 1959: 7 framhöll bankoutskottet, att utskottet funnit det välbetänkt, att riksgäldsfullmäktige låtit föranstalta om en utredning rörande riksgäldskontorets organisation. Utskottet förutsatte, att statens organisationsnämnd blev i tillfälle att självständigt pröva problemet i dess helhet. Utskottet ville samtidigt ge till känna, att utskottet hyste den uppfattningen att de arbetsuppgifter som var anförtrodda riksgäldskontoret också framdeles borde åvila ett riksdagen underställt ämbetsverk och således icke någon av de myndigheter som lydde under regeringen.

På grundval av en av statens organisationsnämnd utarbetad rapport framlade riksgäldsfullmäktige år 1960 ett förslag till omorganisation av riksgäldskontoret. Detta förslag antogs av riksdagen.

Tillfogas må, att kreditmarknadsutredningen i sitt år 1960 avgivna betänkande om »Banklikviditet och kreditprioritering» (SOU 1960: 16) uttalade (s. 38), att statsskuldförvaltningen (public debt management) alltmer kommit att ses som ett led i kreditpolitiken och att även om den ofta formellt handhades av finansministeriet, den i praktiken ofta sköttes av centralbanken eller i former som garanterade en nära samordning med centralbankens operationer.

Utredningen

Under hela sin snart 300-åriga tillvaro har *riksbanken* stått under riksdagens garanti samt utgjort ett riksdagens verk under förvaltning av sär-

skilda fullmäktige, ansvariga inför riksdagen. Det finns enligt utredningens mening ingen anledning att överväga någon ändring av denna hävdvunna ordning i fråga om den svenska centralbankens ställning och organisation.

I en ny regeringsform bör emellertid icke upptagas nuvarande grundlagsstadgande om skyldighet för riksbanken att vid anfordran inlösa sedlarna med guld. Stadgandet har med stöd av undantagsbestämmelsen i RF 72 § varit satt ur kraft alltsedan år 1931. Att stadgandet skulle upphävas föreslogs år 1955 av de sakkunniga för utredning om reglering av riksbankens sedelutgivningsrätt på längre sikt, och detta förslag mötte i och för sig ingen invändning vid remissbehandlingen. Att hela frågan om en ny riksbankslag är föremål för översyn kan icke utgöra skäl för att till en ny regeringsform överföra bestämmelsen om riksbankens guldinlösningsskyldighet. Samtidigt bör den ändringen vidtagas att det redan av grundlagstexten framgår, att endast riksbanken har rätt att utgiva sedlar.

De nu föreslagna ändringarna torde medföra ändring av 1897 års »lag med vissa bestämmelser om riksbankens sedelutgivningsrätt, så ock angående forum för riksbanken» samt, i samband med avslutandet av pågående lagstiftningsarbete rörande ny riksbankslag, av 1873 års »lag om rikets mynt».

I SOU 1955: 43 föreslogs, att som en ersättning för bestämmelsen om guldinlösningsskyldigheten skulle i regeringsformen inskrivas, att riksbanken var anbefallt bevarandet av penningvärdet såsom en angelägenhet av synnerlig vikt vid utövandet av bankens verksamhet. Förslaget mötte emellertid bestämda invändningar vid remissbehandlingen, och allmänt framhölls, att frågan om riksbankens ställning och organisation borde bli föremål för utredning, innan något ställningstagande kunde ske. Författningsutredningen har ej haft anledning att till diskussion taga upp frågan om penningpolitikens mål. Frågan huruvida ett särskilt lagstadgande erfordras om angelägenheten av penningvärdets bevarande torde lämpligen böra lösas i samband med tillkomsten av en ny riksbankslag. Om ett sådant stadgande anses erforderligt, bör det upptagas icke i regeringsformen utan i riksbankslagen.

Riksgäldskontorets huvuduppgift är att förvalta statsskulden. Ett viktigt led i denna förvaltning utgöres av upplåningsverksamheten. Då riksgäldskontoret år 1789 blev ett riksdagens verk, berodde detta på att riksdagen samtidigt övertog ansvaret för statsskulden. Detta ansvar har sedan dess bestått. Statsskuldens förvaltning och den därmed förenade upplåningsverksamheten bör enligt utredningens mening alltjämt ombesörjas av ett riksdagens verk. Utredningen ansluter sig sålunda till den uppfattning som bankoutskottet gav tillkänna år 1959, nämligen att de arbetsuppgifter som är anförtrodda riksgäldskontoret icke bör åvila någon av de myndigheter som lyder under regeringen.

Vad angår riksgäldskontorets huvuduppgifter, förvaltningen av statsskul-

den och upplåningsverksamheten, kan emellertid ifrågasättas, huruvida det är erforderligt med ett särskilt ämbetsverk för denna i och för sig begränsade uppgift, som icke heller kan handhavas oberoende av de allmänna finans- och penningpolitiska målsättningarna. Med det nära samband som föreligger mellan riksgäldskontorets och riksbankens huvuduppgifter, något som understrukits såväl av riksgäldsfullmäktige i deras yttrande över de av riksdagens revisorer år 1958 gjorda uttalandena angående riksgäldskontorets organisation som av kreditmarknadsutredningen, synes en lämplig lösning vara, att riksbanken övertager uppgiften att förvalta statsskulden inklusive ombesörjandet av erforderlig upplåning. Riksgäldskontorets övriga åligganden torde lämpligen kunna överföras till riksbanken eller till riksdagens kontor (se FRO 6 kap. 4 §).

En sådan lösning som den här antydda torde emellertid icke kunna genomföras utan en särskild utredning av hela det område varom här är fråga. Författningsutredningen har därför i sitt förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning utgått från att riksgäldskontoret alltjämt skall finnas kvar, men utredningen förutsätter, att den här berörda frågan blir föremål för snar prövning.

Den rätt, som nu tillkommer bankoutskottet att enligt av riksdagen för utskottet fastställd instruktion giva föreskrifter om riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet bör överföras till finansnämnden. Huruvida behov föreligger att bibehålla en särskild ansvarighetslag för fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret torde lämpligen böra utredas i samband med pågående översyn av riksbankslagen.

I enlighet med dessa överväganden har i 8 § första stycket upptagits bestämmelser, att riksbanken och riksgäldskontoret är under riksdagens garanti, att de lyder under riksdagen och att de står under ledning av särskilda fullmäktige. Det stadgas därjämte, att föreskrifter om riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet må, enligt riksdagens bemyndigande, givas av finansnämnden. Enligt paragrafens andra stycke tillkommer rätten att utgiva sedlar riksbanken. Vidare föreskrives att närmare bestämmelser om riksbanken gives i lag. Jämlikt tredje stycket ankommer på riksgäldskontoret att enligt riksdagens bemyndigande upptaga lån och att förvalta statsskulden.

9 KAP.

Granskning och tillsyn

Detta kapitel behandlar i de sju första paragraferna formerna för riksdagens granskning av och tillsyn över rikets styrelse och förvaltning. I 1—3 §§ upptages regler rörande konstitutionsutskottets granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Det föreslagna nya institutet misstroendeförklaring behandlas i 4 §. Nästföljande paragraf stadgar angående rätt för riksdagsledamot att framställa interpellation och spörsmål, sistnämnda institut motsvarande de nuvarande enkla frågorna. I 6 och 7 §§ ges bestämmelser om riksdagens ombudsmän och revisorer. Slutligen har i 8 § upptagits en hänvisning till tryckfrihetsförordningens bestämmelser i fråga om svensk medborgares tillgång till allmänna handlingar.

1—3 §§

Konstitutionsutskottets granskningsuppgifter

Gällande rätt och vissa tidigare ändringsförslag

Inledning

Nuvarande regler rörande statsrådens konstitutionella ansvarighet återfinnes väsentligen i RF 105—107 §§ samt i den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter. Dessa bestämmelser har kvarstått i huvudsak oförändrade alltsedan tiden för det nuvarande statsskickets tillkomst 1809—1810.

Det karakteristiska och grundläggande för svensk statsrådsansvarighet är att ansvarigheten i princip gäller icke själva regeringsbesluten, vilka konungen ensam fattar, utan »rådslagen», dvs. vad statsråden rått eller ansetts råda konungen att besluta. Detta förhållande kommer till uttryck redan i RF 9 §. Där stadgas sålunda bland annat, att statsrådets ledamöter har att »under ansvarighet för rådslagen» ovillkorligen till statsrådsprotokollet »sina meningar yttra och förklara; Konungen dock förbehållet att allena besluta». Om konungens beslut är uppenbart stridande mot grundlag eller allmän lag, åligger det statsrådets ledamöter att »kraftiga föreställningar däremot göra». Den, som ej anfört särskild mening till protokollet, är ansvarig för beslutet »såsom hade han styrkt Konungen att det beslut fatta». Enär konungen icke kan göras ansvarig för sina regeringshandlingar, förutsätter regeringsformen möjligheten av att ett olagligt be-

slut fattas och verkställes utan att någon kan ställas till ansvar, nämligen om samtliga statsråd gjort »kraftiga föreställningar» och låtit till protokollet anteckna sina avvikande meningar. Innefattar beslutet något mot regeringsformen stridande, måste dock föredragande statsrådet enligt RF 38 § genom vägran att kontrasignera eller, i förekommande fall, vägran att underteckna beslutet söka hindra att detta verkställes.

Av det svenska statsrådsansvarets natur, såsom ett ansvar för de av statsrådets medlemmar till protokollen avgivna rådslagen, följer att granskning av statsrådsprotokollen utgör grundvalen för ansvarsutkrävandet. Granskningen ankommer på konstitutionsutskottet. Detta har att behandla grundlagsfrågor, och det står i naturligt samband med dess övriga uppgifter att det har protokollsgranskningen om hand.

Konstitutionsutskottets granskningsskyldighet

Enligt RF 105 § åligger det utskottet att »äska de protokoll, som uti statsrådet blivit förda». Sådant särskilt protokoll som i RF 9 § sägs — därmed avses särskilt protokoll i vissa utrikesärenden (jfr ovan sid. 240) — må dock äskas allenast i vad angår visst av utskottet uppgivet mål. Sker det, skall konungen pröva, huruvida, med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl hinder möter för protokollets överlämnande till utskottet. Utlämnande av sådant protokoll får ej vägras utan att utrikesnämnden erhållit tillfälle att yttra sig i saken.

I paragrafens andra stycke föreskrives att protokoll i kommandomål må kunna infordras »endast i det som rörer allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser». Med kommandomål förstås jämlikt RF 15 § sådana regeringsärenden, som konungen »i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten» avgör i närvaro endast av föredraganden utan att ärendet behöver komma före i statsrådet. I en särskild lag om kommandomål har angivits de militära regeringsärenden, som här avses. För kommandomål är förandet av protokoll obligatoriskt endast om föredraganden har annan mening än konungen. I praxis användes i dessa mål regelmässigt endast s. k. protokollslistor, vilka i granskningshänseende är likställda med protokoll.

Mot konstitutionsutskottets åliggande att granska statsrådsprotokollen svarar en allmän skyldighet för regeringen att utlämna dem, dock med nyss angivna begränsningar beträffande särskilt protokoll i vissa utrikesärenden liksom i fråga om protokollen eller protokollslistorna i kommandomål. Formuleringen av RF 105 § förutsätter att statsrådsprotokollen kan infordras »i klump», endast med angivande av viss tidsperiod. Vilken period granskningen skall eller bör omfatta anges icke i regeringsformen. Emellertid begär utskottet regelmässigt protokollen från och med dagen för föregående riksdags början till och med dagen före den pågående riksdagens början. Intet hindrar emellertid att granskningen utsträckes att omfatta även se-

nare protokoll, förda under den pågående riksdagen. Detta har även ej sällan förekommit. I så fall blir emellertid dessa protokoll undantagna från granskningen vid påföljande riksdag. Beträffande protokoll, som hänför sig till tiden före den nyss angivna, normala granskningsperioden, måste de i RF 107 § tredje stycket och 11 § ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter stadgade preskriptionsreglerna iakttagas.

Jämte protokollen brukar konstitutionsutskottet infordra handlingar av olika slag, som tjänar till att fullständiga protokollen. Dessa handlingar spelar i allmänhet reellt sett, genom de mera ingående upplysningar de ger, en vida större roll för granskningsarbetet än själva protokollen. Visserligen nämner RF 105 § endast de sistnämnda som grundval för granskningen. Klart är emellertid att sådana handlingar, vilka som bilagor eller på annat sätt ingår i protokollen, faller under utskottets granskningsrätt. Vidare äger utskottet givetvis tillgång till de handlingar, som enligt tryckfrihetsrättsliga regler envar äger utfå. I vad mån utskottet därutöver har ovillkorlig rätt att erhålla begärt aktmaterial är en i viss mån omtvistad fråga. Emellertid har en fast praxis utbildat sig, enligt vilken sådana handlingar, som väl ej kan anses ingå i eller tillhöra protokollen men är ägnade att belysa där införda beslut, på begäran alltid utlämnas.

Om protokollsgranskningens följder och arten av den ansvarighet, som åvilar statsrådet, stadgas i RF 106 och 107 §§. Sedan gammalt har nämnda ansvarighet uppdelats i två moment, den juridiska ansvarigheten, varom 106 § handlar, och den politiska, som avses i påföljande paragraf.

Statsrådens juridiska ansvarighet

Regeringsformens 106 § har följande lydelse:

Finner utskottet av dessa protokoll, att någon statsrådets ledamot uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag, eller tillstyrkt någon överträdelse därav, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse, eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning, eller att den föredragande underlåtit att, i de fall, som 38 § av denna regeringsform förutsätter, sin kontrasignation eller underskrift å ett Konungens beslut vägra, då skall konstitutionsutskottet ställa en sådan under tilltal av justitieombudsmannen inför riksrätten, och gånge härmed som i 101 och 102 §§ om tilltal emot regeringsrätten föreskrives. Då statsrådets ledamöter finnas hava, på sätt ovan berört är, gjort sig till ansvar skyldige, döme dem riksrätten efter allmän lag och den särskilda författning, som till bestämmande av sådant ansvar utav Konungen och riksdagen fastställd varder.

Den särskilda ansvarighetslag för statsrådets ledamöter, som åsyftas i grundlagsparagrafens sista sats, antogs år 1810 och har därefter ändrats endast en gång, nämligen år 1921, då en mindre omformulering av 1 § företogs i samband med dödsstraffets avskaffande under fredstid.

Ansvarighetslagen, vilken såväl formellt som sakligt är starkt föråldrad, kriminaliserar huvudsakligen följande handlingar (rådslag, underlåtenhet att göra föreställningar mot, fördöljande av upplysningar om):

våldsamt överändakastande av regeringssättet, lagstridigt kullkastande av grundlag (1 §),

underlåtenhet att sammankalla riksdag, i de fall varom RF 91—94 §§ talar, och liknande underlåtenhet vid användande av beredskapsstaten för försvarsväsendet (2 §),

åsidosättande av riksdagens beskattningsrätt m. m. (RF 57, 60 och 73 §§), av dess befattning med banko- och riksgäldsverken, avsöndring av någon del av riket (3 §),

åtgärder stridande mot tryckfrihetsförordningen (4 §),

dispositioner i strid mot den fastställda riksstaten, i strid mot regeringsformens bestämmelser om rekvisition, om upptagande av lån, om disposition av kronans domäner, om myntväsendet och om värnpliktslagen samt beslut om krig eller fred utan att utomordentligt statsråd kallats, kränkande av enskildas rätt m. m. (5 §),

fördöljande av viktig underrättelse rörande krig, fred eller förbund med främmande makter (7 §) samt

underlåtenhet att kontrasignera och, i fråga om beslut stridande mot regeringsformen, underlåtenhet att vägra kontrasignation (8 §).

Av principiell betydelse är följande paragrafer i lagen:

6 §. Uraktlåter statsråds ledamot eller Konungens rådgivare i kommandomål, att de övrige dem i grundlagen uttryckligen föreskrivne, men i denna ansvarighetslag icke särskilt uppräknade plikter och föreskrifter, iakttaga och fullgöra, ankomme det på Riksens Ständer, att hos Konungen göra sådan anmälan, vartill 107 § av regeringsformen dem berättigar, med iakttagande av de villkor samma § i dess senare mom. stadgar.

10 §. Enär någon av de i 1 § omnämnde ämbetsmän tilltalas, som redan utur tjänsten blivit entledigad eller avsked tagit, och varder om begångne förbrytelser övertygad, vare han förfallen till enahanda ansvar, såsom vore han verkeligen tjänstgörande och svare förlusten av vad han i pension eller andre förmåner av publike medel kan innehava emot förlusten av ämbetet, om han det ännu innehade.

11 §. Vad emot statsråds protokoll intill den dag, då riksdagen börjas, under då påstående riksdag icke anmärkt bliver, därå må sedan vid påföljande riksdagar åtal icke äga rum.

Som framgår av RF 106 § är det konstitutionsutskottet som beslutar om åtal mot statsråd för ämbetsbrott. Ingen annan än utskottet, icke ens riksdagen själv, äger fatta beslut i nämnda fråga. Åtalet skall utföras inför en särskild domstol, riksrätten. Som åklagare fungerar justitieombudsmannen, vilken enligt 6 § i instruktionen för riksdagens ombudsmän därvid alltid själv skall föra talan.

Beträffande riksrättens sammansättning hänvisas till vad därom anförts under 5 kap. 5 §.

Innehållet i såväl RF 106 § som den särskilda ansvarighetslagen ger vid handen att ingalunda alla ämbetsbrott av statsråd skall föranleda åtal.

Endast vid grövre ämbetsförbrytelser kan sådant ifrågakomma. Vid en jämförelse mellan grundlagsstadgandet och innehållet i den särskilda lagen framträder emellertid en bristande överensstämmelse såtillvida, att medan bestämmelsen i regeringsformen stadgar att statsråd skall åtalas inför riksrätten, om han »uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag», omfattar ansvarighetslagens brottskatalog endast ett mindre antal brott mot grundlag och allmän lag. I den av Malmgren utgivna grundlagskommentaren framhålles i denna del, att stadgandet i RF 106 § i väsentlig mån förlamas därigenom, att långt ifrån alla lagstridiga handlingar av den beskaffenhet paragrafen anger belagts med straff i ansvarighetslagen och detta fullt medvetet (se 6 § ansvarighetslagen). Konstitutionsutskottet måste ju, anför Malmgren vidare, finna det ändamålslöst att anställa åtal i sådana fall, då utskottet på förhand vet, att riksrätten kommer att frikänna.

I anslutning till 6 § ansvarighetslagen anföres därjämte i samma arbete bland annat:

Enligt RF § 106 sista p. skall frågan, huruvida statsrådsledamot vid utövningen av sitt ämbete begått något straffbart, bedömas efter ansvarighetslagen (»den särskilda författning, som *till bestämmande av sådant ansvar* — — — fastställd varder»). Allmänna lagens stadganden om straff för ämbetsbrott komma till användning endast om ansvarighetslagen direkt åberopar dem, såsom förhållandet är t. ex. i § 5 slutet. Har en handling blivit begången, som icke är kriminaliserad i ansvarighetslagen, så har riksrätten intet annat att göra än att ogilla åtalet. Så förfor också den sista riksrätten 1854, visserligen med den icke tillfredsställande motiveringen, att åklagaren icke påpekat de lagrum, efter vilka de tilltalade skolat dömas. Den närmast föregående riksrätten, vars dom avkunnades 1842, förklarade sig icke kunna till vidare prövning upptaga JO:s yrkanden om ansvar, då frågan om förment överträdelse av grundlagen icke kunde komma under huvudsaklig prövning hos riksrätten i andra händelser än om, därest överträdelse ägt rum, riksrätten skulle kunnat i enlighet med ansvarighetslagen fälla till ansvar, men den paragraf i RF, mot vilken de tilltalade förmentes ha förbrutit sig, icke funnes i ansvarighetslagen omnämnd — — —. Ansvarighetslagen § 6 är i själva verket närmast en fingervisning för KU att, när det är fråga om handlingar, som icke äro kriminaliserade i ansvarighetslagen, icke anställa åtal inför riksrätt, utan i stället göra anmälan enl. RF § 107. Att detta icke står rätt väl tillsammans med den kategoriska föreskriften i RF § 106, att utskottet *skall* åtala, har under sistnämnda paragraf anmärkts. — En överblick över ansvarighetslagen visar, att åtskilliga synnerligen viktiga paragrafer i RF icke äro skyddade genom straffbestämmelser, t. ex. §§ 36, 87 och 88.

Nu återgivna tolkning av RF 106 § jämförd med ansvarighetslagen är visserligen icke oomtvistlig men torde kunna betecknas som den förhärskande.

För de i ansvarighetslagen angivna ämbetsförbrytelserna stadgas straff antingen direkt i de särskilda paragraferna i lagen eller genom hänvisning till strafflagens bestämmelser för motsvarande gärningar. Ämbetsbrotten är genomgående av så allvarlig karaktär att påföljden, vid sidan av eventuellt förekommande annat straff, är avsättning.

Även ur en annan synpunkt skall frågan om de gärningar, för vilka riksrättsåtal kan ifrågakomma, här något behandlas. Klart är att det juridiska statsrådsansvaret, med ovan angiven begränsning till handlingar kriminaliserade i ansvarighetslagen, omfattar alla »rådslag» och i samband därmed stående åtgärder, som i konselj tagits till statsrådsprotokollet. Ej heller råder tvekan om att förhållandet är detsamma beträffande statsråds votum i exempelvis tillförordnad regering. Men den frågan återstår i vad mån åtgärder utanför konseljen, vare sig de står i mer eller mindre direkt samband med själva konseljavgörandet, kan leda till riksrättsåtal. Man kan här urskilja tre grupper av tänkbara åtgärder, eller underlåtenhet att vidtaga åtgärder, från statsrådens sida. För det första kan det förekomma antingen att ett statsråd själv avgjort ett ärende, som rätteligen bort förekomma i konselj, eller att han helt underlåtit att till behandling upptaga sådant ärende. I dessa fall kan åtminstone den negativa upplysningen inhämtas genom studium av statsrådsprotokollen, att ärendet icke gjorts till föremål för erforderlig behandling. För det andra avses i detta sammanhang sådana åtgärder som rör konseljärendenas beredning och verkställighet. Om dessa åtgärder kan upplysningar stundom men ingalunda alltid hämtas ur statsrådsprotokollen. Slutligen må i detta sammanhang uppmärksammas de s. k. departementsärendena, dvs. sådana ärenden som vederbörande departementschef äger avgöra på egen hand. Om dessa ger statsrådsprotokollen icke någon som helst upplysning.

Rörande möjligheten att beträffande nämnda tre grupper av statsrådsåtgärder utkräva ansvar enligt RF 106 § har olika meningar uttalats i den vetenskapliga litteraturen. Enligt den uppfattning, som torde kunna betecknas som den förhärskande, är den juridiska ansvarigheten knuten enbart till statsrådsprotokollen (jfr konstitutionsutskottets betänkande nr 24/1952 sid. 3 ävensom inledningsorden till grundlagsstadgandet »Finner utskottet av dessa protokoll — — —»). Endast sådana åtgärder från statsrådens sida, varom upplysningar, positivt eller negativt, kan hämtas ur statsrådsprotokollen, skulle således falla under tillämpningsområdet för RF 106 §.

Att även statsråd, som vid tiden för protokollsgranskningen lämnat sin befattning, kan ställas under åtal inför riksrätt framgår direkt utav lydelsen av 10 § ansvarighetslagen.

Slutligen må i förevarande sammanhang erinras om att enligt brottsbalken, liksom tidigare jämlikt strafflagen, även allmän domstol i vissa fall kan döma statsråd till avsättning från statsrådsämbetet. Så skall ske, om statsråd fälles till ansvar för annat brott än ämbetsbrott och därigenom visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin befattning; är för det allmänna brottet ej stadgat fängelse i två år eller däröver, må dock dömas till avsättning endast om tjänstens särskilda beskaffenhet kräver det (20 kap. 8 § brottsbalken). Att möjligheten för allmän domstol att döma statsråd till avsättning icke strider mot den särskilda ansvarighetslagen framgår

därav att i dennas ingress angivits, att statsråden »äro ej allenast såsom medborgare och för sina personer underkastade vad allmän lag och laga stadgar bjuda, utan skola ock för sina rådslag och gärningar, i och för deras ämbeten, vara — — — ansvarige, på sätt regeringsformen utstakar, och här nedanföre stadgas — — — ».

Riksrättsåtal har förekommit sammanlagt endast fem gånger, senast år 1854.

Frågan om en revision av reglerna rörande statsrådens juridiska ansvarighet har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen.

Här må framhållas att förslag om ändringar i ansvarighetslagen vid upprepade tillfällen framfördes redan under 1800-talet. Sålunda framlade lagutskottet vid riksdagen år 1840/41 med anledning av väckta motioner ett förslag till omfattande ändringar i nämnda lag (utlåtanden nr 127, 179 och 184). Av särskild betydelse var ett tillägg till 5 §, vilket, i överensstämmelse med ordalagen i RF 106 §, klargjorde, att statsrådens juridiska ansvarighet omfattade tillstyrkta överträdelser såväl av andra paragrafer i grundlagarna än de i ansvarighetslagen särskilt uppräknade som av allmänna lagens bestämmelser. På grund av motstånd från de båda högre ståndens uteslöts detta tillägg ur det av riksdagen slutligen antagna förslaget till ändring av ansvarighetslagen. Detta förslag erhöll emellertid, trots tillstyrkan från högsta domstolen och statsrådet, icke konungens sanktion. Vid riksdagen år 1844/45 förföll ett nytt ändringsförslag av väsentlig, principiell innebörd (lagutskottets utlåtanden nr 18 och 86) på grund av motstånd från adels- och prästestånden. År 1875 biföll första kammaren i huvudsak men avslog andra kammaren ett förslag till formell omredigering av samma lag; i reservation till vederbörande utskottsutlåtande (lagutskottets utlåtande nr 24) hade förordats antingen att ansvarighetslagen skulle avskaffas och i stället strafflagens allmänna bestämmelser om ämbetsbrott tillämpas även beträffande statsråd eller att en genomgripande saklig omarbetning av ansvarighetslagen skulle företagas. År 1888 förkastades ett förslag till detaljändring i ansvarighetslagen (lagutskottets utlåtande nr 19) under hänvisning bland annat till behovet av en revision av lagen i dess helhet.

Såsom ett led i det arbete på en översyn av dechargeförfarandet, som upptagits av konstitutionsutskottet, väckte ledamöter av utskottets dechargedelegation år 1951 en motion (II: 152 av herr Hallén (s) m. fl.) med hemställan om utredning av frågan om revision av ansvarighetslagen. Sedan behandlingen av motionen uppskjutits till påföljande år, hemställde utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (nr 24/1952) om en förutsättningslös utredning av frågan om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet samt om framläggande för riksdagen av de förslag vartill utredningen kunde föranleda.

I nämnda betänkande anförde utskottet beträffande den juridiska ansvarigheten bland annat:

Det har — — — sedan länge varit uppenbart, att ansvarighetslagen blivit starkt föråldrad — — —. I själva verket kunna — — — dess bestämmelser i många fall icke längre tillämpas, då anknytningen till regeringsform och strafflag gått förlorad. Det har vidare framhållits, att gränsdragningen mellan de §§ i regeringsformen, vilkas iakttagande särskilt skyddas genom straffbestämmelser, och övriga §§ delvis är godtycklig. Ett speciellt problem utgör det förhållandet, att med den tolkning, som exempelvis i den sista riksrättsdomen givits av § 106 regeringsformen jämförd med ansvarighetslagen, ett flertal handlingar, vilka enligt den allmänna strafflagen äro att betrakta som grova ämbetsbrott, skulle kunna begås av statsråd utan straffrättsliga konsekvenser. Härtill kommer ett annat spörsmål, nämligen att möjligheten att över huvud beivra av statsråd begångna ämbetsbrott starkt begränsats på grund av den korta preskriptionstid, som finnes angiven i ansvarighetslagen, och, enligt en gängse uppfattning, genom att den juridiska ansvarigheten enbart är knuten till statsrådsprotokollen.

Frågan om bestämmelserna angående statsrådets juridiska ansvarighet har i ett speciellt avseende berörts i samband med att årets riksdag bifallit Kungl. Maj:ts proposition nr 71 angående ratifikation av Förenta Nationernas konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord. I propositionen har framhållits, att en jämförelse mellan konventionen och vårt lands strafflagstiftning syntes giva vid handen, att den senare icke i alla avseenden uppfyllde de krav som uppställdes i konventionen; vad anginge ansvarigheten för statsrådets ledamöter vore innehållet i ansvarighetslagen ej alldeles klart, särskilt i fråga om § 5 andra stycket. För närvarande påginge en översyn av såväl reglerna om statsrådsansvarigheten som den allmänna strafflagstiftningen. I samband med en ny lagstiftning på dessa områden torde enligt propositionen frågan om en anpassning till konventionsbestämmelserna kunna beaktas.

Enligt utskottets mening bör en revision av bestämmelserna rörande statsrådets juridiska ansvarighet genomföras med hänsyn till dessa bestämmelsers föråldrade och även i övrigt delvis otillfredsställande karaktär. Det finns visserligen ingen anledning att vänta, att ifrågavarande bestämmelser skola behöva tillämpas annat än i sällsynta undantagsfall; men skulle ett sådant fall inträffa, vore det ej försvarligt om, vilket under rådande förhållanden väl kunde hända, ett inskridande jämlikt § 106 regeringsformen mot ett grovt ämbetsbrott förhindrades på grund av de gällande reglernas bristfällighet. I samband med en dylik revision bör också hänsyn kunna tagas till vad som anförts i proposition nr 71.

Utskottet har dryftat olika alternativa förslag till en revision av regeringsformens och ansvarighetslagens föreskrifter rörande statsrådets juridiska ansvarighet men funnit denna fråga vara så komplicerad, att den lämpligen bör hänskjutas till närmare utredning genom Kungl. Maj:ts försorg, varvid den kritik som i skilda sammanhang riktats mot gällande bestämmelser bör beaktas.

Anmärkas må att tillträde till den i utskottsbetänkandet åberopade konventionen var möjligt även för stater, vilkas interna lagstiftning vid tidpunkten för tillträdet ännu icke i allo överensstämde med konventionen. I sådana fall innebar emellertid tillträdet, att staterna i fråga åtog sig förpliktelsen att inom rimlig tid genomföra av konventionen påkallade lagändringar.

Vid betänkandet fanns som bilaga fogad en inom utskottets kansli utarbetad promemoria angående dechargeförfarandets reformering. Promemorian hade utarbetats på utskottets uppdrag, men utskottet förklarade sig icke självt ha tagit ställning till de där behandlade särskilda spörsmålen.

Enligt promemorian syntes det naturligaste sättet att undanröja bristerna i gällande bestämmelser om statsrådens juridiska ansvarighet vara att ändra stadgandena så, att ämbetsbrott begånget av statsråd i princip bedömdes på samma sätt som ämbetsbrott begånget av annan ämbetsman, dvs. att den allmänna strafflagens föreskrifter rörande ämbetsbrott skulle tillämpas även på statsråd. Då strafflagens bestämmelser på detta område ändrades, skulle de nya stadgandena automatiskt komma att gälla även för statsråden. Från den nämnda allmänna principen borde dock ett väsentligt undantag göras. Brottet skulle för att kunna föranleda riksrättsåtal vara av så grov beskaffenhet att det jämlikt lag kunde förskylla avsättning. Åtal skulle däremot icke komma i fråga för mindre allvarliga ämbetsförbrytelser. I dylika fall borde liksom tidigare möjligheten till anmälan enligt RF 107 § stå öppen.

Principen om att vid grova ämbetsförbrytelser samma straffbestämmelser skulle gälla för statsråd som för andra ämbetsmän kunde, anfördes vidare i promemorian, lagtekniskt sett förverkligas på olika vägar. Ett alternativ (I) var att ansvarighetslagen helt upphävdes samt att i dess ställe i RF 106 § infördes en generell föreskrift om att vid ämbetsförbrytelser, som jämlikt lag kunde medföra avsättning, vederbörande skulle dömas av riksrätten enligt allmänna strafflagen. Vidare skulle i samma paragraf intagas bestämmelse om att även statsråd, som lämnat sitt ämbete, kunde ställas till ansvar för ämbetsbrott. I förhållande till gällande regler inträdde här den ändringen, att föreskriften i 10 § ansvarighetslagen om att statsråd, som avgått, skall svara med förlusten av vad han i pension eller andra förmåner av publika medel innehar, bortföll. Nämnda regel avvek från gällande straffprinciper. Att de mindre allvarliga ämbetsbrotten skulle bedömas enligt RF 107 § klarlades genom ett tillägg till denna paragraf. Av en ny inledande sats i RF 105 §, angivande att konstitutionsutskottets granskningsbefogenhet omfattade statsrådens ämbetsutövning i dess helhet, och genom borttagande av uttrycket »av dessa protokoll» i RF 106 § skulle framgå att statsrådens ansvarighet icke enbart var bunden till statsrådsprotokollen. I fråga om preskriptionstiden kom enligt detta förslag samma regler att gälla som för ämbetsbrott begångna av andra än statsråd.

På grundval av nämnda överväganden framlades i promemorian utkast till ändringar i de ifrågavarande grundlagsparagraferna. Beträffande RF 106 § föreslogs följande lydelse:

Finner konstitutionsutskottet att någon *statsrådets ledamot genom att* uppenbarligen *bryta* mot rikets grundlag eller allmän lag *eller genom annan handling*

eller underlåtenhet så grovt åsidosatt sin ämbetsplikt, att han därför jämlikt lag kan förskylla avsättning, då skall *utskottet* ställa *denne, vare sig han fortfarande tillhör statsrådet eller icke,* under tilltal av justitieombudsmannen inför riksrätten, och gånge härmed som i 101 och 102 §§ om tilltal emot regeringsrätten föreskrives. Då statsrådets ledamöter finnas hava, på sätt ovan berört är, gjort sig till ansvar skyldige, döme dem riksrätten efter allmän lag.

I promemorian framlades ytterligare två ändringsförslag, båda med utgångspunkt från att en särskild ansvarighetslag för statsråden bibehölls. Enligt det ena (alternativ II a) skulle i nämnda lag införas en generell hänvisning till strafflagen av samma innebörd som enligt alternativ I. De paragrafer i ansvarighetslagen, som innehöll brottsbeskrivningar, skulle upphävas. Däremot skulle lagen alltjämt innehålla bestämmelser om mindre allvarliga ämbetsförbrytelsers behandling enligt RF 107 §, om preskriptionstiden och eventuellt om statsråd, som lämnat sitt ämbete (jfr nuvarande 6, 10 och 11 §§ i lagen). Under sådana förhållanden kunde RF 106 § förbli oförändrad med undantag för att uttrycket »av dessa protokoll» borttogs. RF 105 § skulle även i detta fall ändras i enlighet med alternativ I.

Enligt det andra alternativet (II b) skulle ansvarighetslagens nuvarande bestämmelser bibehållas i största möjliga utsträckning och samma generella hänvisning till strafflagen införas som enligt alternativ II a. Ur ansvarighetslagens brottskatalog skulle utmönstras endast stadganden, som ej längre var tillämpliga, varjämte i lagen förekommande hänvisningar till strafflagen skulle moderniseras. Vidare skulle 6, 10 och 11 §§ i ansvarighetslagen ändras i överensstämmelse med tidigare angivna riktlinjer. RF 105 och 106 §§ skulle även i detta fall ändras i enlighet med alternativ II a.

Som sammanfattande omdömen om de olika alternativen framhölls i promemorian att alternativ I ur vissa synpunkter kunde sägas representera den enklaste och mest konsekventa lösningen. Genom att där själva ramen för det rättsliga ansvarets omfattning bestämdes i grundlag, fick denna reglering även ett större mått av fasthet. Om man önskade att i vissa särskilda avseenden, exempelvis i fråga om preskriptionstiden, ge en annan utformning åt statsrådsansvaret än den som enligt strafflagen skall tillämpas vid ämbetsbrott i allmänhet, syntes alternativ II a vara att föredraga. Alternativ II b slutligen anslöt sig tekniskt sett närmast till gällande ordning. Materiellt skilde sig detta förslag från de båda andra därigenom att i enlighet med den förhärskande tolkningen av RF 106 § jämförd med ansvarighetslagen endast de grundlagsöverträdelser, som var upptagna i ansvarighetslagens brottskatalog, kunde föranleda ansvarsutkrävande. Ansvarighetslagens ofullständighet på denna punkt och behovet av att vid ändringar av allmänna strafflagen även eventuellt ändra ansvarighetslagen kom emellertid att kvarstå. Alternativ I eller II a, eller möjligen en kombination av dem, syntes därför äga ett bestämt företräde.

Riksdagens skrivelse (nr 266) i anledning av konstitutionsutskottets

ovannämnda betänkande nr 24 år 1952 överlämnades av regeringen till straffrättskommittén. I sitt betänkande med förslag till brottsbalk (SOU 1953: 14 sid. 341) anförde kommittén i förevarande hänseende bland annat:

Enligt kommitténs mening bör ansvarigheten för statsrådets ledamöter ej vara begränsad till de brott mot grundlag och allmän lag som äro upptagna i ansvarighetslagens brottskatalog, utan brott begånget av statsråd i ämbetet bör i princip bedömas på samma sätt som ämbetsbrott begånget av annan ämbetsman. De allmänna bestämmelserna om ämbetsbrott i brottsbalken torde därför i princip böra göras tillämpliga även på statsråd. Några speciella bestämmelser med hänsyn till statsrådsansvarigheten torde ej behöva upptagas i brottsbalken. Ansvarigheten bör ej begränsas till åtgärder och beslut som komma till uttryck i statsrådsprotokollen, och de allmänna preskriptionsbestämmelserna i strafflagen böra gälla även i förevarande fall.

Det är emellertid klart att en viss begränsning av statsråds juridiska ansvarighet är erforderlig; samtliga fall av tjänstefel — — — böra sålunda icke beivras i straffrättslig ordning. Begränsningen torde liksom enligt gällande rätt böra ske genom särskilda regler om åtalsprövning. Denna prövning torde liksom nu böra ankomma på riksdagen eller något av dess organ. Här uppkommer sålunda frågan hur gränsdragningen mellan statsrådets juridiska och politiska ansvarighet bör ske.

Nu berörda problem liksom frågorna om det rättsliga förfarandet och riksrättens sammansättning böra få sin lösning i samband med en överarbetning av bestämmelserna om statsrådets konstitutionella ansvarighet överhuvud. Med hänsyn till att dessa frågor falla utanför kommitténs uppdrag har kommittén icke ansett sig böra i vidare mån än här skett behandla förevarande ämne.

Statsrådens politiska ansvarighet

Huvudbestämmelserna rörande det politiska statsrådsansvaret återfinnes i RF 107 § första stycket, som har följande lydelse:

„Skulle konstitutionsutskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flere av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat, äge då utskottet att sådant tillkännagiva för riksdagen, vilken, om den finner rikets väl det kräva, kan hos Konungen skriftligen anmäla sin önskan, att Han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord.

Grundlagsparagrafens andra stycke behandlar rätten för enskild riksdagsman liksom för andra utskott än konstitutionsutskottet att väcka s. k. anmärkningsanledning mot statsråden samt vissa i samband därmed stående frågor. Beträffande detta stadgande hänvisas till framställningen nedan sid. 451.

Tredje stycket i RF 107 §, som innehåller regler rörande preskriptionstid i fråga om den politiska ansvarigheten, lyder:

Allt vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt, bör anses hava vunnit decharge i avseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet förbindande, granskning av ny riksdag i samma mål vara tillåten; dock bör,

oaktat den av riksdagens utskott eller revisorer förrättade generella översikt av statsmedlens utdelning, det åligga vederbörande ämbetsmän att verkställa den speciella revision, som dem i kraft av deras ämbetsbefattning tillkommer.

Till en början må framhållas att uttrycket politisk ansvarighet som beteckning på ifrågavarande institut i själva verket icke är helt korrekt. Om man betraktar utformningen av bestämmelserna i RF 107 §, synes visserligen orden »icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta» väl förenliga med tanken på en politisk bedömningsgrund. Men när i det följande såsom ytterligare skäl för konstitutionsutskottets ingripande nämnes, att vederbörande statsråd »icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat», införes synbarligen andra element i bedömningen. Bristande »oväld» i ämbetsutövningen är att betrakta som ett ämbetsbrott. Härmed bör jämföras stadgandet i 6 § ansvarighetslagen, vilket föreskriver, att andra ämbetsbrott än sådana som är upptagna i ansvarighetslagen skall behandlas enligt RF 107 §. Uttrycken »nit, skicklighet och drift» slutligen synes närmast anvisa en prövning av vederbörande statsråds lämplighet för sin befattning, hans administrativa skicklighet. Även om dessa olika synpunkter på statsrådens ämbetsutövning i de konkreta fallen kan vara mer eller mindre sammanvävda med varandra, ger sålunda formuleringen av 107 § utrymme för skilda bedömningsgrunder i fråga om vad som konstituerar statsrådsansvaret. Stadgandet kan sägas röra sig inom en marginal, där man vid skalans ena slutpunkt har den rent politiska och vid den andra den rent juridiska eller administrativa bedömningen.

Som framgår av grundlagsparagrafens lydelse har konstitutionsutskottet i fråga om den politiska ansvarigheten endast att ge riksdagen del av sina anmärkningar mot statsrådens ämbetsförvaltning. Däremot äger utskottet icke avgöra, huruvida anmärkningarna är av den beskaffenhet att »rikets väl» kräver en anmälan till konungen med hemställan om entledigande av vederbörande statsråd. Nämnda uppgift ankommer på riksdagen ensam. En anmälan av nyss angivet slag från riksdagens sida till konungen är denne icke skyldig att bifalla. Den är att jämställa med en vanlig framställning, vid vilken konungen fäster det avseende han finner nyttigast för riket.

Enligt den uppfattning, till vilken praxis på senare tid otvetydigt anslutit sig, omfattar den politiska ansvarigheten samtliga ett statsråds ämbetsåtgärder, låt vara att utskottets granskningsrätt närmast avser regeringsärendena. Som stöd för nämnda tolkning har bland annat framhållits dels att granskningens anknytning till statsrådsprotokollen icke, såsom i fråga om RF 106 §, finns uttryckligen omnämnd i RF 107 §, dels att sistnämnda paragraf talar om ansvar för det sätt varpå vederbörande »sitt förtroendeämbete utövat», varmed måste förstås ämbetsutövningen i dess helhet. Det må framhållas att nämnda praxis är resultatet av en utveckling, som på allvar började först efter sekelskiftet.

Av RF 9 §, vilket stadgande berörts i början av detta kapitel, framgår otvetydigt att samtliga statsrådsledamöter, således även de som icke tagit befattning med ärendenas beredning, blir ansvariga för sina »rådslag» i konseljärendena. I konsekvens härmed hade man kunnat vänta sig att konstitutionsutskottets protokollsgranskning i förekommande fall skulle leda till anmärkning mot samtliga de i regeringsärendenas avgörande deltagande statsråden. Så är dock icke fallet. I vart fall under 1900-talet har det blivit fast praxis att anmärkning enligt RF 107 § i allmänhet riktas endast mot föredragande departementschefen. Blott undantagsvis och i viktiga frågor har samfälld anmärkning framställts. Bakgrunden till ifrågavarande praxis är att det icke ansetts rimligt att begära, att samtliga statsråd skall ha bildat sig en egen uppfattning om alla förekommande ärenden. Dock förtjänar nämnas att anmärkning mot tillförordnad regering så gott som alltid riktas mot samtliga regeringsledamöter.

Även i fråga om förfarandet enligt RF 107 § gäller att det omfattar också ämbetsåtgärder av de statsrådsledamöter, som vid tiden för granskningen lämnat sin befattning. Visserligen är i sådana fall en hemställan om vederbörandes entledigande ändamålslös, men detta förhållande befriar icke utskottet från att framställa anmärkning, om anledning därtill föreligger. Denna princip har även följts i praxis under såväl äldre som senare tid.

Då den årliga granskningen av statsrådens ämbetsförvaltning slutförts, redovisas resultatet härav i ett särskilt till riksdagen avgivet betänkande. Lydelsen av RF 107 § första stycket ger närmast vid handen att, om något skäl till anmärkning icke förekommit, intet betänkande skulle behöva avgivas. Emellertid avlåter konstitutionsutskottet, oavsett granskningsresultatet, varje år ett »memorial angående granskning av de i statsrådet förda protokoll», det s. k. dechargememorialet eller dechargebetänkandet.

I fråga om grundlagsparagrafens tredje stycke må här erinras om att något formligt beviljande av decharge eller ansvarsfrihet numera icke förekommer. Ansvarsfrihet anses vunnen så snart riksdagen avslutat sin behandling av dechargebetänkandet. Ämbetsåtgärder av statsråden, omnämnda i sådana protokoll i utrikesärenden och kommandomål, vilka icke erhållits för granskning, inbegripes ej i dechargen, utan har ansetts framdeles kunna bli föremål för anmärkning.

Medan något riksrättsåtal icke anställts sedan år 1854 har anmärkningsinstitutet enligt RF 107 § begagnats från det nya statsskickets tidigare år fram till nuvarande tid. Hela det förfaringssätt, som finns angivet i RF 107 §, har dock icke kommit till användning. Ty visserligen har konstitutionsutskottet gjort anmälan, men riksdagen har aldrig vidtagit nästa steg, nämligen fattat beslut om skrivelse med begäran om statsråds entledigande; un-

der 1800-talet förekom dock vid några tillfällen att två stånd, respektive den ena kammaren, beslutade sådan skrivelse.

Det sålunda i praktiken avkortade förfarandet enligt RF 107 § har under olika tidsskeden utnyttjats i ganska växlande omfattning. Frekvensen av anmärkningar, som varit mycket hög under vissa av ståndstidens riksdagar, sjönk starkt under 1800-talets senare del. Från år 1900 och fram till 1938 har däremot dechargememorialet, med undantag för några år under 1910-talet, regelbundet innehållit en eller flera anmärkningar; åren 1922 och 1930 var antalet så högt som 15 respektive 10. Därefter har antalet ånyo nedgått. Bortsett från åren 1943 och 1944 har intet dechargememorial upptagit mer än en anmärkning. Från och med år 1950 hade sammanlagt endast två anmärkningar förekommit, nämligen nämnda år och 1955.

Vad angår anmärkningarnas innehåll var det under äldre tid en principiell stridsfråga, huruvida konstitutionsutskottets dechargearbete skulle utmynna i generalanmärkningar, dvs. allmänna omdömen om den förda politiken respektive vederbörande statsråds hela ämbetsutövning eller i detaljanmärkningar, berörande viss eller vissa speciella regeringsåtgärder. Båda tillvägagångssätten anses numera fullt grundlagsenliga. Emellertid har detaljanmärkningssystemet småningom blivit dominerande. I praxis förfar utskottet sålunda vid framställande av anmärkningar enligt RF 107 § i allmänhet så, att i dechargebetänkandet redogöres för vissa bestämda regeringsbeslut, varjämte beträffande vart och ett av dessa förklaras, att utskottet med anledning av vad i ärendet förekommit ansett sig böra göra anmälan enligt RF 107 § mot statsrådet i fråga.[1]

Vid sidan av grundlagen har en annan »anmärkningsform» uppstått, nämligen anmälan utan åberopande av RF 107 §. Tidigare kallades en sådan anmälan vanligen post scriptum eller ingresserinran, alltefter placeringen i dechargememorialet. Numera användes i allmänhet benämningen omförmälan eller tillkännagivande. Anmälan av ifrågavarande art förekom vid flera tillfällen redan under 1800-talet. På nytt upptogs denna praxis år 1922, och sedan dess har sammanlagt ett 40-tal omförmälanden influtit i memorialen. Från år 1950 har 13 omförmälanden förekommit, därav 4 vartdera åren 1961 och 1962. De första omförmälandena avsåg protokollsmaterialets beskaffenhet. Denna form för framställningar användes även av utskottet i vissa fall, då tidigare framförd anmärkning icke föranlett rättelse. Småningom har ramen för omförmälandena vidgats. Det övervägande antalet omförmälanden har gällt allmän konstitutionell praxis, varvid ansvarsfrågan saknat egentlig aktualitet. I andra fall har syftet med institutets begagnande snarast varit att framställa en anmärkning i mildare form. Det må även framhållas att utskottet i 1962 års memorial (nr 17) begagnat insti-

[1] En översiktlig framställning rörande praxis i fråga om anmärkningar enligt RF 107 § under tiden från det nya statsskickets införande till år 1937 har lämnats av Brusewitz i Sveriges Riksdag, band XV (1938) sid. 350 ff.

tutet för att uttrycka sitt gillande av praxis på visst av utskottet särskilt uppmärksammat ämnesområde.[1]

Beträffande dechargebetänkandets uppställning under senare tid kan här nämnas att detta regelmässigt, efter ett meddelande om att anledning ej förekommit att tillämpa RF 106 §, innehåller en redogörelse för de eventuella ärenden, i vilka anmälan beslutats jämlikt RF 107 §, samt understundom en eller flera omförmälanden respektive tillkännagivanden utan åberopande av sistnämnda paragraf; härefter följer reservationer mot de av utskottet punktvis gjorda uttalandena. Före år 1959 upptogs därpå de s. k. fristående reservationsanmärkningarna, dvs. sådana som ej svarade mot något uttalande i memorialet av utskottet självt. Från och med nämnda år har emellertid utskottet vidtagit den ändringen beträffande memorialets utformning, att utskottet självt under de olika punkterna redovisar materialet även i fråga om de yrkanden, som icke erhållit majoritet, samt anger skälen för att yrkandena avslagits. De tidigare fristående reservationerna anknyter således numera till särskilda, »negativa» punkter i dechargememorialet.

Det konstitutionella ansvarssystemet enligt RF 107 § har under praktiskt taget hela sin existens varit föremål för diskussion och kritik. Vid flera tillfällen har frågan om ändring av ifrågavarande grundlagsstadgande behandlats inom riksdagen. I detta hänseende må här framhållas följande.

Med anledning av en motion vid riksdagen år 1898 föreslog konstitutionsutskottet (utlåtande nr 10), att till RF 107 § skulle fogas ett nytt stycke av följande lydelse: »Utskottet äge ock på grund av den verkställda granskningen anmäla vad utskottet i övrigt med avseende å rikets styrelse funnit påkalla framställning till Konungen; och ankomme det på riksdagen att sådan av utskottet föreslagen framställning besluta.» Förslaget, som avsåg att i grundlagen inrymma bestämmelser angående ett anmälningsförfarande utan åberopande av RF 107 §, avslogs emellertid av första kammaren. I debatten uttrycktes framför allt farhågor för att konstitutionsutskottet skulle bli ett slags överrevisionsdepartement eller »stadsfiskalskontor». En maktförskjutning till riksdagens förmån borde, framhölls det, icke äga rum. Befintliga kontrollmöjligheter ansågs vara fullt tillräckliga.

Vid riksdagen år 1924 upptogs 1898 års förslag oförändrat i motion (II: 133) av herr Engberg (s). Konstitutionsutskottet avstyrkte denna gång (utlåtande nr 15) och anförde därvid bland annat:

— — — man kan enligt utskottets mening ej förbise den förskjutning, som faktiskt ägt rum i fråga om innebörden av anmälningar enligt § 107 regeringsformen. Genom en långvarig praxis torde det hava ingått i det allmänna medvetandet, att — — — en konstitutionsutskottets anmälan med stöd av § 107 regerings-

[1] I fråga om en närmare redogörelse för institutet och dess användning fram till år 1937 må hänvisas till Brusewitz' ovan angivna arbete, sid. 377 ff.

formen visst icke alltid har karaktären ens av ett omdöme därom att den ifrågavarande åtgärden i realiteten kan läggas vederbörande statsråd till last. Av den motivering, som av utskottet i varje särskilt fall förebringas, plägar tillkännagivandets art med full tydlighet framgå. Sålunda har utskottet vid flera tillfällen uttryckligen angivit, att dess tillkännagivanden icke innebure något som helst omdöme om den statsrådsledamot personligen, som formellt burit ansvaret, utan allenast hade till syfte att till riksdagens kännedom bringa en enligt utskottets mening felaktig praxis. Något behov att för sådana tillkännagivanden tillskapa särskilda former torde därför icke kunna anses föreligga.

Motionen avslogs av riksdagen.

Tre år senare upptog herr Engberg på nytt frågan om en omläggning av dechargeförfarandet i nyss angiven riktning, denna gång inom konstitutionsutskottet, som beslöt tillsätta en delegation för ändamålet. Spörsmålet dryftades inom utskottet även år 1928, men något förslag framlades icke.

I sitt ovan (sid. 439) nämnda betänkande nr 24 år 1952 underströk konstitutionsutskottet, att bestämmelserna om statsrådets konstitutionella ansvar i hög grad bildade en enhet. Det syntes därför naturligt, att även frågan om ansvarigheten enligt RF 107 § blev föremål för utredning i samband med den av utskottet tidigare i betänkandet förordade utredningen rörande den juridiska ansvarigheten. Därvid borde också det särskilda spörsmålet om grundlagfästande av systemet med omförmälan göras till föremål för en förutsättningslös prövning.

I den vid betänkandet fogade kanslipromemorian framhölls att i debatten rörande det konstitutionella ansvarssystemet enligt RF 107 § under senare årtionden vid några tillfällen ifrågasatts, om förfarandet numera fyllde något verkligt behov. Stundom hade hela denna metod för ansvarsutkrävande betecknats som föråldrad och olämplig, dess betydelse hade, sades det, nedgått till ett minimum och endast respekten för gamla former hade kunnat hålla institutet vid liv. Dechargegranskningen hade vidare karakteriserats som ineffektiv och ojämn samt med en tendens att utmynna i oväsentliga detaljerinringar. Å andra sidan hade kritikerna i allmänhet icke gått så långt att de förordat institutets avskaffande. Den svenska riksdagen saknade, till skillnad från vad som brukade vara fallet i andra parlamentariskt styrda stater, möjlighet att genom exempelvis ett dagordningsinstitut avge formliga misstroendevota mot statsrådet eller dess enskilda ledamöter. Som ett slags ersättning härför skulle, om regeringen icke på annat sätt kunde förmås att taga hänsyn till riksdagens uppfattning, RF 107 § kunna utnyttjas. Under normala förhållanden skulle däremot enligt denna uppfattning institutet knappast ha någon större uppgift att fylla.

Vid en granskning av nämnda kritiska synpunkter på dechargeförfarandet enligt RF 107 § framträdde, anfördes vidare i promemorian, ganska klart, att dessa väsentligen riktade sig mot institutets användning såsom en form för politiskt ansvarsutkrävande. Just i denna sin egenskap kunde in-

stitutet betecknas som föråldrat, ineffektivt och i normala fall skäligen betydelselöst, helt enkelt därför att statsrådens politiskt parlamentariska ställning icke på något mera påtagligt sätt brukade påverkas av framförda anmärkningar. Däremot drabbade kritiken knappast direkt den andra sidan av konstitutionsutskottets verksamhet, nämligen granskningen av administrativ praxis utan framhävande av ansvarsmomentet. Det var emellertid betecknande att sistnämnda verksamhet vanligen icke bedömts för sig, utan att ställningstagandet till den »politiska ansvarigheten» satt sin prägel på helhetsomdömet. Även om det politiska ansvarsutkrävandet således icke längre framstod som någon huvuduppgift, var därmed icke sagt att det normala dechargearbetet skulle sakna värde. Det granskningsmaterial, som årligen ställdes till konstitutionsutskottets förfogande, bildade nämligen ett utmärkt underlag särskilt för granskning av konstitutionell praxis. Den speciella insyn i regeringens verksamhet, som utskottet erhöll och kunde förmedla till riksdagen, stod även i god samklang med den för det svenska statsskicket utmärkande offentlighetsprincipen. När det gällde att utnyttja granskningsmaterialet, mötte ånyo problemet att den form grundlagen anvisade för framställningar från konstitutionsutskottets sida sammankopplats med politiskt ansvarsutkrävande.

I promemorian anfördes därefter bland annat följande:

Den naturliga vägen ut ur detta dilemma synes vara, att man genom ändring av RF § 107 gör en klar åtskillnad mellan å ena sidan sådana framställningar från konstitutionsutskottet, där enligt utskottets uppfattning frågan om vederbörande statsråds politiska ansvar med fog kan aktualiseras, och å andra sidan sådana framställningar, där detta icke är fallet. Såsom ett led i denna reform förutsättes, att den förstnämnda typen av åtgärd, formlig anmärkning enligt RF § 107 första stycket, endast mera sällan kommer till användning även om den inte enbart behöver reserveras för en tänkt konstitutionell krissituation. Genom begagnandet av denna form skall alltså utskottet klart markera sin uppfattning om anmärkningens allvarliga beskaffenhet och det personliga ansvar, som vederbörande statsråd genom den kritiserade åtgärden ådragit sig. Anmärkningen behöver icke grunda sig på ett politiskt bedömande — exempelvis kan ju såsom hittills ämbetsbrott av mindre allvarlig beskaffenhet än de som skola föranleda riksrättsåtal komma i fråga — men politiska konsekvenser för vederbörande statsråds ställning skola på detta vis angivas ligga inom det möjligas gräns.

Den andra formen för framställning från konstitutionsutskottets sida, nämligen omförmälan i viss anslutning till praxis grundlagsfäst genom tilläggande av ett nytt andra stycke till § 107 RF, skall enligt förslaget vara att betrakta som den normala. Den skall användas, då ett politiskt ansvarsutkrävande icke ifrågasättes, emedan det påtalade förhållandet av utskottet bedömes vara av sådan beskaffenhet att det icke rimligen kan påverka berörda statsråds ställning, samt i de fall, då varje ansvarsfråga över huvud är utesluten, emedan spörsmålet gäller bestående praxis eller utskottet nöjer sig med att upplysningsvis tillkännagiva vissa förhållanden utan att därtill anknyta bestämda rekommendationer eller synpunkter. — — — Det är alltså icke endast fråga om en ny form utan samtidigt också om ett klarläggande av att ett ansvarsutkrävande icke är syftet med konstitutionsutskottets framställning. Detta bör vara ägnat att skapa en gynn-

sammare miljö för dechargefrågornas handläggning både i utskottet och i riksdagen.

Om man på angivet sätt berövade det normala dechargearbetet det lätt sensationsbetonade inslag det hittills haft, ligger det nära till hands att antaga, att även själva dechargeverksamhetens inriktning skall påverkas. När det ej längre på samma sätt som för närvarande blir fråga om att, som det ofta uttryckts, »pricka» ett visst statsråd, måste huvudintresset knytas till den sakliga tyngden i utskottets framställning. Stor vikt måste läggas vid att de i dechargememorialet upptagna frågorna äro väl utredda. Även om det är ett speciellt regeringsärende, som riktar utskottets uppmärksamhet på ett visst spörsmål, torde ofta praxis beträffande likartade ärenden behöva undersökas. Det är därför icke osannolikt, att en viss utveckling bort från detaljanmärkningsförfarandet kan bli följden av den föreslagna omläggningen. Om en mer ingående utredning av förekommande ärenden blir påkallad, torde vidare fordras en närmare planläggning av dechargearbetet och en begränsning av antalet behandlade frågor. Eventuellt skulle utskottet varje år kunna upptaga till systematisk granskning ett par större kategorier av ärenden inom området för regeringens administrativa praxis, varvid det primära syftet skulle vara att klarlägga och för riksdagen redovisa det faktiska läget, medan frågan om eventuella erinringar eller önskemål lämnades öppen tills resultatet av utredningen förelåg. Vid sådana systematiska utredningar kommer också protokollsmaterialet till sin fulla rätt.

Den föreslagna omläggningen av dechargeförfarandet bör genomföras i samband med grundlagsändring. Endast härigenom kan dess innebörd komma till otvetydigt uttryck; på så vis undvikes också den kritik, som stundom riktats mot det hittillsvarande i praxis införda omförmälaninstitutet såsom stridande mot grundlagen.

Vidare berördes i promemorian spörsmålet huruvida de föreslagna reglerna om ett omförmälaninstitut borde kompletteras med bestämmelser angående skrivelse från riksdagen till regeringen i anledning av omförmälandena. Om sådana regler ansågs erforderliga, kunde flera olika alternativ tänkas. En möjlighet var att alla utskottets omförmälanden skulle av riksdagen överlämnas till regeringen för kännedom. En annan lösning åter var att riksdagen skulle kunna besluta skrivelse till regeringen enbart på utskottets förslag. Slutligen kunde hela frågan om sådan skrivelse överlämnas till riksdagens avgörande utan rekommendation i ena eller andra riktningen från utskottets sida. I sistnämnda fall skulle frågan om skrivelse bli beroende av huruvida förslag därom framställdes under kamrarnas behandling av dechargememorialet.

Promemorieförslaget till ändring av RF 107 § utformades i enlighet med sistnämnda alternativ. Ändringsförslaget innebar att efter första stycket i RF 107 § skulle införas ett nytt andra stycke av följande lydelse:

Utskottet må jämväl, utan att fråga är om sådan anmärkning, som i första stycket avses, för riksdagen omförmäla andra av utskottet vid granskningen uppmärksammade förhållanden. Finner riksdagen sakens beskaffenhet därtill giva anledning, må den besluta att genom skrivelse bringa till Konungens kännedom, vad utskottet sålunda omförmält.

Väckande av s. k. anmärkningsanledning

Om rätt för annat utskott än konstitutionsutskottet liksom för enskild riksdagsledamot att väcka fråga om statsråds tjänsteutövning stadgas för närvarande i RF 107 § andra stycket och RO 57 §. Förfarandet benämnes väckande av anmärkningsanledning.

RF 107 § andra stycket första punkten har följande lydelse:

> Frågor uti detta ämne (dvs. frågor om att ställa statsrådets ledamöter till ansvar) kunna i riksdagens kamrar väckas och av andra riksdagens utskott än konstitutionsutskottet hos kamrarna andragas, men icke av riksdagen avgöras förr, än sistnämnda utskott däröver blivit hört.

I andra och sista punkten i samma stycke stadgas viss inskränkning i yttrandefriheten inom riksdagen vid dess behandling av betänkande från konstitutionsutskottet rörande granskning av statsrådens ämbetsutövning. Därom hänvisas till framställningen under 5 § i detta kapitel.

Om formen för framställande av anmärkningsanledning föreskriver RO 57 § följande:

> Därest av riksdagsman eller av annat utskott, än konstitutionsutskottet, fråga hos kamrarna väckes, att statsrådet eller någon dess ledamot eller föredragande sitt ämbete på obehörigt sätt utövat, böra därvid endast följande ordalag nyttjas: »det är anledning till anmärkning mot statsrådet, eller den eller den ledamoten eller föredraganden, varom remiss begäres till konstitutionsutskottet, inför vilket anledningen skall uppgivas». Sådan remiss skall då genast ovägerligen verkställas.

Vidare innehåller paragrafen en erinran om innehållet i RF 107 § andra stycket andra punkten.

Motivet till anmärkningsanledningsinstitutets inrättande vid det nya statsskickets tillkomst var att man ej ville beröva riksdagen all medverkan i det förberedande kontrollarbetet beträffande statsrådens ämbetsutövning.

Trots att bestämmelsen i regeringsformen om ifrågavarande institut intagits i 107 § har i både teori och praxis allmänt ansetts att anmärkningsanledningarna kan avse tillämpning av såväl RF 106 som 107 §§. De i RO 57 § använda ordalagen (att någon statsrådsledamot »sitt ämbete på obehörigt sätt utövat») stämmer även bäst överens med nämnda uppfattning.

Av RO 57 § framgår att innehållet i anmärkningsanledningen icke får yppas, då yrkandet om anmärkning framställes i kamrarna. Sådant yrkande, som bör vara skriftligen avfattat, har endast formen av ett enkelt tillkännagivande med det innehåll som anges i paragrafen. De sakliga upplysningar, som vederbörande önskar meddela, delges konstitutionsutskottet i förseglat konvolut, som åtföljer det framställda anmärkningsyrkandet. Varken bordläggning eller remissdebatt får förekomma, ej heller remissvägran, utan ärendet skall omedelbart hänvisas till konstitutionsutskottet. Syftet med detta något »hemlighetsfulla» förfaringssätt är att hålla utskottets prövning av den väckta frågan så långt som möjligt fri från

påtryckningar. Ofta nog är emellertid saken, i synnerhet när det gäller en viktig fråga, rätt väl känd både inom och utom riksdagen.

Anmärkningsanledningarna har efter tvåkammarsystemets införande icke spelat någon mera framträdande roll. Emellertid har enskilda riksdagsmän emellanåt begagnat sig av institutet; bland utskotten har endast statsutskottet gjort detta.

Konstitutionsutskottets yttrande i anledning av anmärkningsanledning redovisas antingen i det vanliga dechargememorialet eller i särskilt memorial. I de fall, där utskottet avslagit det framställda anmärkningsyrkandet, har dock praxis varit växlande; i vissa fall har memorial avgivits, i andra åter har utskottet över huvud icke redovisat ärendet för riksdagen.

Utredningen

Enligt författningsutredningens mening bör det alltjämt ankomma på konstitutionsutskottet att å riksdagens vägnar verkställa fortlöpande granskning av statsrådens ämbetsförvaltning.

Granskningens allmänna omfattning

Till en början må erinras om att enligt 1 kap. 4 § första stycket i rikets styrelse skall tillkomma regeringen och således icke, som gällande regeringsform föreskriver, »Konungen allena». Regeringens beslut fattas, jämlikt andra stycket i nyssnämnda paragraf, av konung och statsråd i konselj, av statsråden i ministerråd eller av enskilt statsråd. Av det sagda följer att med utredningens förslag den principiella förändringen inträder i fråga om statsrådsansvaret att detta icke längre blir ett »rådgivaransvar» utan ett ansvar för själva besluten i regeringsärendena. För de regeringsbeslut, som enligt utredningens förslag vederbörande statsråd äger fatta på egen hand, blir denne givetvis ensam ansvarig. I fråga om övriga regeringsärenden bör däremot — till skillnad mot vad enligt praxis för närvarande i de flesta fall gäller beträffande den politiska ansvarigheten — samtliga i avgörandena deltagande statsråd i princip bära ansvar för de beslut som fattas. Den eller de statsråd, som är av skiljaktig mening, har att låta anteckna denna till det protokoll, som jämlikt stadgande i 4 kap. 5 § andra stycket skall föras över beslut i regeringsärenden.

Det förtjänar framhållas att vad nyss anförts rörande den kollegiala statsrådsansvarigheten närmast har avseende på ärendenas behandling i ministerrådet; där skall nämligen jämväl förslag till beslut i konseljärende upprättas, och sådant ärende avgöres genom konungens godkännande av förslaget (4 kap. 3 § andra stycket). Ansvar för regeringsärendenas behandling i själva konseljen torde därför i allmänhet endast kunna ifrågakomma, om vederbörande statsråd lämnat vilseledande eller eljest felaktiga upplysningar i ärendena eller rörande sin ståndpunkt i dessa.

Statsrådens konstitutionella ansvarighet bör emellertid icke vara knuten

endast till avgörandena i regeringsärendena. Varje statsråd bör enligt utredningens mening vara inför riksdagen ansvarig även för hela sin tjänsteutövning i övrigt. Detta ligger för övrigt i linje med vad som nu anses gälla beträffande den politiska ansvarigheten.

Konstitutionsutskottets granskning av statsrådens ämbetsutövning skall sålunda avse nämnda verksamhet i dess helhet. Emellertid torde det ligga i sakens natur att granskningen i första hand inriktas på regeringsärendenas handläggning. Utskottet bör för den skull liksom hittills äga rätt att utfå protokollen över beslut i regeringsärenden. Såsom ovan angivits gäller för närvarande enligt RF 105 § vissa inskränkningar i denna rätt såvitt avser de s. k. särskilda protokollen i vissa utrikesärenden och protokollen eller protokollslistorna i kommandomål. Båda dessa grupper av ärenden kommer med utredningens förslag att ingå under den allmänna beteckningen regeringsärenden, vid vilkas avgörande protokoll skall föras. Några »särskilda protokoll» i utrikesärenden skall sålunda ej längre förekomma. Enligt utredningens mening saknas anledning att begränsa utskottets rätt att erhålla protokollen i försvars- och utrikesärenden.

Utredningen föreslår alltså att konstitutionsutskottet skall äga ovillkorlig rätt att för granskning utfå samtliga protokoll i regeringsärenden. De bör liksom hittills i allmänhet begäras »i klump» för viss tidsperiod. Vilken tid varje period bör eller skall omfatta anges icke i nuvarande regeringsform. Utredningen anser ej heller erforderligt att bestämmelser i detta hänseende införes i en ny regeringsform i vidare mån än att av förslaget till 1 § andra stycket i detta kapitel — som stadgar den allmänna skyldigheten för utskottet att årligen meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning funnit förtjäna uppmärksamhet — framgår att protokollen i princip skall infordras för ett år i sänder. Det synes lämpligt att utskottet anpassar granskningsperioden efter de föreslagna nya bestämmelserna om tiden för inledande av lagtima riksmöte.

I likhet med vad hittills gällt enligt praxis bör utskottet äga rätt att utfå icke endast bilagor till protokollen över beslut i regeringsärenden utan även samtliga övriga till ärendena hörande handlingar. Denna utskottets rätt bör grundlagfästas.

Det har icke synts utredningen vare sig möjligt eller erforderligt att ange något särskilt material såsom grundval för konstitutionsutskottets granskning av statsrådens ämbetsförvaltning vid sidan av regeringsärendena. Sådana åtgärder eller underlåtenheter från statsrådens sida, som här åsyftas, kan givetvis komma till utskottets kännedom på olika sätt, exempelvis genom pressen eller genom enskild person eller sammanslutning, som berörts av eller erhållit kännedom om det ifrågavarande förfarandet.

I enlighet med ovan angivna överväganden stadgas i 1 § första stycket att riksdagen skall genom konstitutionsutskottet granska statsrådens tjänste-

utövning och regeringsärendenas handläggning samt att utskottet för detta ändamål äger utfå protokoll över beslut i regeringsärenden med därtill hörande handlingar.

I 1 § andra stycket stadgas rörande den årligen återkommande redovisningen till riksdagen av granskningsverksamheten, under det att 2 § avser de fall då statsråd åsidosatt honom åliggande tjänsteplikt.

Granskningsbetänkande jämlikt 1 § andra stycket

Såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen för det politiska statsrådsansvaret har gällande regler om konstitutionsutskottets dechargearbete och deras tillämpning i praxis sedan länge varit föremål för kritik. Denna har väsentligen riktat sig mot dechargeförfarandets användning som en form för politiskt ansvarsutkrävande. I denna egenskap har institutet även visat sig sakna egentlig betydelse. Kritiken drabbar däremot icke i och för sig den andra sidan av utskottets verksamhet, nämligen granskningen av administrativ praxis utan framhävande av ansvarsmomentet. Denna sida av verksamheten har emellertid i icke ringa grad förlamats av att den enda form, som RF 107 § anvisar för framställning från utskottets sida, förutsätter möjligheten av ett ansvarsutkrävande. Detta har också medfört, att de båda sidorna av granskningsarbetet icke kommit att hållas tillräckligt isär. Sålunda har utskottet formellt framställt anmärkning enligt nämnda grundlagsparagraf även i ur politisk synpunkt oväsentliga detaljfrågor rörande administrativ praxis. Uppenbarligen har utskottet i sådana fall ej ens ifrågasatt, att riksdagen skulle hemställa om entledigande av vederbörande statsråd; emellanåt har utskottet i liknande situationer i stället använt sig av en framställningsform, som icke anges i grundlagen, s. k. omförmälan eller tillkännagivande.

Enligt utredningens mening bör granskning och redovisning av administrativ praxis utgöra det normala ledet i konstitutionsutskottets granskning av statsrådens tjänsteutövning. Denna granskningsverksamhet — närmast motsvarande det nu i praxis använda institutet med omförmälan eller tillkännagivande — bör ersätta det nuvarande dechargeförfarandet. Redovisning av granskningens resultat skall i första hand avges en gång varje år. Utskottet bör emellertid även eljest, när skäl föreligger därtill, avge granskningsbetänkande. Det är enligt utredningens mening angeläget att utskottet begagnar sig av denna möjlighet.

I de granskningsbetänkanden, som sålunda förutsättes enligt förslaget, skall redovisas vad utskottet vid sin granskning funnit förtjäna uppmärksamhet men som icke är av sådan beskaffenhet att ansvar, juridiskt eller politiskt, för vederbörande statsråd ifrågasättes. Denna framställningsform skall alltså begagnas icke endast i de fall, då varje ansvarsfråga över huvud är utesluten, emedan det avhandlade spörsmålet gäller exempelvis bestå-

ende praxis på visst område. I betänkandena skall även redovisas andra av utskottet uppmärksammade förhållanden, som bedömes vara av sådan beskaffenhet att vad som förevarit icke rimligtvis bör påverka berörda statsråds ställning. Bland dessa senare ärenden kan givetvis komma att ingå sådana, där utskottet med nu gällande regler skulle ansett sig icke böra underlåta att göra anmälan enligt RF 107 §.

Då fråga ej längre är om att ens formellt framställa någon verklig anmärkning mot visst eller vissa statsråd, bör granskningsverksamheten i större utsträckning än vad som för närvarande är fallet kunna inriktas på undersökning och redovisning av allmän praxis vid handläggningen av regeringsärendena. Vid sådan granskning kommer även det omfattande protokollsmaterialet till sin rätt. Det synes lämpligt att utskottet varje år upptager någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mera ingående, systematisk granskning. En kategori av ärenden, som bör särskilt uppmärksammas, skall här anges. Jämlikt 4 kap. 4 § skall statsråd, enligt vad därom närmare bestämmes i regeringsstadgan, äga att ensam avgöra vissa slag av regeringsärenden. Utredningens förslag innebär på denna punkt en principiell nyhet i förhållande till gällande rätt. Det synes därför angeläget att konstitutionsutskottet vid granskningsarbetet ägnar fortlöpande uppmärksamhet åt den nya ordningens tillämpning i praktiken. Därvid bör utskottet icke endast kontrollera att de i regeringsstadgan uppdragna gränserna för statsråds rätt att ensam avgöra regeringsärenden iakttages. Utskottet bör även äga uttala sig om huruvida bestämmelserna på detta område erhållit lämplig utformning.

Av vad ovan anförts rörande de föreslagna granskningsbetänkandena torde framgå att innehållet i dessa ingalunda alltid behöver föranleda någon särskild åtgärd från riksdagens sida. Utskottet kan exempelvis ha inskränkt sig till att upplysningsvis bringa visst förhållande till riksdagens kännedom utan att därtill anknyta några rekommendationer. I andra fall kan emellertid situationen vara den att utskottet t. ex. funnit behov föreligga av ändrad praxis på visst område eller av författningsändring. Enligt utredningens mening bör därför stadgas rätt för riksdagen att i anledning av granskningsbetänkandena göra framställning till regeringen.

Enär i granskningsbetänkandena icke skall upptagas sådana anmärkningar mot statsråd, där ett ansvarsutkrävande anses kunna ifrågakomma, erfordras icke några regler om preskriptionstid. Av den föreslagna ordningen följer även att något beviljande av ansvarsfrihet eller s. k. decharge ej längre skall förekomma; termen decharge bör därför ej vidare begagnas i samband med förfarandet. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla, att det vid granskning av praxis i regeringsärenden på visst område kan visa sig påkallat att låta granskningen avse även ärenden, som ligger i tiden före det närmast aktuella granskningsåret.

Rätt att avge reservation till granskningsbetänkandena bör föreligga i

motsvarande utsträckning som beträffande det nuvarande dechargebetänkandet. Enligt utredningens mening bör s. k. fristående reservationer icke förekomma; därest yrkande om visst uttalande till granskningsbetänkandet icke vunnit majoritet, bör utskottet lämpligen, i analogi med praxis i de senaste årens dechargebetänkanden, självt redovisa sakmaterialet i ärendet samt ange skälen för att det ifrågavarande yrkandet avslagits.

I enlighet med ovan angivna överväganden stadgas i 1 § andra stycket att konstitutionsutskottet årligen, så ock eljest när skäl därtill föreligger, skall meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning funnit förtjäna uppmärksamhet, samt att riksdagen i anledning därav äger göra framställning till regeringen.

Det juridiska ämbetsansvaret (2 § första stycket)

Utredningen föreslår att gällande processuella bestämmelser på detta område bibehålles i princip oförändrade. Sålunda skall rätten att besluta om åtal mot statsråd för ämbetsbrott tillkomma konstitutionsutskottet, och målet skall avdömas av en särskild domstol, riksrätten. Denna föreslås dock skola få den förändrade sammansättning, som angivits i 5 kap. 5 §. Åtal, som beslutats av konstitutionsutskottet, bör utföras av någon utav riksdagens ombudsmän. Föreskrift därom bör emellertid icke upptagas i grundlag. — Det måste anses ligga i sakens natur att konstitutionsutskottet, när beslut fattats om riksrättsåtal mot statsråd, därom underrättar riksdagen. Särskild bestämmelse i detta hänseende torde icke erfordras.

De materiella reglerna angående statsrådens juridiska ansvar är, såsom torde ha framgått av den tidigare lämnade redogörelsen i denna del, i starkt behov av en reform. Att så är fallet framhålles även i direktiven för utredningen. Såsom en särskilt allvarlig brist i gällande regler på området framstår det förhållandet, att den särskilda ansvarighetslagen, förutom att dess anknytning till regeringsform och strafflag gått förlorad, endast kriminaliserar ett mindre antal grova brott mot grundlag och allmän lag. Även om det givetvis icke finns anledning antaga, att ifrågavarande bestämmelser skall behöva tillämpas annat än i sällsynta undantagsfall, skulle det uppenbarligen framstå som i hög grad stötande, om ett statsråd, på grund av gällande reglers bristfälliga beskaffenhet, skulle undgå straffrättsligt ansvar för en grov ämbetsförbrytelse. Därtill kommer att, såsom ovan angivits, stadgandena om statsrådens straffrättsliga ansvar icke ansetts stå i full överensstämmelse med reglerna i Förenta Nationernas konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord. Genom ratifikation av konventionen har vårt land åtagit sig att anpassa de svenska lagreglerna på bland annat förevarande område till bestämmelserna i konventionen. En reform av reglerna rörande det juridiska statsrådsansvaret framstår därför enligt utredningens uppfattning som nödvändig.

I likhet med straffrättskommittén (jfr ovan sid. 443) anser författningsutredningen, att bestämmelserna bör ändras så, att brott som statsråd begått i sin tjänsteutövning i princip bedömes på samma sätt som ämbetsbrott begånget av annan ämbetsman. Brottsbalkens allmänna stadganden om ämbetsbrott bör således i princip göras tillämpliga även på statsråd. Från nyssnämnda princip bör dock det undantaget göras, att ämbetsbrott av statsråd för att kunna föranleda riksrättsåtal skall vara av så grov beskaffenhet att för brottet kan dömas till avsättning. Vid lindrigare ämbetsförseelser bör liksom hittills annat förfarande än åtal tillämpas. Därom hänvisas till andra stycket av förevarande paragraf.

Med ämbetsbrott avses egentliga eller s. k. självständiga ämbetsbrott, dvs. brott som består i åsidosättande av tjänsteplikt på sätt som icke innefattar allmänt brott. Dessa ämbetsbrott är enligt 20 kap. brottsbalken tjänstemissbruk (1 §), tagande av muta eller av otillbörlig belöning (2 §), brott mot tystnadsplikt (3 §) och tjänstefel (4 §). Med utredningens förslag skall riksrättsåtal mot statsråd anställas för de tre förstnämnda brotten, utom då dessa är att anse som ringa, samt vid tjänstefel, som är att anse som grovt. I nu angivna fall ingår nämligen avsättning i straffskalan.

Från tillämpningsområdet för 1—4 §§ i 20 kap. brottsbalken undantar lagen fall, där den ifrågavarande gärningen eljest är särskilt belagd med straff. De särskilda ämbetsbrotten är med andra ord subsidiära i förhållande till allmänna brott. I likhet med vad som gäller beträffande tjänstemän i allmänhet bör åtal mot statsråd för allmänt brott -- oavsett huruvida vederbörande genom sådant brott även åsidosatt sin tjänsteplikt — väckas i vanlig ordning vid allmän domstol. Det må erinras om att tjänsteman även för allmänt brott kan dömas till avsättning. Så skall jämlikt 20 kap. 8 § brottsbalken ske, om vederbörande genom gärningen visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin befattning; är för brottet ej stadgat fängelse i två år eller däröver, må dock dömas till avsättning endast om tjänstens särskilda beskaffenhet kräver det.

I likhet med vad som nu gäller bör riksrättsåtal för ämbetsbrott kunna anställas även mot statsråd, som lämnat sitt ämbete. Den i 10 § ansvarighetslagen upptagna bestämmelsen att statsråd i sådant fall kan dömas förlustig »vad han i pension eller andre förmåner av publike medel kan innehava» strider emellertid mot de regler som gäller för tjänstemän i allmänhet. Statlig befattningshavare, som dömts till avsättning, intar nämligen numera i pensionshänseende samma ställning som om han avgått frivilligt vid tidpunkten för avsättningen. Även statsråd, som lämnat sin befattning, bör straffrättsligt behandlas på samma sätt som andra tjänstemän, dvs. i enlighet med reglerna i 20 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken. Av bestämmelserna i dessa paragrafer må här endast nämnas att möjlighet finns att under vissa förutsättningar döma vederbörande till avsättning från annan av honom innehavd tjänst.

Uppenbarligen saknas anledning att i fråga om ämbetsbrott, som kan föranleda riksrättsåtal mot statsråd, bibehålla den i 11 § ansvarighetslagen upptagna, anmärkningsvärt korta preskriptionstiden. Även i detta hänseende bör för statsråd gälla de allmänna reglerna i brottsbalken. Jämlikt 35 kap. 1 och 2 §§ nämnda balk utgör preskriptionstiden för de ämbetsbrott, där enligt vad ovan angivits avsättning kan ifrågakomma, fem år, dock att beträffande grova fall av tjänstemissbruk och av tagande av muta eller av otillbörlig belöning preskriptionstiden är tio år.

Med ovan föreslagna reglering torde bestämmelserna komma att stå i full överensstämmelse med innehållet i Förenta Nationernas tidigare nämnda konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord.

Ramen för det juridiska ämbetsansvaret för statsråd bör anges i regeringsformen. Grundlagsbestämmelsen bör lämpligen anknyta till den ovan lämnade definitionen på ämbetsbrott, nämligen brott som består i åsidosättande av tjänsteplikt på sätt som icke tillika innefattar allmänt brott. Av stadgandet bör även framgå, att åtal icke får anställas för sådana ämbetsbrott, som ej kan medföra avsättning. Då med utredningens förslag ämbetsansvaret för statsråd i princip anknytes till de allmänna reglerna på detta område, föreligger icke något behov av en särskild ansvarighetslag för statsråden. Det synes tillfyllest att i grundlagsstadgandet intages hänvisning till vad i allmän lag stadgas rörande de brott som avses.

Såsom ovan (sid. 453) angivits skall med utredningens förslag statsrådsansvaret omfatta vederbörandes tjänsteutövning i dess helhet. Konstitutionsutskottet kan således få anledning att taga ställning till sådana åtgärder från statsråds sida, om vilka statsrådsprotokollen ej ger besked. Särskilt i dessa fall torde utredning av den beskaffenhet, som föregår vanligt allmänt åtal, ofta nog bli erforderlig. Vid sådan utredning bör utskottet kunna påfordra medverkan från justitieombudsmannens sida. Enligt författningsutredningens mening bör utskottet vidare ha möjlighet att, om så befinnes erforderligt och lämpligt, i förekommande fall inhämta justitieombudsmannens yttrande i frågan, huruvida viss gärning innefattar ämbetsbrott av så grov beskaffenhet att för gärningen kan dömas till avsättning. Stadgande om skyldighet för justitieombudsmannen att på begäran tillhandagå utskottet i angivna hänseenden synes lämpligen böra införas i den för riksdagens ombudsmän gällande instruktionen.

I enlighet med ovan angivna överväganden stadgas i första stycket av förevarande paragraf, att om konstitutionsutskottet skulle finna, att statsråd, genom att bryta mot regeringsformen eller annan lag eller författning eller genom annan handling eller underlåtenhet, så grovt åsidosatt sin tjänsteplikt att för gärningen jämlikt lag kan dömas till avsättning, skall utskottet, såvida gärningen ej tillika innefattar annat brott, låta åtala honom inför riksrätt. Vidare stadgas att i annan ordning än nu sagts må åtal ej väckas

mot statsråd för gärning, som innefattar åsidosättande av tjänsteplikt och som icke eljest är särskilt belagd med straff.

Den sålunda föreslagna utformningen av stadgandet förutsätter att den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter avskaffas.

Särskild anmälan (2 § andra stycket)

I enlighet med vad ovan angivits skall åtal mot statsråd för ämbetsbrott anställas endast för den händelse brottet är av så grov beskaffenhet att avsättning kan ådömas. Vid lindrigare fall av åsidosättande av tjänsteplikt bör i stället politiskt ansvarsutkrävande ifrågakomma. I sådana fall bör konstitutionsutskottet göra särskild anmälan till riksdagen. Även då statsråd anses ha genom allmänt brott åsidosatt honom åliggande tjänsteplikt — i vilket fall vanliga åtalsregler skall gälla — synes det naturligt, att utskottet gör sådan anmälan. Enligt utredningens mening bör emellertid i nu angivna fall anmälan till riksdagen avges endast när utskottet klart vill markera sin uppfattning om att det påtalade förfarandet är av sådan beskaffenhet, att det kan tänkas inverka på vederbörandes ställning som statsråd. Politiska konsekvenser för statsrådet i fråga skall med andra ord ligga inom det möjligas gräns.

Genom den sålunda föreslagna ordningen med särskild anmälan från utskottet till riksdagen i fall, då statsråd åsidosatt sin tjänsteplikt utan att dock förutsättningar för riksrättsåtal är för handen, skiljes det led i utskottets granskningsverksamhet, som syftar till politiskt ansvarsutkrävande, från den normala granskningsverksamheten.

Utredningen har icke funnit skäl föreslå särskilda regler rörande behandlingen i riksdagen av sådan anmälan från utskottets sida som här avses. Anmälan torde ofta nog komma att leda till att yrkande om misstroendeförklaring framställes. Om sådant yrkande bifalles, skall vederbörande statsråd ovillkorligen erhålla avsked (jfr 3 kap. 4 §).

Till skillnad mot det nuvarande dechargememorialet skall anmälan enligt förevarande paragraf endast innehålla ett meddelande om att utskottet funnit, att statsråd i visst angivet hänseende åsidosatt sin tjänsteplikt. Det är sålunda icke längre fråga om ett sådant betänkande, på grund varav riksdagen har att besluta om ansvarsfrihet för viss tid. Det torde ligga i sakens natur att anmälan skall avges så snart utskottet funnit skäl därtill föreligga. Enligt utredningens mening bör utskottet vara oförhindrat att göra anmälan även beträffande förhållanden, som ligger i tiden före den närmast aktuella granskningsperioden. Det synes icke erforderligt att här uppställa någon bestämd tidsgräns. Anmärkas må att enligt brottsbalken preskriptionstiden för lindrigare ämbetsbrott regelmässigt utgör fem år.

Av anmälaninstitutets utformning följer att detta skall begagnas endast då yrkande om anmälan vunnit majoritet inom utskottet. I annat fall skall sålunda någon anmälan icke avgivas. Det må emellertid erinras om att varje

riksdagsledamot har möjlighet att bringa ärendet i fråga inför riksdagen genom att — utan samband med anmälan från utskottet — framställa yrkande om misstroendeförklaring.

I enlighet med ovan angivna överväganden stadgas i 2 § andra stycket att, om utskottet finner att statsråd, utan att fall är för handen som i första stycket sägs, åsidosatt sin tjänsteplikt, må utskottet göra särskild anmälan därom till riksdagen.

Initiativ från annan än konstitutionsutskottet (3 §)

Rätt att väcka fråga rörande statsråds tjänsteutövning bör alltjämt tillkomma även annat utskott än konstitutionsutskottet ävensom enskild riksdagsledamot. Såsom ovan angivits gäller för närvarande, att anmärkningsanledning skall väckas i kamrarna. Eftersom emellertid innehållet i anmärkningsanledningen då icke får uppges utan remiss omedelbart skall ske till konstitutionsutskottet, synes det utredningen naturligt, att den ändringen vidtages, att sådan fråga om statsråds tjänsteutövning, som här avses, skall väckas genom skriftlig anmälan direkt till konstitutionsutskottet. Sådan anmälan bör enligt utredningens mening anses som offentlig handling. I anmälan bör i analogi med vad som nu anses gälla kunna framställas yrkande såväl om föranstaltande av riksrättsåtal mot vederbörande statsråd som om att utskottet skall vidtaga annan inom dess kompetens liggande åtgärd i anledning av det påtalade förhållandet.

I fråga om utskottets behandling av anmälan bör samma regler gälla som beträffande inom utskottet väckt fråga om statsråds tjänsteutövning. I denna del hänvisas till vad ovan anförts.

I enlighet med vad nu angivits stadgas i 3 § av förevarande kapitel att fråga rörande statsråds tjänsteutövning må väckas jämväl av annat utskott än konstitutionsutskottet, så ock av riksdagsledamot, att sådant ärende anhängiggöres genom skriftlig anmälan till konstitutionsutskottet samt att om ärendets vidare behandling gäller vad i 1 och 2 §§ stadgas.

4 §

Misstroendeförklaring

Denna paragraf innehåller grundläggande bestämmelser angående det föreslagna nya institutet misstroendeförklaring. Dessa regler har behandlats i den allmänna framställningen om institutet i avsnittet om parlamentarismen (sid. 144), vartill här må hänvisas. Vissa formella bestämmelser rörande institutet har upptagits i förslaget till riksdagsordning (se FRO 2 kap. 10 § och 3 kap. 1 § första stycket).

5 §

Interpellation och spörsmål

Denna paragraf innehåller stadgande om rätt för riksdagsledamot att framställa interpellation och spörsmål. Sistnämnda institut benämnes för närvarande enkel fråga.

Frågeinstituten grundlagsfästes först år 1949, då bestämmelser därom infördes i RO 52 § tredje stycket. Dessförinnan reglerades instituten enbart i kamrarnas ordningsstadgor.

Enligt nyssnämnda grundlagsstadgande må riksdagsman, på sätt kammare särskilt föreskriver, till ledamot av statsrådet framställa spörsmål i ämne utom föredragningslistan. Sådana spörsmål är antingen interpellationer eller enkla frågor för upplysningars inhämtande. Kammaren må föreskriva inskränkningar i ledamots rätt att erhålla ordet i samband med framställande av interpellationer eller besvarande av enkla frågor.

Närmare bestämmelser om ifrågavarande institut är upptagna i 20 § ordningsstadgorna för riksdagens kamrar. Paragrafen, som är likalydande för båda kamrarna, innehåller i första momentet en hänvisning till RO 52 § tredje stycket samt återger i huvudsak innehållet i de två första satserna av grundlagsstadgandet. I återstående fyra moment ges detaljerade formföreskrifter rörande instituten. Av dessa bestämmelser må här återges följande. Enligt andra momentet skall interpellation vara skriftligen uppställd, av bestämt innehåll samt försedd med särskild motivering. Kammaren beslutar huruvida interpellationen må framställas eller icke. Beträffande enkel fråga stadgas i tredje momentet att den skall vara skriftligen uppställd och av bestämt innehåll utan att vara försedd med särskild motivering. Någon föreskrift om att kammarens samtycke erfordras för framställande av enkel fråga finns icke. I fjärde momentet föreskrives bland annat, att vid besvarandet av enkel fråga endast den ledamot, som framställt spörsmålet, och det statsråd, som lämnar svaret, får deltaga i överläggningen; kammaren vare dock obetaget att, då viss fråga besvaras, på förslag av talmannen eller annan ledamot upphäva den sålunda stadgade inskränkningen i yttrandefriheten. Sådant beslut skall fattas utan föregående överläggning.

Såsom framgått av vad nu anförts stadgas beträffande interpellationer och enkla frågor att de skall vara av bestämt innehåll. Denna bestämmelse har tillkommit för att garantera att spörsmål ej ges en alltför vag och allmän avfattning. En saklig begränsning i fråga om vad spörsmål får avse innefattas i stadgandet i RF 90 §, som dock icke är begränsat till spörsmål utan gäller generellt. Enligt nämnda paragraf får under riksdagens, dess kamrars eller utskotts överläggningar och prövning »icke uti något annat fall eller på något annat sätt, än grundlagarna bokstavligen föreskriva, 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».

I fråga om de i grundlagarna »bokstavligen föreskrivna» undantagen från RF 90 § må här endast erinras om att bestämmelserna om statsrådens konstitutionella ansvarighet medger överläggning om och prövning av beslut, fattade i statsrådet. Vissa inskränkningar gäller dock. Sålunda stadgas i RF 107 § andra stycket att vid riksdagens behandling av dechargememorial »Konungens beslut uti mål, som röra enskilda personers eller korporationers rättigheter och angelägenheter» icke skall »kunna ens nämnas, ännu mindre någon riksdagens prövning underställas».

RF 90 §, som saknade motsvarighet i äldre rätt, har efter regeringsformens tillkomst icke ändrats i sak. Paragrafen är ett tydligt uttryck för strävan att, i enlighet med de konstitutionella teorier, som var gängse vid tiden för regeringsformens tillkomst, skilja den lagstiftande maktens verksamhetsområde från den styrande maktens och domstolarnas. Bakom bestämmelsen torde även ha legat erfarenheterna från frihetstiden med dess regerande ständer.

Tolkningen av detta grundlagsstadgande har ofta vållat svårigheter. Den uppfattning, som i paragrafen sett ett förbud mot varje omnämnande vid riksdagens överläggningar av de i bestämmelsen angivna ämnena, torde numera kunna anses som övergiven. Paragrafen tillämpas ej heller i praxis enligt ordalydelsen. Allmänt synes kunna sägas att stadgandet upprätthålles, så snart exempelvis ett konkret regeringsbeslut tages upp till debatt som självständig fråga, medan däremot en riksdagsman anses oförhindrad att i en annan fråga använda det beslut, han vill kritisera, som belysande exempel, t. ex. på så sätt att han kritiserar ett visst beslut i motiven till en motion eller till en framställd interpellation eller vid remissdebatten.

Frågan om ändring av RF 90 § har vid flera tillfällen varit uppe till behandling. I motioner åren 1917 och 1920 (II: 435 respektive II: 145) föreslogs sålunda, att uttrycket »överläggning och prövning» i paragrafen skulle utbytas mot ordet »beslut». Konstitutionsutskottet (utl. nr 32 respektive nr 29) avstyrkte vid båda tillfällena motionerna, som också avslogs av riksdagen. Utskottet framhöll bland annat, att så som grundlagsbestämmelsen i praxis tillämpades syntes den icke lägga obehöriga band på riksdagens överläggningar.

I motioner vid riksdagen år 1944 (I: 109 och II: 352) hemställdes att riksdagen måtte såsom vilande antaga förslag till sådan ändrad lydelse av RF 90 §, att stadgandet bringades i bättre överensstämmelse med parlamentarisk sed och med rimliga krav på överläggningsfrihet, samt att konstitutionsutskottet måtte utarbeta därför erforderlig grundlagstext. Motionärerna framhöll, att paragrafen icke stod i god överensstämmelse med nutida uppfattning om riksdagens uppgifter eller med nutida konstitutionella makt-

förhållanden. Lika önskvärt som det var att riksdagen icke tillskansade sig något obehörigt inflytande på tjänstetillsättningar eller andra regeringen tillkommande befogenheter, lika nödvändigt var det, att överläggningsfriheten i kamrarna lämnades obeskuren och att riksdagen ägnade tillbörlig uppmärksamhet åt lagars och författningars verkställighet. Däri låg en förutsättning såväl för dess positiva medverkan i lagstiftningsarbetet som för dess allmänt kontrollerande verksamhet. Vidare erinrade motionärerna om att grundlagsparagrafen icke på länge tillämpats i avsedd utsträckning. Med den omfattning interpellationsväsendet fått hade detta varit otänkbart. Emellertid var bestämmelsen icke betydelselös. Den hade icke sällan åberopats i restriktivt syfte under riksdagsdebatterna. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 15) avstyrkte konstitutionsutskottet motionerna samt åberopade därvid att motionärerna icke påvisat något praktiskt behov för en ändring av paragrafen.

I två motioner (I: 57 och II: 81) år 1956 hemställdes att, RF 90 § måtte ändras så, att riksdagen bereddes möjlighet att fritt överlägga om regeringsmaktens avgöranden och åtgöranden samt om lagars och andra författningars tillämpning. Motionärerna framhöll bland annat, att det nuvarande statsskicket förutsatte att riksdagen skulle kunna diskutera och taga ställning till regeringsmaktens avgöranden utan några särskilda begränsningar. Det anfördes även att det i paragrafen stadgade förbudet verkade hindersamt för en naturlig utveckling av interpellations- och frågeinstituten. Från regeringsmaktens åtgöranden borde domstolarnas verksamhet särhållas. Riksdagen borde icke få ingå på någon bedömning av domstolarnas avgöranden. I denna del borde därför paragrafens innehåll bibehållas.

Enligt en annan motion samma år (II: 215) borde RF 90 § helt upphävas. Även i denna motion anfördes att paragrafen alltför mycket inskränkte rätten att genom interpellationer och enkla frågor kritisera regeringens åtgärder. Otillbörliga, kränkande eller eljest olämpliga uttalanden kunde korrigeras också utan föreskrifterna i denna paragraf.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 3) över motionerna framhöll konstitutionsutskottet, att motionärerna anfört exempel på att RF 90 § under senare tid hindrat en sådan kritik av regeringens åtgärder, som borde vara tillåten i ett parlamentariskt statsskick. Även utskottet ansåg nu, att en revision av paragrafen var påkallad. Med hänvisning till författningsutredningens arbete avstyrktes emellertid bifall till motionerna.

Utredningen. Rätten för riksdagsledamot att framställa interpellation och enkel fråga till statsråd bör bibehållas och även i fortsättningen fastslås genom stadgande i grundlag. Med hänsyn till institutens karaktär av politiska kontrollmedel bör bestämmelsen intagas i förevarande kapitel. Av stadgandet bör framgå att, liksom nu, riksdagens tillstånd erfordras för framställande av interpellation. Uttrycket »enkel fråga» är enligt utred-

ningens mening mindre tillfredsställande, och utredningen föreslår benämningen »spörsmål» för detta institut.

Såsom inledningsvis angivits definieras frågeinstituten för närvarande som spörsmål till ledamot av statsrådet i ämne utom föredragningslistan. En saklig begränsning av instituten innefattas i RF 90 §, som emellertid icke endast avser interpellation och spörsmål utan gäller generellt. Utredningen har icke funnit skäl föreslå någon direkt motsvarighet till nämnda bestämmelse. Andra riksdagsärenden än interpellationer och spörsmål, såsom exempelvis motioner, syftar regelmässigt till någon form av beslutfattande från riksdagens sida. Av förslaget till regeringsform framgår positivt riksdagens kompetensområde såsom beslutande organ. Det måste anses ligga i sakens natur att överläggningen hålles inom ramen för det ämne som avhandlas. I fråga om begränsning av överläggningsfriheten i sådana ärenden, som kan bli föremål för riksdagens beslut, synes tillfyllest med bestämmelsen i FRO 1 kap. 17 §. Där stadgas att ingen får vid sammanträde uttala sig otillbörligt om annan eller tillåta sig personligen förolämpande uttryck eller eljest i ord eller handling uppträda på sätt som strider mot god ordning. Utöver den begränsning, som följer av vad nu sagts, erfordras i fråga om interpellation och spörsmål en avgränsning av de ämnen dessa institut får avse. Denna synes lämpligen böra ske genom att ämnesområdet för instituten uttryckligen anges. Det låter sig dock svårligen göra att genom en sådan bestämmelse i detalj reglera denna fråga. Utredningen förutsätter därför att regler för den närmare tillämpningen av ett grundlagsstadgande i ämnet även i fortsättningen i viss utsträckning får utbilda sig genom praxis.

Gällande bestämmelser rörande vad frågeinstituten får avse bör ändras i överensstämmelse med den moderna parlamentarismens syn på förhållandet mellan regering och riksdag. En av riksdagens centrala uppgifter är nämligen att utöva kontroll över regeringen, och frågeinstituten ingår, som ovan angivits, som ett ingalunda oväsentligt led i denna kontrollerande verksamhet. Det ligger därför i sakens natur att frågeinstituten skall få avse »regeringsmaktens» åtgärder eller underlåtenhet att vidtaga åtgärder. De regeringsåtgärder, som frågeinstituten bör kunna avse, är i första hand sådana ärenden som i framställningen under 1 kap. (sid. 153) betecknats som riksstyrelseärenden i egentlig mening. Men även i andra fall bör instituten få begagnas. Den enda begränsning som synes böra uppställas är att interpellation eller spörsmål ej får avse riksstyrelseärenden, som »omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning». Därmed åsyftas konkreta beslut i exempelvis besvärs-, utnämnings-, dispens- och nådeärenden. Det är här fråga om sådana ärenden, vari avgörandet tillkommer regeringen ensam och där någon inblandning i konkreta fall från riksdagens sida icke bör få förekomma i annan ordning än i samband med konstitutionsutskottets granskning av statsrådens tjänsteutövning. Vidare bör enskilda perso-

ners och sammanslutningars förhållanden i princip icke få göras till föremål för någon debatt i riksdagen. Däremot bör, liksom hittills, riksdagsledamot vara oförhindrad att t. ex. interpellera om regeringens allmänna praxis i ärenden av nyss angiven art. Därvid bör, likaledes i överensstämmelse med vad som nu sker, konkreta fall kunna få anföras som belysande exempel.

Av frågeinstitutens karaktär av politiska kontrollmedel följer att de endast bör få avse förhållanden för vilka regeringen eller någon ledamot därav kan göras ansvarig eller där ett ingripande från regeringens sida framstår som naturligt. Med hänsyn till den självständiga och i förhållande till såväl regering som riksdag oberoende ställning, som domstolarna intager, bör interpellation eller spörsmål ej få avse konkreta domstolsavgöranden. Vad angår förvaltningsmyndigheterna intager dessa visserligen ej i allo samma självständiga ställning som domstolarna. Såsom angivits i motiven till 4 kap. 10 § är det emellertid en för vårt land karakteristisk princip, att å ena sidan förvaltningstjänstemännen är straffrättsligt ansvariga för sina beslut, medan å andra sidan regeringens parlamentariska ansvar icke omfattar underordnade myndigheters avgöranden. Med hänsyn därtill bör frågeinstituten ej heller få avse konkreta beslut av förvaltningsmyndighet. Däremot bör riksdagsledamot liksom för närvarande vara oförhindrad att, med konkreta fall som exempel eller under hänvisning till viss praxis, interpellera rörande den lämpliga utformningen av viss lag eller annan författning.

I enlighet med ovan angivna överväganden stadgas i förevarande paragraf, att riksdagsledamot äger i fråga, som avser rikets styrelse och icke omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning, med riksdagens medgivande framställa interpellation till statsråd; ledamot må ock i fråga som nu sagts rikta spörsmål till statsråd.

Bestämmelser i övrigt rörande frågeinstituten har intagits i förslaget till riksdagsordning (se FRO 2 kap. 11 och 12 §§ samt 3 kap. 1 § första stycket).

6 §

Riksdagens ombudsmän

Denna paragraf avser riksdagens ombudsmän. Om dessa stadgas för närvarande i första hand i RF 96—100 §§ samt RO 68 §. Den grundläggande bestämmelsen är RF 96 §, som har följande lydelse:

Riksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egenskap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för dem utfärdat, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, i vad de skola av dem, som i allo äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas samt vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Ombudsmännen vare i all måtto underkastade

samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

Paragrafen erhöll sin nuvarande lydelse år 1957, då ombudsmännens tillsyn utsträcktes till att, med vissa undantag, omfatta även kommunala myndigheter och befattningshavare. Ombudsmännens ämbetsuppgifter anges närmare i den för dem utfärdade instruktionen av den 24 maj 1957.

I RF 97 § hänvisas till riksdagsordningen i fråga om sättet för val av ombudsmännen och om den tid för vilket valet gäller. Bestämmelserna i nämnda hänseenden återfinns i RO 68 §. Av där upptagna stadganden må här endast erinras om att valet avser en tid av fyra år. Samtidigt med valet av ombudsmän skall, enligt RF 97 §, för en var av dem utses en ställföreträdare att i ombudsmans ställe utöva ämbetet i de fall instruktionen anger. I samma paragraf stadgas även om möjlighet för riksdagen att entlediga ombudsman eller ställföreträdare, som ej längre åtnjuter riksdagens förtroende. RF 98 § innehåller bestämmelser om förfarandet, då ombudsmans eller ställföreträdares ämbete blir ledigt under löpande valperiod.

Enligt RF 99 § äger ombudsman övervara »alla domstolars och myndigheters överläggningar och beslut, dock utan rättighet att sin mening därvid yttra»; han äger också tillgång till domstolars och andra myndigheters protokoll och handlingar. Vidare föreskrives i paragrafen att »Konungens ämbetsmän i allmänhet» är skyldiga att lämna ombudsman »laglig handräckning», varjämte stadgas skyldighet för alla fiskaler, dvs. åklagare, att på begäran biträda honom »medelst aktioners utförande».

I RF 100 § slutligen föreskrives att vardera ombudsmannen skall till riksdagen avlämna årlig redogörelse för ämbetsförvaltningen. I denna ämbetsberättelse skall ombudsman »utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring». Bestämmelse av samma innehåll har upptagits i 18 § första stycket ombudsmansinstruktionen.

Utredningen. Stadgande om riksdagens ombudsmän bör även i fortsättningen upptagas i regeringsformen. I en sådan bestämmelse, som har sin naturliga plats i förevarande kapitel, bör ombudsmännens ämbetsuppgifter anges. Gällande grundlagsbestämmelse därom torde kunna väsentligt förkortas. Det synes tillräckligt att ange, att ombudsmännen har tillsyn över lagars och andra författningars tillämpning enligt instruktion som fastställes av riksdagen.

Vid flera tillfällen, bland annat i samband med att ombudsmännens ämbetsområden utvidgades att omfatta även kommunala myndigheter och befattningshavare, har framförts tanken på en uppdelning av justitieombudsmansämbetet. Hittills har emellertid förslag i denna riktning avvisats. Författningsutredningen har för sin del icke övervägt frågan om ökning av ombudsmännens antal. För att en sådan ökning skall kunna genomföras i

framtiden utan att därvid även grundlagsändring behöver företagas föreslår utredningen, att i regeringsformen icke skall anges ombudsmännens ämbetstitlar och ej heller deras antal i vidare mån än att de skall vara »minst två». Att valet av ombudsmän för närvarande skall avse en justitie- och en militieombudsman, liksom att för envar av dem skall väljas en ställföreträdare, bör anges i riksdagsordningen. Stadgande därom har upptagits i FRO 5 kap. 8 §.

Enligt RF 96 § skall ombudsmännen vara kända för »lagkunskap och utmärkt redlighet». Fordran på lagkunskap torde numera få anses innebära, att vederbörande skall ha avlagt juridisk examen, som medför domarbehörighet. Att för bedömande av de mångskiftande rättsliga spörsmål, som uppkommer under utövningen av ombudsmansämbetena, erfordras juridisk utbildning är en självklarhet, som enligt utredningens mening icke behöver särskilt utsägas i lagtexten. Likaledes ligger givetvis i sakens natur att till ombudsman kan utses endast den, som gjort sig känd för »utmärkt redlighet». Såsom angivits redan i motiven till 3 kap. 2 § föreslår emellertid utredningen, att samtliga sådana, beträffande vissa högre befattningshavare nu givna föreskrifter, vars innebörd icke låter sig översättas i formaliserade kompetensvillor, skall utgå.

I en ny regeringsforms stadgande om riksdagens ombudsmän bör intagas motsvarighet till bestämmelserna i RF 99 §. Därvid torde böra anges, att ombudsman må närvara vid domstols och förvaltningsmyndighets överläggningar samt äga tillgång till deras protokoll och handlingar, att statliga och kommunala tjänstemän på begäran skall tillhandagå ombudsman med upplysningar och yttranden samt att åklagare på begäran skall biträda honom.

I vidare mån än ovan angivits har icke ansetts erforderligt att i grundlag upptaga motsvarighet till inledningsvis återgivna bestämmelser rörande ombudsmännen. Stadganden om val av ombudsmän och ställföreträdare, om entledigande av ombudsman eller ställföreträdare, som ej åtnjuter riksdagens förtroende, samt om förfarandet, då ombudsmans eller ställföreträdares ämbete blir ledigt under den tid för vilken han valts, har intagits i FRO 5 kap. 8 §. Här må hänvisas till framställningen under nämnda paragraf.

I fråga om skyldighet för ombudsmännen att årligen avlämna ämbetsberättelser till riksdagen synes tillfyllest med stadgandet därom i 18 § ombudsmansinstruktionen. Anmärkas må att FRO 3 kap. 3 § förutsätter att sådana berättelser skall avlämnas.

Ifrågavarande paragraf har avfattats i enlighet med ovan angivna överväganden. Vad angår straffrättsligt ansvar för ombudsman och ställföreträdare för fel eller försummelse i tjänsten hänvisas till FRO 6 kap. 7 §.

7 §

Riksdagens revisorer

De grundläggande bestämmelserna om riksdagens revisorer återfinnes i RO 72 §. Enligt denna paragraf skall riksdagen årligen inom sex dagar efter dess öppnande förordna tolv revisorer med uppgift att »enligt regeringsformen och särskild instruktion granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning». Av revisorerna utses hälften av vardera kammaren. Revisor utövar sin befattning till dess nytt val av revisorer förrättas. I paragrafen stadgas vidare angående val av ordförande bland revisorerna. Därjämte föreskrives att de anmärkningar, som revisorerna finner sig befogade att framställa, skall, sedan förklaringar däröver inkommit, av riksdagen överlämnas till vederbörande utskotts granskning och vidare behandling.

Jämlikt RO 73 § skall för varje revisor väljas en suppleant.

Till revisor kan utses även den som icke är riksdagsledamot. Emellertid väljes regelmässigt endast riksdagsledamot till uppdraget. Enligt praxis nominerar partigrupperna inom riksdagen revisorer efter anciennitet. Revisorerna omväljes i allmänhet blott en eller två gånger.

Trots hänvisningen i RO 72 § innehåller regeringsformen inga direkta föreskrifter om revisorernas verksamhet. Det enda stadgande som ger antydan om revisionens karaktär är RF 107 § tredje stycket, där det talas om den av riksdagens revisorer förrättade »generella översikt av statsmedlens utdelning».

Revisorernas verksamhet har närmare angivits i den för dem utfärdade instruktionen av år 1925 med däri senare vidtagna ändringar.

I fråga om revisionen av riksbanken och riksgäldskontoret ges i instruktionen särskilda regler, som bland annat föreskriver en räkenskapsmässig granskning beträffande nämnda båda verk.

Rörande revisionen av »statsverket» stadgas, att revisorerna vid sin granskning skall »tillse allt som till ett tillförlitligt omdöme om statsverkets tillstånd och förvaltning kan anses erforderligt; och böra revisorerna, utan att, så vitt omständigheterna medgiva, förbigå detaljerna, huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultatet på det hela» (13 § instruktionen). I fråga om praxis vid revisionsarbetet må framhållas att, till följd av statsförvaltningens ökade omfattning under senare årtionden, själva räkenskapsgranskningen alltmer skjutits i bakgrunden. De av revisorerna upptagna spörsmålen och framställda anmärkningarna har i stället haft en generell eller principiell karaktär och en mera vidsträckt ekonomisk innebörd och betydelse. Nämnas bör även att revisorerna sedan gammalt ansett sig oförhindrade att till behandling upptaga förhållanden inom statsförvaltningen, som befunnits anmärkningsvärda, även om de icke direkt haft med den finansiella förvaltningen att skaffa.

Enligt instruktionen skall revisorerna tillse, att de av vederbörande myndigheter erhåller de upplysningar och uppgifter, som erfordras för fullgörande av deras åligganden (12 § andra stycket).

Före år 1949 stadgades i RO 72 §, att varje revision skulle omfatta ett räkenskapsår. Genom grundlagsändring nämnda år borttogs denna bestämmelse. Som skäl därför åberopades den nyss angivna ändrade inriktningen av revisorernas verksamhet. Anmärkas må att den räkenskapsmässiga granskningen av riksbanken och riksgäldskontoret enligt instruktionen skall avse förvaltningen »efter den tid, som föregående revisorers och bankoutskotts granskning omfattat» (17 och 22 §§).

Jämlikt 6 § instruktionen skall revisorerna den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter avge berättelser över revisionen, särskilt angående statsverket, särskilt angående riksbanken och särskilt angående riksgäldskontoret. Om revisorerna finner särskild anledning därtill föreligga, må de därjämte före nämnda dag avge berättelse i visst ämne. Sistnämnda möjlighet, som infördes 1949, har utnyttjats vid några tillfällen, dock ej under de senaste åren.

Revisionsberättelserna angående riksbanken och riksgäldskontoret granskas av bankoutskottet. I detta utskotts uppgifter ingår nämligen enligt RO 41 § 1 mom. att »undersöka och utreda riksbankens och riksgäldskontorets styrelse och tillstånd». Jämlikt 4 § i den för utskottet utfärdade instruktionen skall detta efter fullbordad granskning avge berättelse till riksdagen och därvid uttala sig om huruvida ansvarsfrihet bör beviljas fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret, varom riksdagen så fattar beslut.

Av revisionsberättelsen angående statsverket överlämnas ett exemplar till regeringen, som infordrar förklaringar från de verk och befattningshavare, som berörts av de framställda anmärkningarna. Såväl berättelsen som förklaringarna remitteras av riksdagen till statsutskottet. Remissen till detta utskott har sin grund i den granskning av den ekonomiska medelsförvaltningen, som enligt RO 39 § 2 mom. åvilar utskottet. Detta utövar emellertid i praktiken icke någon sådan granskningsverksamhet i vidare mån än i form av utlåtanden över revisorernas berättelse. I utlåtandena kan utskottet allt efter omständigheterna antingen hemställa att revisionsanmärkningarna ej skall föranleda någon riksdagens åtgärd — vare sig då anmärkningen befunnits oberättigad eller redan föranlett rättelse — eller föreslå framställning till regeringen. En tredje möjlighet anges visserligen i RO 39 § 2 mom., nämligen anmälan mot statsråd enligt RO 57 § för remiss till konstitutionsutskottet. Till följd av bestämmelserna om decharge i RF 107 § tredje stycket har emellertid denna väg befunnits mindre användbar.

Utredningen. Med hänsyn till att revisorernas verksamhet ingår som ett led i den konstitutionella kontrollen bör grundläggande bestämmelser om

nämnda verksamhet upptagas i förevarande kapitel. Revisorernas uppgift bör lämpligen karakteriseras som granskning av användningen av statens medel; såsom framhållits i inledningen till föregående kapitel föreslår utredningen, att uttrycket »statsverket» ej längre skall begagnas.

Den i 12 § instruktionen för revisorerna stadgade rätten för dem att av myndigheter erhålla upplysningar och yttranden är av principiell betydelse, då den avser förhållandet mellan riksdagens organ och statliga myndigheter i övrigt. Motsvarighet till nämnda bestämmelse bör därför intagas i förevarande paragraf.

Det framstår för utredningen som angeläget att revisorerna bedriver sin verksamhet så, att de fungerar som ett betydelsefullt aktivt organ för riksdagens kontrollmakt. Revisorerna kan härigenom tjäna ej blott som ett värdefullt komplement till den under regeringen sorterande revisionsverksamheten. Genom revisorernas arbete kan riksdagen även erhålla direkt och viktig information om förhållandena inom statsförvaltningen.

Enligt utredningens bestämda uppfattning har de omständigheterna att revisorerna väljes efter anciennitet och att omval i allmänhet sker blott en eller högst två gånger icke varit ägnade att befrämja effektiviteten i revisionsarbetet. Redan här må nämnas att i FRO 5 kap. 9 § föreslås, att revisorerna i fortsättningen skall utses, icke som för närvarande för ett år åt gången, utan för hel valperiod, dvs. fyra år. Även med denna förlängda mandatperiod bör möjlighet till omval finnas och utnyttjas. Den ökade kontinuitet som sålunda vinnes bör bidraga till att stärka revisionens effektivitet. För att sistnämnda syfte skall uppnås är det emellertid vidare betydelsefullt att revisorerna utses icke efter anciennitet utan med hänsyn enbart till vederbörandes lämplighet för uppdraget. Vidare framstår det enligt utredningens mening som angeläget att de, som utses till revisorer, verkligen har möjlighet att ägna erforderlig tid åt uppdraget. Till revisorer utsedda personer bör därför icke i högre utsträckning åläggas eller åtaga sig andra tidskrävande uppdrag inom riksdagsarbetet. Liksom hittills bör till revisor kunna utses även annan än riksdagsledamot.

Såsom ovan angivits gäller alltsedan år 1949 att revisionsverksamheten icke är knuten till visst räkenskapsår. Härutinnan förutsättes icke någon ändring. Liksom för närvarande bör emellertid, med hänsyn till angelägenheten av viss arbetsrytm i revisionsverksamheten, revisorerna i första hand en gång varje år till riksdagen avge berättelse över sin verksamhet, särskilt för riksbanken, för riksgäldskontoret och för granskningsverksamheten i övrigt. I likhet med vad som nu gäller bör möjlighet finnas för revisorerna att även eljest, när skäl därtill föreligger, meddela riksdagen vad de vid sin granskning funnit förtjäna uppmärksamhet. Det är enligt utredningens mening angeläget att denna möjlighet utnyttjas.

Såsom tidigare angivits gäller för närvarande att de årliga revisionsberättelserna skall avges den 15 december; de behandlas således av nästföljande års riksdag. Denna ordning medför den olägenheten att stats-

utskottet har att behandla revisionsberättelsen rörande »statsverket» samtidigt med det betungande arbetet med »statsverkspropositionen», som avlämnas vid riksdagens början i januari. Enligt utredningens förslag skall riksmöte inledas den 15 oktober men budgetpropositionen avlämnas först den 15 december (FRO 1 kap. 2 § och 2 kap. 2 §). Det skulle ur arbetssynpunkt vara ändamålsenligt om nuvarande tidpunkt för avgivandet av revisionsberättelser framflyttades så, att riksdagens behandling av berättelserna kom att förläggas till tiden innan arbetet med budgetpropositionen påbörjas. Tidpunkten för avlämnande av revisionsberättelserna kunde lämpligen fastställas till riksdagens början den 15 oktober. Lika litet som för närvarande bör ifrågavarande tidpunkt fastställas i grundlag. Den av utredningen förordade ordningen förutsätter emellertid ändring i instruktionen för revisorerna.

Enligt FRO 3 kap. 2 och 6 §§ skall revisorernas beträttelse rörande riksbanken och riksgäldskontoret remitteras till finansnämnden och berättelsen i övrigt till finansutskott. Därom hänvisas närmare till motiven till nämnda stadganden.

Liksom för närvarande bör möjlighet givetvis föreligga för riksdagen att i anledning av innehållet i revisionsberättelsen göra framställning till regeringen. Stadgande därom bör upptagas i förevarande paragraf.

Om vederbörande utskott vid behandlingen av revisionsberättelsen skulle finna att anledning till anmärkning föreligger mot statsråd, äger utskottet göra anmälan därom till konstitutionsutskottet. Detta framgår redan av 3 § i detta kapitel. Anmärkas må att den begränsning av möjligheten att göra sådan anmälan, som hittills förelegat på grund av reglerna om decharge i RF 107 § tredje stycket, enligt utredningens förslag bortfaller. Såsom framhållits i motiven till 1 och 2 §§ skall nämligen något beviljande av ansvarsfrihet för viss tid i fortsättningen icke förekomma.

Mot bakgrund av ovan angivna överväganden stadgas i första stycket av förevarande paragraf, att riksdagen genom särskilda av riksdagen valda revisorer skall granska användningen av statens medel samt att domstolar och förvaltningsmyndigheter på begäran skall tillhandagå revisorerna med upplysningar och yttranden. Enligt paragrafens andra stycke skall revisorerna årligen, så ock eljest när skäl är därtill, meddela riksdagen vad de vid sin granskning funnit förtjäna uppmärksamhet; riksdagen äger i anledning därav göra framställning till regeringen.

8 §

Allmänna handlingars offentlighet

I RF 86 §, som avser tryckfriheten, föreskrives bland annat att alla allmänna handlingar ovillkorligen må genom trycket kunna utgivas, där ej i tryckfrihetsförordningen annorlunda stadgas.

Om allmänna handlingars offentlighet stadgas i 2 kap. tryckfrihetsförord-

ningen. Enligt 1 § i kapitlet skall, till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, varje svensk medborgare äga fri tillgång till allmänna handlingar. Från denna grundläggande princip får enligt paragrafen undantag göras endast av hänsyn till vissa där angivna intressen. Jämlikt samma grundlagsstadgande skall i särskild, samfällt stiftad lag »noga angivas» de fall, då enligt de i paragrafen angivna grunderna allmänna handlingar skall hållas hemliga. Den åsyftade lagen är 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Utredningen. Såsom framhållits redan i motiven till 2 kap. 1 § är pressens och allmänhetens möjligheter att taga del av offentliga handlingar av grundläggande betydelse för möjligheten till insyn i myndigheternas verksamhet. Det har därför synts naturligt att i förevarande kapitel intaga ett stadgande, vari erinras om tryckfrihetsförordningens bestämmelser om svensk medborgares tillgång till allmänna handlingar. Stadgandet har upptagits i denna paragraf.

10 KAP.

Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden

Gällande grundlagar innehåller endast ett fåtal bestämmelser, som tager sikte på krig och andra extraordinära förhållanden. Sålunda saknas bland annat regler rörande förfarandet, då riksdagen eller myndighet blir satt ur stånd att fullgöra de uppgifter som normalt ankommer på den. Då uttryckliga bestämmelser i angivna hänseenden icke finns, torde man stundom ha utgått från att den s. k. konstitutionella nödrätten i trängande fall ger i första hand regeringen möjlighet att vidtaga de åtgärder som befinnes påkallade. Emellertid framstår det uppenbarligen som i hög grad angeläget att förutsättningar skapas för att statsmakterna även under extraordinära förhållanden kan handla inom grundlagens råmärken. Särskilt med hänsyn till de utomordentliga påfrestningar på hela befolkningen, som ett nutida krig medför, måste det vara av synnerligt intresse att lagligheten av statsorganens handlande ej kan sättas i fråga. Men även i förhållande till utlandet och för att icke underlätta för illojala grupper att tillvälla sig makt är det av stor betydelse att i lag föreskrivna konstitutionella former iakttages. Utredningen har därför avvisat tanken att man för vårt lands vidkommande skulle nöja sig med att i krissituationer åberopa nödrätten. I stället har särskild reglering rörande statsorganens verksamhet under sådana förhållanden som här avses ansetts angelägen (jfr motiven till 7 kap. 3 §).

Vid en sådan reglering kan två huvudalternativ övervägas. Man kan, som t. ex. skett i Norge genom lagen den 15 december 1950 om särskilda åtgärder under krig, krigsfara och liknande förhållanden, ge regeringen en mera generell rätt att vidtaga de åtgärder och meddela de bestämmelser som befinnes erforderliga. Utredningen har emellertid valt en annan väg och ansett att riksdagen så långt det över huvud är möjligt bör fungera även under utomordentliga förhållanden. Bestämmelserna har utformats i enlighet härmed och upptagits i förevarande kapitel.

I 1 § ges bestämmelser rörande beredskapsbudgeter. Nästföljande paragraf avser de s. k. fullmaktslagarna, här benämnda ramlagar. Förutsättningarna för insättande av krigsmakten i strid m. m. behandlas i 3 §. I 4 och 5 §§ ges vissa särskilda regler om riksmöte och om val till riksdagen under krig eller krigsfara. Enligt 6 § må i händelse av krig riksdagens befogenheter under vissa förutsättningar utövas av särskilt organ, benämnt

riksdagens krigsdelegation. Jämlikt 7 § gäller en speciell regel för beslutförhet i ministerråd under krig eller krigsfara. I 8 § ges möjlighet för riksdagen att under krig besluta att uppgift, som enligt regeringsformen ankommer på viss myndighet, skall fullgöras av annan myndighet. Slutligen stadgas i 9 § rörande särskilda befogenheter för regeringen, om under krig varken riksdagen eller dess krigsdelegation kan sammanträda.

1 §

Beredskapsbudget

För att tillgodose den finansiella beredskapen finns i RF 63 § upptagna vissa specialbestämmelser. Tidigare konstruktion med de så kallade kreditiven ersattes år 1941 av nuvarande system med beredskapsstater. Enligt RF 63 § 1 mom. skall riksdagen årligen efter förslag av regeringen, i den ordning som gäller för riksstatens reglerande, antaga *beredskapsstat för försvarsväsendet.* Denna beredskapsstat skall upptaga de särskilda anslag, som erfordras vid krigsfara eller krig för att upprätthålla rikets fred och oberoende. Riksdagen äger vid fastställande av staten bestämma, att anslag ej får tagas i anspråk, förrän riksdagskallelse utfärdats. Under tid då session ej pågår eller inom tio dagar från sessions början äger regeringen efter rådplägning med utrikesnämnden fastställa förskottsstat, upptagande anslag som uppförts å beredskapsstaten. Förskottsstaten gäller, där riksdagen ej beslutar annat, till och med trettionde dagen från sessions början.

Enligt RF 63 § 2 mom. äger riksdagen i samma ordning som är föreskriven i fråga om beredskapsstat för försvarsväsendet antaga *allmän beredskapsstat* med de anslag, som kan erfordras vid ekonomisk kris eller annat nödläge. Riksdagen äger därvid fastställa den ordning, i vilken regeringen äger förfoga över de i sådan beredskapsstat uppförda anslagen.

Utredningen. Nuvarande bestämmelser angående den finansiella beredskapen med en obligatorisk beredskapsbudget för försvarsväsendet och en icke-obligatorisk bredskapsstat för ekonomisk kris eller annat nödläge är enligt utredningens mening lämpligt utformade och bör bibehållas. Det synes dock vara tillräckligt att i grundlag fastslå, att riksdagen skall för varje budgetår, efter förslag av regeringen, antaga beredskapsbudget för rikets försvar samt att riksdagen må antaga beredskapsbudget för ekonomisk kris eller annat nödläge. Därutöver bör i grundlag upptagas ett stadgande, att allmänna bestämmelser om villkoren för användning av anslag å beredskapsbudget gives i lag. I dessa allmänna bestämmelser bör ingå motsvarighet till nuvarande detaljföreskrifter i RF 63 §. Såsom framhållits under 7 kap. 2 § synes det lämpligt, att bestämmelserna upptages i den föreslagna budgetlagen.

I enlighet med det anförda har i 1 § första stycket upptagits stadganden, att riksdagen skall för varje budgetår, efter förslag av regeringen, antaga

beredskapsbudget för rikets försvar samt att riksdagen må antaga beredskapsbudget för ekonomisk kris eller annat nödläge. Enligt andra stycket skall allmänna bestämmelser om villkoren för användning av anslag som upptagits i beredskapsbudget givas i lag.

2 §

Ramlag

En fullmaktslag kan, såsom ovan (s. 334) framhållits, karakteriseras som en »ramlag», vilken under villkor och situationer angivna i lagen ger eller kan ge regeringen vidsträckta befogenheter att handla för att tillvarataga av lagen angivna, allmänt formulerade syften. De viktigaste av de nu gällande fullmaktslagarna är administrativa fullmaktslagen (SFS 1942: 87; ändr. 1946: 327, 1953: 51), allmänna förfogandelagen (SFS 1954: 279), allmänna ransoneringslagen (SFS 1954: 280; ändr. 1957: 287), allmänna prisregleringslagen (SFS 1956: 236) och allmänna tjänstepliktslagen (SFS 1959: 83). En lag, som egentligen är av fullmaktslags natur, är rekvisitionslagen (SFS 1942: 583). Den är emellertid uttryckligen förutsatt i RF 74 § (se nedan s. 509).

Under senare år har en översyn av fullmaktslagarna ägt rum. Dessa är numera i allmänhet konstruerade så, att lagarna är permanenta, att bestämmelserna gäller automatiskt vid krig samt att regeringen vid krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden äger förordna att bestämmelserna helt eller delvis skall äga tillämpning; sådant förordnande skall inom en månad underställas riksdagens prövning. I vissa fall, bland annat i fråga om bestämmelser i allmänna förfogandelagen och allmänna tjänstepliktslagen, gäller dock, att för förordnande om att bestämmelserna skall få tillämpas erfordras riksdagens samtycke.

Utredningen. Under 7 kap. 1 § har utredningen framhållit, att fullmaktslagarna i vissa lägen är oundgängligen nödvändiga och att därför i förevarande kapitel bör intagas bestämmelser, som möjliggör stiftandet av sådana lagar. De »fullmakter», varom här är fråga, bör konstrueras som bemyndiganden från riksdagen till regeringen. I grundlagen bör allmänt angivas de »situationer», för vilka bemyndiganden av detta slag är avsedda att gälla. Dessa situationer torde lämpligen, i överensstämmelse med vad som stadgas enligt flertalet nuvarande fullmaktslagar, beskrivas med orden »krig», »krigsfara» samt »andra utomordentliga förhållanden». Bemyndigande bör innebära en rätt att i visst ämne meddela föreskrifter, vilka eljest skolat givas i lag eller med stöd av lag. Bemyndigande bör kunna givas endast genom lag.

I sådan lag bör noggrant angivas, under vilka förutsättningar lagen må tillämpas. Den allmänna förutsättningen blir den i grundlagen angivna: det skall råda krig eller krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

Denna allmänna förutsättning bör, om så befinnes lämpligt, i lagen kunna begränsas. Den bör även kunna specificeras. Bland förutsättningarna bör också, i överensstämmelse med vad nu gäller, kunna ingå att bestämmelserna i visst läge, t. ex. krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden, skall få tillämpas endast med riksdagens samtycke eller att förordnande av regeringen inom viss tid skall underställas riksdagens prövning.

Av betydelse är att bemyndigande skall avse »visst ämne». Så har varit fallet med de fullmaktslagar, som hittills funnits i vårt land, och det har icke, såsom ovan (s. 335) framhållits, förekommit exempel på lagar med fullmakter, som för viss tid ger regeringen allmän frihet att handla mot eller upphäva gällande lag och som innebär, att riksdagen för motsvarande tid helt avstår från att utöva inflytande. Enligt utredningens mening bör sådana generalfullmakter icke förekomma. Det är i tider av krig eller krigsfara eller över huvud under utomordentliga förhållanden angeläget, att riksdagen fungerar. Skulle läget på grund av krigsförhållanden bli sådant, att riksdagen icke kan fungera i någon form, bör visserligen regeringen icke blott äga en generalfullmakt att handla utan även vara skyldig att handla. Men denna fullmakt bör vara given i regeringsformen, icke i en för tillfället stiftad lag. En grundlagsbestämmelse i sådant syfte har upptagits i 9 §.

En lag av det slag, varom här är fråga, anger för sitt område den ram, inom vilken regeringen äger handla. Utredningen föreslår att för sådan lag användes beteckningen »ramlag», icke den mera obestämda termen »fullmaktslag», varunder i andra länder vanligtvis inbegripes generalfullmakt.

Utredningens förslag förutsätter, att ramlagar finns i beredskap för de olika områden, där sådana lagar kan tänkas bli erforderliga, samt att det sker en kontinuerlig prövning av detta lagbestånd. Från denna synpunkt är den översyn av gällande sådana lagar, vilken ägt rum under senare år, att hälsa med tillfredsställelse.

Enligt dessa överväganden har i 2 § upptagits ett stadgande, att riksdagen äger bemyndiga regeringen att, då riket är i krig eller krigsfara eller då andra utomordentliga förhållanden råder, i visst ämne meddela föreskrifter som eljest skolat givas i lag eller med stöd av lag. Det föreskrives därjämte, att sådant bemyndigande må givas allenast genom lag (ramlag) samt att i lagen skall noggrant angivas, under vilka förutsättningar den må tillämpas.

3 §

Rikets krigsmakt

Enligt RF 13 §, som i sak icke ändrats sedan regeringsformens tillkomst, ankommer det på konungen att, efter samråd med statsrådets samtliga ledamöter, besluta om att »börja krig», liksom om att »sluta fred». Krigsförklaring ingår således bland regeringsärendena, vilkas avgörande tillkommer ko-

nungen som utövare av riksstyrelsen. Samtycke från riksdagens sida erfordras icke. I detta hänseende innebar 1809 års regeringsform ett avsteg från äldre svensk författningstradition, enligt vilken konungen för angreppskrig utom rikets gränser behövde ständernas medgivande. Frågan om konungens rätt att utan riksdagens medverkan förklara krig behandlades utförligt i 1809 års grundlagsmemorial. Som motivering för den ståndpunkt, vilken kom till uttryck i RF 13 §, anfördes bland annat svårigheten att skilja mellan det krig till försvar mot en fiendes anfall, som konungen utan vidare borde vara berättigad att föra, och ett anfallskrig.

Ett beslut om krigsförklaring medför emellertid icke att rikets krigsmakt utan vidare ställes till konungens förfogande. Enligt RF 80 § skall krigsmakten organiseras efter grunder, som fastställes genom samfällt stiftad lag. Jämlikt 28 § i 1941 års värnpliktslag äger konungen efter statsrådets hörande — således ej genom beslut i kommandoväg — till tjänstgöring inkalla samtliga värnpliktiga eller behövligt antal av dem, »då rikets försvar eller dess säkerhet eljest det kräver»; utom rikets gränser får dock armén tilldelade värnpliktiga användas endast till rikets försvar och även i sådant fall endast efter riksdagskallelses utfärdande, om ej riksdagen redan är samlad eller skall sammanträda inom trettio dagar.

Vidare må här erinras om att, efter grundlagsändring år 1894, för utnyttjande av den i RF 74 § stadgade s. k. rekvisitionsrätten erfordras att riksdagskallelse utfärdats, om session ej pågår. Vidare får nämnda rätt över huvud icke tagas i bruk vid anfallskrig.[1]

Utredningen. Vid utformandet av en motsvarighet till stadgandet i RF 13 § bör man utgå icke från det formella begreppet krigsförklaring utan från vad som är realiteten bakom detta uttryck, nämligen att rikets krigsmakt eller del därav insättes i strid. Rätten att besluta därom bör i princip tillkomma regeringen såsom utövare av riksstyrelsen. Till skillnad mot vad som var fallet vid tiden för regeringsformens tillkomst framstår det emellertid numera, ej minst med hänsyn till Sveriges sedan lång tid tillbaka förda neutralitetspolitik, som otänkbart att vårt land på grund av konflikt med annan stat skulle inleda militärt angrepp mot denna stat. I det fall åter att vårt land utsättes för angrepp från annan stat, bör krigsmakten uppenbarligen utan dröjmål insättas till rikets försvar. Härför bör icke erfordras medgivande av riksdagen. För varje annan militär aktion från vårt lands sida mot främmande stat än ett försvarskrig bör däremot krävas riksdagens samtycke. Anmärkas må att för rikets försvar krigsmakten kan användas även utanför rikets gränser (jfr 28 § 2 mom. värnpliktslagen).

I förevarande sammanhang bör även uppmärksammas den situation att svensk väpnad styrka sändes till annat land, utan att Sverige på något sätt

[1] Beträffande RF 74 § hänvisas i övrigt till avsnittet Paragrafer i 1809 års regeringsform vilka helt saknar motsvarighet i utredningens förslag.

är inbegripet i konflikt med främmande stat. Utredningen åsyftar här sådana fall då väpnad styrka enligt överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation upprättas för att fullgöra bevakningsuppgifter eller liknande funktioner av i första hand polisiär natur. Trots att i sådana fall vårt land icke är indraget i väpnad konflikt måste åtgärden att till annat land sända svensk väpnad styrka anses vara så betydelsefull att för densamma i varje särskilt fall bör krävas riksdagens medgivande. Från denna regel synes emellertid ett undantag böra göras, särskilt med hänsyn till Sveriges anslutning till Förenta Nationerna. Enligt artikel 43 i Förenta Nationernas stadga är organisationens medlemmar förbundna att, på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilt eller särskilda avtal, ställa till rådets förfogande de väpnade styrkor, som är nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Avtalen skall bland annat fastställa styrkornas numerär och beskaffenhet, beredskapsgrad och allmänna förläggning samt ratificeras av signatärstaterna i den ordning, som deras statsförfattningar föreskriver. Detta innebär för vårt lands vidkommande att riksdagens samtycke erfordras (jfr RF 12 § och FRF 4 kap. 8 §). Något avtal av nyss angivet slag har ännu ej träffats. Om så sker, bör emellertid möjlighet finnas att utforma detta så, att särskilt samtycke från riksdagens sida icke erfordras för att, sedan avtalet träffats, den väpnade styrkan på säkerhetsrådets anmodan skall kunna ställas till Förenta Nationernas förfogande. Med hänsyn till det nu anförda synes från regeln om riksdagens medgivande som villkor för att svensk väpnad styrka skall få sändas till annat land böra göras undantag för det fall att förpliktelse att sända sådan styrka föreligger på grund av rikets anslutning till mellanfolklig organisation.

Vid väpnad konflikt mellan främmande stater har man att räkna med möjligheten av att dessa, utan att angripa eller vilja angripa Sverige, gör sig skyldiga till kränkningar av vår neutralitet, t. ex. genom överflygningar av svenskt territorium. I sådana fall bör regeringen äga bemyndiga krigsmakten att, i den utsträckning som internationell rätt och sedvänja medger, använda våld till värnande av neutraliteten. Stadgande därom bör lämpligen intagas i förevarande paragraf.

I enlighet med det ovan anförda stadgas i första stycket av denna paragraf, att rikets krigsmakt eller del därav ej må utan riksdagens medgivande insättas i strid annat än för att avvärja angrepp mot riket; ej heller må utan riksdagens medgivande svensk väpnad styrka sändas till annat land, såvida icke förpliktelse därtill föreligger på grund av rikets anslutning till mellanfolklig organisation. Enligt paragrafens andra stycke äger regeringen, för att värna rikets neutralitet under krig mellan främmande stater, bemyndiga krigsmakten att använda våld i den utsträckning som internationell rätt och sedvänja medger.

4 §

Inkallande av riksdagen vid krig eller krigsfara

Gällande grundlagar innehåller icke något stadgande om skyldighet att, såvida riksdagen icke ändå är samlad, inkalla riksdagen till session vid krig eller krigsfara. Emellertid är, som framgått av motiven till föregående paragraf, riksdagens inkallande en nödvändig förutsättning för begagnandet av den i RF 74 § angivna rekvisitionsrätten liksom, jämlikt 28 § värnpliktslagen, för värnpliktigas användande utom riket.

Jämlikt RF 50 § skall riksdagen sammanträda i rikets huvudstad, »utom i de fall, då fiendens framträngande eller pest eller andra lika viktiga hinder göra det omöjligt eller för riksdagens frihet och säkerhet vådligt»; i sådana fall ankommer det på konungen att, efter samråd med de av riksdagen valda fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret, »annan riksdagsort utsätta och kungöra». Bestämmelse av samma innehåll återfinns även i RO 31 §.

Utredningen. Om riket är i krig eller krigsfara, bör enligt utredningens mening riksdagen såvitt möjligt vara samlad, låt vara att det i händelse av krig kan visa sig erforderligt att riksdagen har den reducerade sammansättning som anges nedan i 6 §. I förevarande paragraf bör därför stadgas att riksdagen, om riket kommer i krig eller krigsfara och riksmöte ej pågår, skall kallas till riksmöte. Såsom framgår av FRO 1 kap. 3 § utfärdas kallelse till urtima riksmöte av regeringen eller av riksdagens talman.

Jämlikt 6 kap. 9 § skall riksmöte hållas i rikets huvudstad. Givetvis bör emellertid liksom hittills möjlighet finnas att under utomordentliga förhållanden besluta om att riksdagen skall sammanträda på annan ort. Beslut om att riksdagen skall sammanträda på annan ort än i huvudstaden bör lämpligen fattas av regeringen efter samråd med talmannen.

Ifrågavarande paragraf har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

5 §

Val till riksdagen

Enligt RO 30 § må, om riket befinner sig i krig eller krigsfara och det finnes oundgängligen nödvändigt, konungen och riksdagen gemensamt besluta, att val till riksdagen skall uppskjutas, dock högst ett år från det valet bort äga rum, och att valperiod, som skolat utlöpa, förlänges med ett år. Därvid må tillika bestämmas, att giltighetstiden för det val, som äger rum i stället för det uppskjutna, skall förkortas med ett år. Beslut, som här avses, kan upprepas. För beslutet erfordras att minst tre fjärdedelar av de röstande i vardera kammaren vid votering instämt i beslutet. Slutligen sägs i paragrafen

att förlängning av valperiod ej medför inskränkning i konungens rätt att förordna om nya val.

Utredningen. Liksom för närvarande bör även i fortsättningen möjlighet finnas att, om riket är i krigsfara då lagtima val skall hållas, besluta att valet ej skall äga rum. Med hänsyn till angelägenheten av såvitt möjligt fasta valperioder för lagtima val synes lämpligast, att sådant beslut avser icke uppskov med utan inställande av valet. Beslutanderätten bör tillkomma riksdagen. Emellertid ligger det i sakens natur att regeringen, som utövar riksstyrelsen, därigenom också har tillgång till sådana informationer att den i allmänhet har de största förutsättningarna att bedöma huruvida fara för krig kan anses föreligga. Det framstår därför enligt utredningens mening som naturligt, att beslut om inställande av lagtima val får fattas endast på förslag av regeringen. För sådant beslut bör erfordras att minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter förenat sig därom.

Om lagtima val inställts på grund av krigsfara, bör val hållas så snart förhållandena åter så tillåter. Detta val blir då regelmässigt urtima val; enda undantaget utgör det fall att enligt allmänna regler lagtima val ändock skall hållas.

Bestämmelse om möjlighet att vid krigsfara inställa urtima val torde icke vara behövlig. Sådant val beslutas av konungen (6 kap. 5 § tredje stycket); denne bör då även utan särskilt stadgande äga rätt att i händelse av inträffad krigsfara besluta om att inställa valet.

Medan riket är i krig torde det i allmänhet framstå som uteslutet att anordna val — lagtima eller urtima — till riksdagen. Endast i undantagsfall, såsom då krigstillstånd formellt råder men strider ej pågår eller befaras, bör val kunna ifrågakomma under krigstid. Med hänsyn till det sagda bör stadgas förbud mot hållande av riksdagsval under krig utom för den händelse riksdagen medger att valet äger rum. För sådant medgivande bör icke krävas kvalificerad majoritet. Om på grund av krig lagtima val inställts, bör uppenbarligen val hållas så snart ske kan efter det att krigstillståndet upphört. Anmärkas må att detta val blir urtima val om icke enligt de allmänna reglerna lagtima val skall äga rum.

Om i enlighet med vad ovan angivits val till riksdagen inställts, förlänges tydligen den löpande valperioden till dess ny valperiod börjar löpa. Särskilt stadgande därom torde icke vara erforderligt.

Förevarande paragraf har avfattats i enlighet med det nu anförda.

6 §

Riksdagens krigsdelegation

Såsom framhållits under 4 § har utredningen förutsatt att riksdagen, i en eller annan form, såvitt möjligt skall vara samlad, då riket är i krig. Att

hålla en fulltalig riksdag med tillhörande kansliorganisation samlad under krig torde emellertid ofta vara omöjligt eller olämpligt. Det framstår vidare som önskvärt att en del riksdagsmän under krig stannar i hemorten, bland annat för att förstärka den lokala ledningen.

Då på grund av krigsförhållandena en fulltalig riksdag icke kan sammanträda, bör dess befogenheter utövas av en riksdag med reducerad sammansättning, lämpligen benämnd riksdagens krigsdelegation. För att garantera att delegationen skall finnas att tillgå utan att man under fredstid skall behöva vidtaga en så uppseendeväckande åtgärd som att välja krigsdelegation bör delegationens sammansättning fastställas i regeringsformen. Delegationen torde, för att kunna anses representativ som ställföreträdande organ för riksdagen, böra omfatta omkring ett femtiotal ledamöter. Utredningen föreslår att krigsdelegationen skall bestå av talmannen och vice talmännen samt av ledamöterna i finans- och lagnämnderna och i utrikes- och konstitutionsutskotten. Vid förfall för utskottsledamot bör suppleant inträda.

Det bör ankomma på talmannen att, efter samråd med statsministern, bestämma när delegationen skall träda i funktion. Med hänsyn till de extraordinära förhållanden, under vilka delegationen skall arbeta, bör denna lämpligen själv äga besluta om formerna för sin verksamhet. Delegationens befogenheter bör upphöra så snart en fulltalig riksdag åter kan sammanträda.

I enlighet med vad sålunda anförts har förevarande paragraf avfattats.

7 §

Beslut i ministerråd

Enligt 4 kap. 4 § andra stycket må ministerråd ej hållas, om icke minst fem statsråd är tillstädes. Vid fall av krig eller krigsfara kan förhållandena uppenbarligen vara sådana, att regeringsbelut måste kunna fattas vid vilken tid som helst under dygnet. För att regeringsbeslut skall kunna fattas utan onödig tidsutdräkt under de förhållanden som här avses bör regeringen kunna vara beslutför i ministerråd med lägre antal statsråd än normalt. Minimiantalet bör lämpligen bestämmas till tre statsråd.

Anmärkas må att det i händelse av krig kan bli erforderligt att förlägga riksstyrelsen till annan ort än huvudstaden. Lika litet som för närvarande (jfr RF 43 §) bör hinder föreligga mot att regeringen under krig verkar på ort utom riket. Särskild bestämmelse därom synes emellertid icke erforderlig.

8 §

Delegation av myndighets uppgifter

I händelse av krig måste såväl regeringen som övriga myndigheter arbeta under primitiva former. Man har även att räkna med att på grund av krigsförhållandena, såsom bombskador eller närvaro av fientliga trupper, förbindelserna mellan exempelvis den centrala riksstyrelsen och lokala organ blir tillfälligt avskurna eller i vart fall bristfälliga. Det kan då bli nödvändigt å ena sidan att delegera beslutanderätten från central till lokal myndighet, å andra sidan också att i vissa hänseenden koncentrera befogenheterna inom riksstyrelsen. Delegation av ämbetsuppgift i nu avsedda fall kan i betydande utsträckning ske utan stadgande därom i grundlag (jfr administrativa fullmaktslagen). För delegation av sådan uppgift som enligt regeringsformen ankommer på viss bestämd myndighet, bör enligt utredningens mening fordras uttryckligt stöd i grundlag. Det bör ankomma på riksdagen att fatta sådant delegationsbeslut. Bestämmelse därom har upptagits i förevarande paragraf.

9 §

Särskilda befogenheter för regeringen

Då riket är i krig måste man även räkna med möjligheten av sådana förhållanden att varken riksdagen eller dess krigsdelegation kan sammanträda. I ett sådant läge bör regeringen, såsom framhållits redan under 2 §, vara icke endast berättigad utan även skyldig att utöva på riksdagen ankommande uppgifter. Det torde ligga i sakens natur att det här endast kan bli fråga om åtgärder som syftar till att skydda riket och slutföra kriget. I nu åsyftade situation bör regeringen dock ej äga stifta grundlag.

I enlighet med vad sålunda anförts stadgas i förevarande paragraf att, om riket är i krig och på grund av krigsförhållandena varken riksdagen eller dess krigsdelegation kan sammanträda, regeringen skall till rikets skydd och krigets slutförande utöva på riksdagen ankommande uppgifter, dock icke befogenheten att stifta grundlag.

Övergångsbestämmelser

Vid antagande av en ny regeringsform uppkommer olika övergångsproblem, bl. a. frågan hur de författningar och de statsmakternas beslut i övrigt, vilka tillkommit enligt bestämmelserna i 1809 års regeringsform, skall inpassas i de former och kategorier som en ny regeringsform skapar. Frågan aktualiseras, då sådan författning och sådant beslut skall ändras eller upphävas. I den mån regeringen ensam utfärdat författningen eller fattat beslutet, uppstår med utredningens förslag inget egentligt problem. Ärendet kommer enligt den föreslagna regeringsformen praktiskt taget undantagslöst att avgöras av regeringen ensam, och det spelar därvid ingen roll, om ärendet är ett konseljärende eller ett ministerrådsärende eller om det avgöres av enskilt statsråd. Ej heller i fråga om de rena budgetärendena uppstår något problem. Såväl enligt den gällande som enligt den föreslagna regeringsformen avgöres sådana ärenden av riksdagen. Annorlunda förhåller det sig med författning, som tillkommit genom beslut av konungen gemensamt med riksdagen eller genom beslut av riksdagen eller vid vars tillkomst riksdagen eljest medverkat. Utredningens förslag att lag skall stiftas av riksdagen ensam och att bevillningsförordningarna skall antagas såsom lag (skattelag) nödvändiggör att det finns övergångsbestämmelser, som kan inpassa de ifrågavarande författningarna i den föreslagna regeringsformens system.

Vidare gäller, att vissa ämnen bör med hänsyn till pågående utredningsarbete tills vidare regleras i övergångsbestämmelser. De ämnen, varom här är fråga, avser svenska kyrkan, ståndsprivilegierna samt allmänna bestämmelser angående statstjänstemännens rättsställning. I avvaktan på resultatet av ifrågavarande utredningar torde det vara lämpligast att i huvudsak låta den reglering, som 1809 års regeringsform innehåller beträffande dessa ämnen, alltjämt gälla. Först sedan erforderligt utredningsarbete slutförts, är tiden inne att i de former som gäller för grundlagsstiftning upphäva ifrågavarande övergångsbestämmelser och samtidigt taga ställning till om ämnena skall regleras i regeringsformen eller i annan lag eller lämnas helt oreglerade.

I enlighet med det anförda regleras i 1 § frågan om ändring eller upphävande av äldre författning, som tillkommit med riksdagens medverkan. I 2 § har sammanförts bestämmelserna angående svenska kyrkan. Till 3 § har överförts reglerna om ståndsprivilegierna. Slutligen följer i 4 § bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning.

1 §

Ändring eller upphävande av äldre författning som tillkommit med riksdagens medverkan

Enligt 7 kap. 1 § andra stycket må lag ej ändras eller upphävas annorledes än genom lag, stiftad i samma ordning som den ändrade eller upphävda lagen. Den princip, som här kommit till uttryck, bör enligt utredningens mening gälla även i fråga om lag och annan författning som tillkommit före den nya regeringsformens ikraftträdande. Då lagstiftningsförfarandet i den föreslagna regeringsformen avviker från det i 1809 års regeringsform föreskrivna, erfordras såsom ovan framhållits särskilda bestämmelser, varigenom det föreslagna lagstiftningsförfarandet kan tillämpas jämväl på det tidigare lagbeståndet. Bestämmelser av denna innebörd föreslås i förevarande paragraf.

Utredningen föreslår sålunda att författning, som före ikraftträdandet av denna nya regeringsform tillkommit genom beslut av konungen gemensamt med riksdagen, ej får ändras eller upphävas annorledes än genom lag, dvs. genom beslut av riksdagen. En sådan bestämmelse innebär samtidigt, att varje vid den nya regeringsformens ikraftträdande gällande författning, som tillkommit genom samfälld lagstiftning, anses tillhöra lagområdet. Härigenom överföres, såsom redan framhållits under 7 kap. 2 § (se s. 342), hela den »samfällda lagstiftningens» område till den nya regeringsformens lagområde.

I detta sammanhang bör emellertid framhållas att enligt 2 § 4. i övergångsbestämmelserna de i 1809 års regeringsform angivna formerna för kyrkolagstiftning alltjämt skall tillämpas.

I fråga om »bevillningsförordningarna» (skattelagarna), vilka nu beslutas av riksdagen, bör gälla, att ej heller de får ändras eller upphävas annorledes än genom lag. Vad slutligen angår sådan författning, som tillkommit i samband med budgetregleringen eller med stöd av ett riksdagens medgivande eller bemyndigande, bör hinder ej möta att ändring eller upphävande sker i samma ordning som för närvarande.

Vad här föreslagits bör ej gälla beträffande författning som riksdagen själv beslutat på sitt interna område.

I enlighet med dessa överväganden har i 1 § första stycket upptagits ett stadgande att författning, som före den nya regeringsformens ikraftträdande tillkommit genom beslut av konungen gemensamt med riksdagen, ej får ändras eller upphävas annorledes än genom lag. Enligt andra stycket får författning, tillkommen före regeringsformens ikraftträdande genom beslut av riksdagen, ej ändras eller upphävas annorledes än genom lag eller efter medgivande av riksdagen.

2 §

Svenska kyrkan

Gällande regeringsform innehåller bestämmelser om konungens trosbekännelse (2 §), om bekännelse av svenska kyrkans lära som kompetensvillkor (28 §), om tillsättning av prästerliga tjänster (28—30 §§) samt om kyrkolagstiftning (87 § 2 mom.).

Enligt RF 2 § skall konungen alltid vara av den rena evangeliska läran, sådan som den uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är. Stadgandet anses vara av grundläggande betydelse för en definition av statsreligionen.

I RF 28 § andra stycket stadgas, att 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 konungen taga 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. I fråga om statsrådets ledamöter skall dock sådant hinder icke gälla för annan än föredraganden. Jämlikt RF 28 § tredje stycket får kvinna ej utnämnas till prästerlig tjänst, där ej annorledes blivit bestämt i den ordning 87 § 2 mom. stadgar.

RF 29 § föreskriver, att till ärkebiskop och biskopar utnämner konungen en av de tre som, i den ordning kyrkolagen stadgar, blivit föreslagna. Jämlikt RF 30 § stadgas i särskild lag, stiftad i den ordning 87 § 2 mom. föreskriver, om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna och den rätt, som därvid tillkommer konungen och församlingarna.

Enligt RF 87 § 2 mom. stiftas kyrkolag av riksdagen gemensamt med konungen, dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Över förslag till sådan lag skall lagrådets yttrande inhämtas. Initiativ till stiftande av kyrkolag kan tagas såväl av konungen och riksdagen som av kyrkomötet. Utgår initiativet från konungen, kan han välja mellan att först avlåta proposition i ärendet till riksdagen eller till kyrkomötet. Om initiativet tages av riksdagen eller av kyrkomötet, måste initiativtagaren rikta sin framställning i ärendet till konungen, som — om han för sin del bifaller förslaget — har att genom proposition föra förslaget vidare till kyrkomötet respektive riksdagen.

Jämlikt RF 87 § 2 mom. gäller vidare, att ett av riksdagen framställt eller antaget förslag i kyrkolagsärende är förfallet, om det ej före öppnandet av riksdagen näst efter den, som framställt eller antagit förslaget — eller om nästföljande riksdag öppnas inom tio dagar från den föregående riksdagens slut, senast tio dagar efter öppnandet — blivit genom allmän kungörelse utfärdat såsom lag. Har kyrkomötets samtycke icke redan inhämtats, måste

konungen således, om han önskar få förslaget genomfört, inhämta sådant samtycke före angiven tidpunkt. Kyrkomötets medverkan i kyrkolagstiftningen har också lett till att kyrkomötet ej sällan måst inkallas oftare än vart femte år. I regeringsformen regleras däremot icke giltighetstiden av kyrkomötets samtycke. Det anses emellertid, att kyrkomötet är bundet av sitt beslut intill nästa kyrkomöte.

Nuvarande ordning för kyrkolags stiftande tillkom i samband med representationsreformen år 1866. Vid åtskilliga tillfällen har motioner väckts om att kyrkomötets »veto» skulle avskaffas; stundom har i samband därmed föreslagits, att kyrkomötet i stället skulle äga avge utlåtande i kyrkolagsfrågor.[1] På tillstyrkan av konstitutionsutskottet (utl. nr 49) hemställde riksdagen år 1920 om utredning av frågan i vad mån kyrkomötets rätt att med konungen och riksdagen lagstifta i kyrkolagsfrågor måtte kunna avskaffas och ersättas av en rätt att i dylika frågor avge utlåtande. En förberedande, icke avslutad utredning[2] i frågan avlämnades år 1923 av landshövdingen Johan Widén. I sitt betänkande (SOU 1955: 47 s. 202 ff.) föreslog 1951 års kyrkomöteskommitté, att kyrkomötet skulle bibehållas vid rätten att deltaga i kyrkolagstiftningen. Medbestämmanderätt för kyrkan i kyrkligt religiösa angelägenheter framstod enligt kommittén icke endast som ett kyrkans önskemål utan som ett allmänt intresse, härlett ur demokratiska principer och i överensstämmelse med religionsfrihetens grundsatser. Frågan om upphävande av kyrkomötets lagstiftningsbefogenhet togs därefter upp i riksdagen år 1957 i en interpellationsdebatt och åren 1958 och 1959 genom motioner. De senare avstyrktes under hänvisning till utredningsarbetet angående förhållandet mellan stat och kyrka (KU 1958: 7, sammansatt KU och L[1]U 1959: 2) och avslogs av riksdagen.

Utredningen

Frågan om förhållandet mellan stat och kyrka är, såsom tidigare framhållits, för närvarande föremål för utredning. I avvaktan på att detta utredningsarbete slutföres och ställning tages till de förslag, som kan komma att framläggas, bör de ovan återgivna grundlagsstadgandena med visst undantag (jfr nedan) bibehållas. Därvid bör emellertid vidtagas, förutom ändringar av formell natur, sådana ändringar som är en direkt följd av förslaget till ny regeringsform i övrigt.

Vad först angår bestämmelsen i RF 2 § om konungens trosbekännelse bör genom den nya regeringsformen ändring ej göras i vad hittills gällt enligt 1809 års regeringsform.

Ovan återgivna stadganden i RF 28 § andra stycket om bekännelse av svenska kyrkans lära som kompetensvillkor m. m. bör utformas så att de,

[1] Se härom närmare SOU 1955:47 s. 195 ff. samt Ahrén, Riksdagen och kyrkomötets veto, Kyrkohistorisk årsskrift 1961 s. 100 ff.

[2] Ej tryckt.

i vad de angår tjänstetillsättning, icke säges gälla enbart tjänstetillsättning som ankommer på regeringen. Med hänsyn till de ändringar, som utredningen föreslår i fråga om formerna för regeringsärendenas avgörande, bör hindret för »föredragande statsråd» att i vissa fall deltaga i ärendes avgörande i stället avse »statsråd på vars handläggning ärendet ankommer».

Bestämmelsen i RF 28 § tredje stycket att kvinna ej må utnämnas till prästerlig tjänst, där ej annorledes blivit bestämt i den ordning 87 § 2 mom. stadgar, bör enligt utredningens mening utgå. Genom lag den 17 oktober 1958, som trädde i kraft den 1 januari 1959, erhöll kvinna lika behörighet som man att efter förtjänst och skicklighet befordras till prästerlig tjänst. Därmed kom stadgandet i RF 28 § tredje stycket att sakna betydelse.

Föreskrifterna i RF 29—30 §§ om utnämning av ärkebiskop och biskopar samt om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna bör med vissa formella ändringar och följdändringar upptagas i förevarande paragraf.

Vad därefter angår bestämmelserna i RF 87 § 2 mom. om kyrkolagstiftning må först erinras om att utredningen under 7 kap. 1 § framhållit, att »kyrkolag» bör anges som särskild lagkategori i övergångsbestämmelserna till den föreslagna regeringsformen. Utredningen har därvid understrukit, att detta uteslutande motiveras av att det i avvaktan på ställningstagandet till pågående utredningsarbete angående förhållandet mellan stat och kyrka ansetts riktigast att bibehålla nuvarande ordning för kyrkolagstiftning, en ordning som helt avviker från den av utredningen eljest föreslagna ordningen för lagstiftning och som därför icke lämpligen ansetts böra inarbetas i den föreslagna regeringsformens kapitel om lag och lagstiftning.

Utredningens förslag innebär alltså, att nuvarande former för kyrkolagstiftning tills vidare bibehålles. Utan hinder av vad i den nya regeringsformen stadgas om att lag stiftas av riksdagen, bör därför i fråga om kyrkolag gälla, att sådan lag stiftas av regeringen gemensamt med riksdagen; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Över förslag till kyrkolag bör lagrådets yttrande inhämtas. Om ett av riksdagen, vare sig på riksdagens eget eller regeringens initiativ, antaget förslag till kyrkolag ej utfärdats såsom lag före nästa lagtima riksmötes början, bör förslaget vara förfallet. Något stadgande om rätt för regeringen att återsända ett av riksdagen antaget förslag till kyrkolag erfordras icke, eftersom regeringen har medbestämmanderätt vid stiftande av sådan lag.

Sedan ställning tagits i frågan om förhållandet mellan stat och kyrka, torde de föreslagna övergångsbestämmelserna angående kyrkolag och kyrkolagstiftning kunna utgå. Bibehålles de nuvarande banden mellan stat och kyrka i allt väsentligt, bör den föreslagna regeringsformen kompletteras med bestämmelser om kyrkolagstiftning. Grundsatsen att riksdagen ensam stiftar lag bör då enligt utredningens mening avse även kyrkolag. Att borttaga regeringens medbestämmanderätt i fråga om kyrkolag och

samtidigt låta kravet på kyrkomötets samtycke kvarstå måste enligt utredningens mening anses uteslutet. Vad som däremot kan anses naturligt är, att kyrkomötet avger yttrande över förslag till kyrkolag. Skiljes kyrkan från staten, blir såsom ovan (s. 337) framhållits den reglering i lag av kyrkans förhållanden, vilken kan vara erforderlig, icke längre av offentligrättslig karaktär, i varje fall icke av samma art som för närvarande. Bestämmelserna angående kyrkolag och kyrkolagstiftning bör då utgå.

Enligt utredningens mening bör i förevarande paragraf upptagas även ett stadgande om kyrkomötet. Utredningen föreslår, att paragrafen inledes med en bestämmelse, att ombud för svenska kyrkan sammanträder till allmänt kyrkomöte enligt vad därom är särskilt stadgat. Formuleringen ansluter till kyrkomötesförordningen 1 §.

I enlighet med dessa överväganden har i 2 § 1. upptagits en bestämmelse, att ombud för svenska kyrkan sammanträder till allmänt kyrkomöte enligt vad därom är särskilt stadgat.

I 2 § 2. stadgas, att till prästerlig befattning inom svenska kyrkan må 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, må 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 statsråd på vars handläggning ärendet ankommer.

I 2 § 3. föreskrives, att till ärkebiskop eller biskop utnämner regeringen en av de tre som föreslagits i den ordning kyrkolagen stadgar. Vidare erinras att det stadgas i kyrkolag om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna och den rätt som därvid tillkommer regeringen och församlingarna.

Jämlikt 2 § 4. första stycket skall — utan hinder av vad i den föreslagna regeringsformen stadgas om att lag stiftas av riksdagen — i fråga om kyrkolag gälla, att sådan lag stiftas av regeringen gemensamt med riksdagen; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Över förslag till kyrkolag skall lagrådets yttrande inhämtas. Har av riksdagen antaget förslag till kyrkolag ej utfärdats såsom lag före närmast följande lagtima riksmötes början, är förslaget förfallet. Det tillfogas i andra stycket, att bestämmelserna om regeringens återsändningsrätt ej äger tillämpning i fråga om kyrkolag.

I 2 § 5. stadgas, att genom den föreslagna regeringsformen göres ej ändring i vad hittills gällt enligt 2 § 1809 års regeringsform.

3 §

Ståndsprivilegierna

Enligt RF 114 § skall de forna riksståndens privilegier, förmåner, rättigheter och friheter fortfarande gälla, där de ej ägt oskiljaktigt sammanhang med den ståndet förut tillkommande representationsrätt 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 ridderskapet och adelns eller prästerskapets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter, i förra fallet av ridderskapet och adeln samt i det senare av allmänt kyrkomöte.

Termen »ståndsprivilegier» brukar beteckna dels de företrädesrättigheter som tillkommer de olika ståndet, dels de rättsregler — stundom de urkunder — på vilka dessa företrädesrättigheter grundar sig. Företrädesrättigheternas omfattning fastställdes efter »avtal» mellan konungen och respektive stånd, och privilegieurkunden utfärdades av konungen. I äldre tid var privilegielagstiftningen omfattande. Privilegier fanns förutom för ståndet även för t. ex. orter, inrättningar och fysiska personer. Redan före år 1809 hade emellertid en avveckling av privilegierna börjat. Den har därefter fortskridit, och i den mån privilegier ännu finns, uppfattas de i allmänhet som otidsenliga.

Enligt den ursprungliga lydelsen av RF 114 § kunde ståndsprivilegierna icke ändras eller jämkas utom genom överenskommelse mellan samtliga stånd samt med bifall av konungen. Inga nya privilegier kunde meddelas utan konungens och alla ståndens vetskap och samtycke. Enligt paragrafens nuvarande lydelse, som tillkom i samband med representationsreformen år 1866, förutsättes att några nya ståndsprivilegier ej kan meddelas.

Delade meningar och oklarhet råder i fråga om dels vilka urkunder och författningar som har privilegienatur, dels i vilken utsträckning de olika ståndens privilegier fortfarande har rättslig betydelse.

För *ridderskapet och adeln* finns en sammanfattande privilegieurkund från år 1723. Samtliga företrädesrättigheter av ekonomisk betydelse har emellertid varit upphävda i mer än 150 år.[1] Åtskilliga andra privilegier har därefter upphävts, det senaste år 1921, då i samband med allmänt avskaffande av patronatsrätten — dvs. rätten för viss man, vanligen ägaren av säteri, att kalla kyrkoherde — det särskilda stadgandet härom i adelsprivilegierna upphävdes. Enligt konstitutionsutskottets utlåtande 1956: 13 kan icke utan ingående undersökningar angivas, vilka adliga privilegier som för närvarande har formell giltighet. Detta uttalande stöds av det förhållandet, att något privilegieanspråk av reell innebörd sedan länge icke synes hävdas.

[1] År 1866 framlade sedermera statsrådet Hans Wachtmeister på adelsmötets uppdrag en utredning rörande de ridderskapet och adelns privilegier, förmåner, rättigheter och friheter, vilka borde anses äga gällande kraft.

Även för *prästerskapet* utfärdades en sammanfattande privilegieurkund år 1723. Delade meningar råder om den utsträckning i vilken privilegierna ännu gäller. Denna fråga har undersökts av kyrkomöteskommittén och har behandlats av kommittén i dess år 1955 framlagda betänkande om kyrkomötets grundlagsenliga befogenheter m. m. (SOU 1955: 47). Kommittén uttalade, att prästerskapets privilegier i vad de tillförsäkrade de kyrkliga tjänsteinnehavarna särskilda ekonomiska och sociala förmåner i allt väsentligt var upphävda. De var emellertid att anse som ett skydd även för svenska kyrkans ställning i samhället. Under uttryckligt framhållande av frågans komplicerade natur nådde kommittén fram till att följande privilegier fortfarande hade giltighet: 1) Frihet för löneboställe, som tidigare utgjort prästgård, från deltagande i byggnad och underhåll av prästgård och kyrka. 2) Frihet för präst att för sina tjänsteinkomster deltaga i avlönande av kyrkvaktare. 3) Rätt för präst till fri gravplats för sig och sina närmaste och till fri klockringning i samband med begravning. 4) Bibehållande av stiftsindelningen. 5) Svenska kyrkans rätt till den kyrkliga jorden (rätten omfattar jämväl fonderade medel härrörande från denna jord samt boställskapital för klockarboställen) och till ersättning för anslag i kronotionde m. m. Där dessa tillgångar fortfarande är indelade för tillgodoseende av särskilda kyrkliga behov (underhåll av domkyrkor och avlönande av domkyrkosysslomän), gäller privilegieskyddet till förmån för dessa behov. 6) Behörighet och skyldighet för domkapitel och länsstyrelse att i rättegång föra talan för den kyrkliga jorden. 7) Frihet för vissa ecklesiastika boställen i städer från borgerligt besvär in natura. 8) Skyldighet för domstol att underrätta biskop och domkapitel om åtal mot präst.

Kyrkomöteskommittén var emellertid icke enig. I särskilda yttranden framhölls å ena sidan, att kommittén bestämt området för privilegieskyddet för vidsträckt, å andra sidan, att området bestämts för trångt.

Kommittén fann det riktigast, att det konstitutionella skydd för kyrkan, som RF 114 § innebar, lämnades kyrkan genom bestämmelser i kyrkolag, i den mån skyddet borde bibehållas. I betänkandet framlades förslag till sådana kyrkolagsbestämmelser. Under förutsättning att dessa antogs föreslog kommittén, att prästerskapets privilegier formellt upphävdes genom beslut av Kungl. Maj:t, riksdag och kyrkomöte. Därmed skulle vinnas en i och för sig önskvärd förenkling i det kyrkliga lagstiftningsförfarandet.

Det forna *borgarståndets* privilegier inrymde dels allmänna privilegier som avsåg rikets borgerskap i gemen, dvs. samtliga städer, dels särskilda privilegier som gällde för viss stad och dess borgerskap. De allmänna privilegierna sammanfattades genom Kungl. Maj:ts försäkran för rikets borgerskap och städerna den 23 februari 1789. Deras väsentliga betydelse torde ligga i att de enligt numera gängse uppfattning garanterar privilegiekaraktär åt de enskilda städernas privilegier.

På privilegier har åtskilliga städer grundat ekonomiska anspråk gentemot staten, bl. a. till vissa tullinkomster, den s. k. tolagsersättningen, eller andra ekonomiska fördelar, såsom uteslutande rätt att hålla offentliga auktioner[1] samt rätt till donationsjordar. Å andra sidan har privilegieförsedda städer skyldighet att svara för uppgifter, som på andra håll åvilar staten, t. ex. rättskipning, skatteuppbörd och exekutionsväsende. En översikt över ifrågavarande rättigheter och skyldigheter har senast lämnats av indelningssakkunniga i SOU 1961: 9 s. 204 ff. samt av 1955 års stadsutredning i SOU 1962: 9 s. 14 ff.

Frågan om en avveckling av städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten har sedan länge varit aktuell. En förberedande utredning om möjligheterna härför verkställdes år 1921 av Torsten Nothin. Utredningsmannen kom till den principiella slutsatsen, att nära nog samtliga städernas ifrågavarande rättigheter och förmåner, även sådana av privilegiekaraktär, borde indragas mot eller utan ekonomisk kompensation från statens sida. Med undantag för donationsjordarna eller vissa av dem kunde städerna, enligt utredningsmannens uppfattning, icke göra anspråk på att några åt dem upplåtna förmåner på grund av sin natur var orubbliga.

År 1955 tillsattes en utredning med uppgift att i hela dess vidd överväga frågan om städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten. Härvid borde eftersträvas en långtgående avveckling av städernas rättigheter med hänsyn tagen till de olika städernas särskilda intressen. Samtidigt borde prövas, huruvida icke vissa av städernas skyldigheter gentemot staten måtte upphöra och uppgifterna i fråga överföras till statliga organ. Arbetet skulle i erforderlig utsträckning samordnas med andra pågående undersökningar inom berörda eller angränsande områden. Denna 1955 års stadsutredning har i sitt år 1962 avgivna betänkande (SOU 1962: 9) föreslagit en långtgående avveckling av städernas särskilda rättigheter och skyldigheter. Vad angår det på privilegierna grundade rättsskyddet för de särskilda rättigheterna framhåller utredningen, att detta skydd numera lärer få anses vara försvagat. I den mån ingrepp i privilegierna prövats nödvändiga, hade också statsmakterna på det hela taget fäst mindre avseende vid de på privilegierna grundade rättsanspråkens ursprungliga eller logiskt omtolkade innebörd och formella styrka än vid de av en avveckling förorsakade olägenheterna, bedömda med hänsyn till vid tidpunkten rådande förhållanden och då särskilt de eventuella ekonomiska konsekvenserna. Ändring eller avskaffande av städerna tidigare tillkommande rättigheter av ekonomisk innebörd hade — med eller utan vederlag — vidtagits genom beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen i samma ordning, som tillämpats vid lagstiftningen i övrigt. De kvarstående rättigheterna av ekonomisk innebörd hade icke längre gående skydd än att de kunde bringas att upphöra efter beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen.

[1] Beträffande auktionsmonopolet se ABU 1963: 1.

Stadsutredningens förslag utgör ett första led i utredningsarbetet. Under en andra utredningsetapp torde representanter för berörda intressen komma att medverka.

Vad *bondeståndet* angår torde de väsentligaste privilegieurkunderna vara Kungl. Maj:ts förordning den 21 februari 1789 om kronohemmans försäljande till skatte samt Kungl. Maj:ts försäkran och stadfästelse den 4 april 1789 å svenska och finska allmogens fri- och rättigheter. Båda urkunderna torde numera sakna egentlig betydelse. Tillfogas må, att regeringen efter framställning från 1949 års riksdag uppdragit åt kammarkollegiet att göra en översyn av förefintliga åborätter samt pröva frågan om en avveckling av själva åborättsinstitutet (StU 1949: 143 s. 48). Denna översyn har hittills resulterat i att antalet åborätter starkt nedgått.

Under årtiondena kring sekelskiftet framfördes både i riksdagen samt på adelsmötet förslag om att återstående adelsprivilegier skulle upphävas. Under samma tid väcktes i riksdagen även förslag om att kyrkomötets befogenhet med avseende å prästerskapets privilegier skulle inskränkas. Förslagen ledde emellertid icke till något resultat. I anledning av motionerna I: 30 av herr Carl Albert Anderson (s) och II: 39 av herr Andersson i Linköping (s) hemställde riksdagen emellertid år 1956 (skr. nr 276) om utredning och förslag om upphävande av RF 114 §. I det till grund för skrivelsen liggande utlåtandet av konstitutionsutskottet (nr 13) framhölls, att frågan om upphävandet av grundlagsparagrafen borde prövas i samband med det av kyrkomöteskommittén framlagda förslaget att upphäva prästerskapets återstående privilegier och att i vissa delar ersätta dem med bestämmelser av kyrkolags natur. Om prästerskapets privilegier upphävdes, saknades tillräcklig anledning att bibehålla RF 114 §. Riksdagens skrivelse har överlämnats till 1958 års utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och svenska kyrkan.

Utredningen

I det utlåtande som låg till grund för riksdagens hemställan år 1956 om utredning och förslag om upphävande av RF 114 §, uttalade konstitutionsutskottet, att ståndsprivilegierna utformats under helt andra samhällsförhållanden än de nu rådande och att de föreställningar om olika medborgargruppers skyldigheter och rättigheter, som kommit till uttryck i privilegielagstiftningen, icke lät sig förena med nutida uppfattning om fördelning av samhälleliga plikter och förmåner. Med utgångspunkt från denna numera allmänt gängse uppfattning synes det utredningen angeläget, att återstående ännu gällande ståndsprivilegier upphäves.

Ridderskapet och adelns samt bondeståndets privilegier torde enligt utredningens mening kunna upphävas utan mera ingående undersökningar.

Vad de förra beträffar synes något på dem grundat anspråk av reell innebörd sedan länge icke hävdas, och de senare saknar egentlig betydelse.

De privilegier, som alltjämt har eller kan ha någon betydelse, är prästerskapets och det forna borgarståndets. Frågan om upphävande av prästerskapets privilegier beredes för närvarande av 1958 års utredning angående förhållandet mellan stat och kyrka, frågan om upphävande av borgarståndets och städernas privilegier kan vara avhängig av den avveckling av städernas särskilda skyldigheter och rättigheter, som förberetts av 1955 års stadsutredning. Sedan erforderligt utredningsarbete slutförts, bör tiden vara inne att upphäva de återstående ståndsprivilegierna och därmed också nuvarande grundlagsstadganden om dessa privilegier. I avvaktan härpå synes de bestämmelser, som nu ingår i RF 114 §, böra bibehållas och upptagas i övergångsbestämmelserna. Därvid bör förutom vissa ändringar av formell natur även göras sådana ändringar, som är en direkt följd av förslaget till ny regeringsform i övrigt.

I enlighet med dessa överväganden har i 3 § stadgats, att de forna riksståndens privilegier, förmåner, rättigheter och friheter skall fortfarande gälla, där de ej ägt oskiljaktigt sammanhang med den ständen förut tillkommande representationsrätten och således upphört med denna. Vidare stadgas att ändring eller upphävande därav ej må ske, utan genom regeringens och riksdagens sammanstämmande beslut och med bifall, om frågan rör ridderskapet och adelns eller prästerskapets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter, i förra fallet av ridderskapet och adeln samt i det senare av allmänt kyrkomöte.

4 §

Statstjänstemännens rättsställning

I förevarande paragraf har i första stycket upptagits ett stadgande, att de i 35 § 1809 års regeringsform angivna befattningshavarna har förtroendesysslor, från vilka de må entledigas, när regeringen prövar rikets tjänst det fordra. Det tillfogas, att stadgandet icke avser statsråd.

Enligt andra stycket göres genom den föreslagna regeringsformen ej ändring i vad hittills enligt 36 § 1809 års regeringsform gällt om entledigande, befordring och förflyttning av annan tjänsteman än domare.

Beträffande motiveringen för de sålunda föreslagna bestämmelserna hänvisas till vad ovan anförts under 4 kap. 14 §.

Tvåkammaralternativet

Den principiella motiveringen för tvåkammarsystemet har lämnats i avsnittet om kammarsystemet. Samtidigt har angivits huvuddragen av de ändringar i det nuvarande tvåkammarsystemet, vilka föreslås. Här nedan lämnas, såvitt angår förslaget till ny regeringsform, en utförligare motivering till dessa ändringar samt till detaljändringarna. Motiveringen avser endast de punkter, där tvåkammaralternativets lagförslag avviker från enkammaralternativets. I övrigt hänvisas till de motiv, som anförts under enkammaralternativet.

1 kap. Statsskickets grunder

Enligt RF 49 § 1 mom. och RO 1 § 1 mom. äger kamrarna i alla frågor lika behörighet och myndighet. I utredningens direktiv anföres, att den princip, som här kommer till uttryck, icke får anses höjd över diskussion. Vid sin prövning av principen om kamrarnas likställighet har emellertid utredningen, såsom ovan (s. 126) angivits, kommit till den uppfattningen, att principen är så fundamental att ett upphävande av den skulle rycka undan grundvalen för tvåkammarsystemet. Principen bör därför alltjämt upprätthållas. Därmed följer också, att kamrarna bör vara i lika mån företrädda i utskotten liksom i riksdagens övriga organ. Då kamrarna knappast är myndighetsutövande, bör principen uttryckas så, att kamrarna äger lika behörighet.

Till stadgandet i 6 §, att riksdagen företräder svenska folket, bör därför fogas bestämmelser, att riksdagen består av två kamrar och att dessa äger lika behörighet.

2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

Lagtexten är likalydande med enkammaralternativets.

3 kap. Konung och statsråd

Enligt enkammaralternativet skall konungen före utnämning av statsminister rådgöra med talmannen. Det ankommer vidare på denne att i vissa angivna situationer inträda såsom riksföreståndare; vid hinder för talmannen skall vice talmannen inträda.

Tvåkammarsystemet förutsätter, att konungen rådgör med *båda* kamrarnas talmän, innan han utnämner statsminister. Uppgiften att inträda

såsom riksföreståndare bör anförtros äldste talmannen, varmed bör förstås den av kamrarnas talmän, som varit talman längst, eller där båda tjänstgjort lika länge, den som är till levnadsåldern äldst. Vid hinder för äldste talmannen bör medkammarens talman inträda såsom riksföreståndare.

Vad här anförts föranleder, i jämförelse med enkammaralternativet, ändringar i 1 § samt 5—8 §§.

4 kap. Rikets styrelse och förvaltning

Enligt 9 § i enkammaralternativet kan med riksdagens godkännande viss befogenhet överlåtas på mellanfolklig organisation. Sådant godkännande kan givas antingen i den ordning som gäller för stiftande av grundlag eller genom ett beslut, om vilket minst fem sjättedelar av riksdagens ledamöter vid omröstning förenat sig. Enligt tvåkammaralternativet bör i sistnämnda fall uppställas krav på att minst fem sjättedelar av vardera kammarens ledamöter vid omröstning förenat sig om beslutet.

5 kap. Domstolar och rättskipning

Lagtexten är likalydande med enkammaralternativets.

6 kap. Riksdagen

1 §

Riksdagsledamöter och ersättare. I förevarande paragraf stadgas, att antalet ledamöter är i första kammaren 150 och i andra kammaren 230 samt att för ledamöterna skall finnas ersättare. Det bör observeras att antalet ledamöter är fixerat.

2 §

Valbarhet. De i förevarande paragraf upptagna bestämmelserna är likalydande med enkammaralternativets (3 §). De bör gälla för såväl första kammaren som andra kammaren.

3 §

Val till första kammaren. I denna paragraf stadgas, att första kammarens ledamöter samt ersättare för dem väljes av landstingen och av fullmäktige i städer som icke tillhör landstingskommun.

4 §

Valkretsindelningen vid val till första kammaren. I förevarande paragraf har upptagits ett stadgande att för val till första kammaren indelas riket i sex valkretsar. Det tillfogas, att valkretsarna skall vara till folkmängden i huvudsak lika stora. Beträffande motiveringen hänvisas till vad ovan (s. 127) anförts.

5 §

Valperioden för första kammaren. I denna paragraf stadgas, att valperioden för första kammaren är åtta år, att den räknas från och med den 15 oktober närmast efter valet samt att vart fjärde år val förrättas i tre valkretsar. Beträffande motiveringen hänvisas till vad ovan (s. 126) anförts om valperioden för första kammaren och om kammarens successiva förnyelse.

Urtima val till första kammaren bör icke förekomma. Någon anledning att använda uttrycket *lagtima* val till första kammaren finns därför icke (jfr 9 §).

Den ordningen bör eftersträvas, att förstakammarval förrättas på hösten de år kommunalval ägt rum av de vid kommunalvalet utsedda landstingsmännen respektive stadsfullmäktige. Deras mandattid börjar i och för sig icke löpa förrän den 1 januari. I vallagen bör emellertid intagas en bestämmelse, att de oberoende härav äger sammanträda för att utse förstakammarledamöter. Valperioden för de nyvalda förstakammarledamöterna skulle sedan, liksom valperioden enligt enkammaralternativet, börja den 15 oktober samma år. Skulle emellertid de tekniska svårigheterna med detta förslag visa sig oöverstigliga, bör man i stället överväga att bibehålla nuvarande system med en valperiod för båda kamrarna, som börjar den 1 januari och ett lagtima riksmöte, som inleds i januari.

I samband med reformens genomförande bör val samtidigt förrättas i samtliga sex förstakammarvalkretsar, varvid dock bör gälla, att valet i halva antalet valkretsar bör avse endast fyra år.

6 §

Valmetoden vid val till första kammaren. Någon anledning att frångå heltalsmetoden (d'Hondts metod) för förstakammarvalens del föreligger icke. I enlighet härmed har i paragrafen föreslagits ett stadgande, att mellan de i val till första kammaren deltagande partierna fördelas mandaten proportionellt enligt heltalsmetoden.

7 §

Rösträtt vid val till andra kammaren. Paragrafen svarar mot enkammaralternativets 2 § med bestämmelser om rösträtt vid val till riksdagen.

8 §

Valkretsindelningen vid val till andra kammaren. Paragrafen svarar mot enkammaralternativets 4 § första stycket, som innehåller bestämmelser angående valkretsindelning vid riksdagsval. I paragrafen har upptagits endast det stadgandet, att för val till andra kammaren indelas riket i valkretsar. Då man icke bör utesluta möjligheten av att i vallagen reglera mandatfördelningen mellan valkretsarna så, att mandatantalet per valkrets icke sjunker under fem eller, för Gotland, under tre mandat, har i paragrafen icke

medtagits enkammaralternativets bestämmelse, att mandaten fördelas mellan valketsarna efter folkmängden.

9 §

Lagtima och urtima val till andra kammaren. Paragrafen svarar mot enkammaralternativets 5 § med bestämmelser om lagtima och urtima val till riksdagen. Valperioden till andra kammaren bör emellertid vara fullständigt fast. Förevarande paragraf innehåller därför icke någon motsvarighet till stadgandet i enkammaralternativet, att om urtima val hållits inom ett år före den månad, då lagtima val skulle ha förrättats, skall det lagtima valet dock ej hållas.

10 §

Valperioden för andra kammaren. Paragrafen svarar mot enkammaralternativets 6 §, som innehåller bestämmelser angående valperioden till riksdagen.

11 §

Valmetoden vid val till andra kammaren. I förevarande paragraf har upptagits ett stadgande att mellan de i val till andra kammaren deltagande partierna fördelas mandaten proportionellt enligt uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

12 §

Vallagen. Paragrafen svarar mot enkammaralternativets 8 §.

13 §

Riksmöte och riksdagsort. Paragrafen svarar mot enkammaralternativets 9 §. Då val av talmän och utskott bör ske vid lagtima riksmöte för tiden intill närmast följande lagtima riksmötes början (se 14 §), har till förevarande paragraf fogats ett stadgande, att riksmöte är lagtima eller urtima.

14 §

Talmännen. Paragrafen svarar mot enkammaralternativets 10 §. Vardera kammaren bör välja talman samt förste och andre vice talman. Uppgiften att leda riksdagens arbete bör ankomma på talmännen gemensamt.

Talmän bör väljas vid varje lagtima riksmöte. Valet bör avse tiden intill närmast följande lagtima riksmötes början, dvs. i regel en tid av ett år. Härav följer, att talmansval icke bör förrättas vid urtima riksmöte. Över huvud gäller att de val inom riksdagen, vilka enligt enkammaralternativet förrättas för valperiod, dvs. i regel för en tid av fyra år, jämlikt tvåkammaralternativet bör ske vid lagtima riksmöte för tiden intill närmast följande lagtima riksmötes början.

15 §

Utskotten. Paragrafen svarar mot enkammaralternativets 11 §. Med de garantier, som tvåkammarsystemet erbjuder, finns icke något behov av en lagnämnd. Utskottsval bör liksom talmansval förrättas vid lagtima riksmöte för tiden intill närmast följande lagtima riksmötes början. I paragrafen bör ingå ett stadgande, att utskott består av lika många ledamöter från vardera kammaren (jfr ovan).

16 §

Beslutsförfarandet. Enligt RO 63 § tredje stycket gäller, att vad kamrarna sammanstämmande beslutar, det vare riksdagens beslut. Det tillfogas, att blir kamrarna ej om ett beslut ense, skall frågan, utom i de fall gemensam omröstning är föreskriven, anses ha för den sessionen förfallit.

Både regeringsformen och riksdagsordningen innehåller bestämmelser angående de fall då gemensam omröstning skall företagas. I RF 69 § föreskrives sådan omröstning, då kamrarna fattar stridiga beslut, som ej sammanjämkats, i frågor rörande statens reglerande eller bevillningens därefter lämpade hela belopp, eller vad till riksgäldskontorets utgifter och inkomster hör, eller grunderna för riksgäldskontorets styrelse och förvaltning. Enligt RF 70 § gäller detsamma beträffande frågor om reglementariska föreskrifter för riksbanken, om riksbankens inkomster och utgifter samt om ansvarsfrihet för fullmäktige i riksbanken. Jämlikt RF 71 § gäller slutligen, att gemensam omröstning även skall ske, då kamrarna icke förenat sig om grunderna för någon bevillning, sättet för deras tillämpning eller bevillningens fördelning till utgörande. I RO 65 § stadgas, att till den gemensamma omröstningens område hör ärenden angående statsutgifter, bevillning, reglementariska föreskrifter för riksbanken, riksbankens inkomster och utgifter, ansvarsfrihet för fullmäktige i riksbanken samt riksgäldskontorets styrelse och förvaltning, inkomster och utgifter. Bestämmelserna i riksdagsordningen skiljer sig från bestämmelserna i regeringsformen därigenom, att de icke till den gemensamma omröstningens område hänför frågor om beräkningen av de ordinarie inkomsterna. Observeras bör vidare, att varken regeringsformen eller riksdagsordningen uttryckligen nämner frågor om ansvarsfrihet för fullmäktige i riksgäldskontoret.

Bestämmelserna angående gemensam omröstning var före demokratiens genombrott vid upprepade tillfällen föremål för delade meningar och politisk strid. Såsom ovan (s. 113 f.) framhållits, har antalet gemensamma omröstningar numera minskat kraftigt.

Den för tvåkammarsystemet grundläggande principen att vad kamrarna sammanstämmande beslutar är riksdagens beslut, bör enligt *utredningens* mening överföras till den nya regeringsformen.

Från denna grundläggande princip utgör systemet med gemensam om-

röstning en avvikelse. Bestämmelserna angående gemensam omröstning bör göras enklare och mera entydiga än vad nu är fallet. Till den gemensamma omröstningens område bör höra budgetregleringsärenden (dit bör räknas även ärenden angående budgetlagen) samt lagärenden angående skatt eller statlig avgift. Dit bör även föras samtliga ärenden angående riksbanken och riksgäldskontoret. Formuleringen innebär, att även lagärenden angående riksbanken, t. ex. riksbankslagen, skall kunna bli föremål för gemensam omröstning, något som enligt gällande bestämmelser icke kan ske.

I nuvarande grundlagsstadganden förutsättes att gemensam omröstning ej sker, förrän försök till sammanjämkning gjorts. I praxis förekommer sammanjämkning eller försök till sammanjämkning icke i ärende som hör till den gemensamma omröstningens område. Utredningen utgår från att nuvarande praxis skall bibehållas (jfr FRO 4 kap. 9 § tvåkammaralternativet).

I detta sammanhang må anmärkas, att gemensam omröstning skall ske även i fråga om ärende angående misstroendeförklaring. Förslaget innebär, att i sådant ärende skall gemensam omröstning alltid ske direkt. Härom hänvisas till 9 kap. 4 §.

I en ny regeringsform bör vidare fastslås, att om kamrarna i annat fall än då gemensam omröstning är föreskriven stannar i olika beslut, har ärendet förfallit. Det bör däremot icke föreskrivas, att ärendet skall ha förfallit för pågående riksmöte; härom hänvisas till vad som anföres under inledningen till FRO 2 kap. enligt enkammaralternativet.

I enlighet med dessa överväganden har i 16 § första stycket föreskrivits, att vad kamrarna sammanstämmande beslutar är riksdagens beslut. Enligt andra stycket gäller, att om kamrarna i ärende angående budgetregleringen eller angående riksbanken eller riksgäldskontoret eller i lagärende angående skatt eller statlig avgift stannar i olika beslut, skall riksdagens beslut fattas genom gemensam omröstning. Vidare erinras att om beslut i ärende angående misstroendeförklaring är särskilt stadgat. I tredje stycket föreskrives att, om kamrarna i annat fall än i andra stycket avses, stannar i olika beslut har ärendet förfallit.

17 §

Riksdagsordningen. Paragrafen svarar mot enkammaralternativets 12 §.

18—21 §§

Riksdagsledamots ställning m. m. Bestämmelserna är identiska med enkammaralternativets 13—16 §§, bortsett från att de befogenheter, som enligt enkammaralternativet tillkommer riksdagen, jämlikt tvåkammaralternativet bör ankomma på kammare.

7 kap. Lag och lagstiftning

Lagtexten skiljer sig från enkammaralternativets endast däri att i 3—5 §§ orden »val till riksdagen» utbytts mot »val till andra kammaren», att i 4 § i stället för framställning till »talmannen» av minst en tredjedel av »riksdagens» ledamöter talas om framställning till »talmännen» av minst en tredjedel av ledamöterna i »vardera kammaren» samt att i 5 § kravet på bifall av minst tre fjärdedelar av »riksdagens» ledamöter ersatts med ett krav på bifall av minst tre fjärdedelar av ledamöterna i »vardera kammaren».

8 kap. Beskattning och budgetreglering

Lagtexten är likalydande med enkammaralternativets.

9 kap. Granskning och tillsyn

Lagtexten är likalydande med enkammaralternativets, bortsett från 5 §, enligt vilken medgivande att framställa interpellation lämnas av »kammare» i stället för av »riksdagen». Misstroendeförklaringsinstitutet kräver dock i ett tvåkammarsystem särskilda överväganden. Enligt utredningens mening måste av hänsyn till den grundläggande principen om kamrarnas likställighet yrkande om misstroendeförklaring kunna framställas i såväl första kammaren som andra kammaren. Av samma skäl bör gälla, att om yrkande om misstroendeförklaring väckts endast i en av kamrarna, skall ärendet upptagas till avgörande i båda kamrarna. Det i enkammaralternativet föreslagna kravet på att mer än hälften av ledamöterna skall ha förenat sig om beslutet, bör äga giltighet även enligt tvåkammaralternativet. Detta krav skulle emellertid, om det gjordes tillämpligt på »vardera kammaren», leda till att det blir svårare att besluta misstroendeförklaring enligt tvåkammaralternativet än enligt enkammaralternativet. Av denna anledning får utredningen föreslå, att för misstroendeförklaring bör fordras, att mer än hälften av *riksdagens* ledamöter skall vid omröstning ha förenat sig om beslutet. Ärende angående misstroendeförklaring bör därför avgöras genom gemensam omröstning. Utredningen föreslår, att sådan omröstning företages av kamrarna samtidigt och direkt.

I enlighet med dessa överväganden har i 4 § andra stycket upptagits ett stadgande, att för misstroendeförklaring fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter vid omröstning förenat sig om beslutet. Stadgandet är likalydande med motsvarande stadgande i enkammaralternativet. Innebörden är dock, såsom framgår av vad ovan anförts, icke fullt lika. Beträffande framställande av yrkande om misstroendeförklaring samt i fråga om sådant ärendes behandling hänvisas till FRO 2 kap. 10 § och 4 kap. 10 § tvåkammaralternativet.

10 kap. Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden

Lagtexten är likalydande med enkammaralternativets med följande ändringar. I 4 och 6 §§ har ordet »talmannen» ersatts med »talmännen». Enligt 5 § första stycket kan beslut om uppskov med val avse val till första kammaren eller lagtima val till andra kammaren, och för sådant beslut fordras, att minst tre fjärdedelar av vardera kammarens ledamöter vid omröstning förenat sig därom. Jämlikt enkammaralternativet kan sådant beslut avse lagtima val till riksdagen och för beslutet fordras, att minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter instämt däri. Även 5 § andra stycket uppvisar en motsvarande avvikelse. I 6 § andra stycket stadgas, att krigsdelegationen består förutom av talmännen och vice talmännen av ledamöterna i finansnämnden och i utrikes- och konstitutionsutskotten. Enligt enkammaralternativet ingår därjämte ledamöterna i lagnämnden, men denna skall enligt tvåkammaralternativet icke finnas. En möjlighet för tvåkammaralternativet vore att i stället för samtliga ledamöter av konstitutionsutskottet medtaga fyra ledamöter från detta utskott samt fyra från vart och ett av lagutskotten.

Övergångsbestämmelser

Lagtexten är likalydande med enkammaralternativets.

Paragrafer i 1809 års regeringsform vilka helt saknar motsvarighet i utredningens förslag[1]

11 §. I mål, som angå rikets förhållande till främmande makter, skola alla meddelanden till främmande makt eller Konungens sändebud i utlandet, utan avseende å ärendets beskaffenhet, ske genom ministern för utrikes ärendena.

Oberoende av stadgandet i förevarande paragraf har i praxis en omfattande decentralisering av utrikesärendena ägt rum. Numera är direkta kontakter vanliga mellan de olika ländernas, i synnerhet de nordiska ländernas, fackdepartement och experter på skilda plan.

I motionen 1956 II: 83 av herrar Braconier (h) och Hamrin (fp) föreslogs sådan ändring av RF 11 § att meddelande i ärende avseende Sveriges förhållande till övriga nordiska länder skulle kunna ske på annat sätt än genom utrikesministern. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 2) under hänvisning till att grundlagsstiftarna enligt utskottets mening åsyftat att ge stadgandet i RF 11 § en begränsad räckvidd samt till att stadgandet ej lagt hinder i vägen för ovan nämnda praxis. Riksdagen följde utskottet.

I sitt betänkande om Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov (SOU 1963: 3) har UD-utredningen framhållit (s. 17), att även om en del av svenska regeringens »meddelanden till främmande makt» efter hand kommit att söka sig andra än de traditionella diplomatiska vägarna, ingen anledning finns att förutsätta att detta kan eller bör ske i obegränsad utsträckning. Mot de praktiska fördelar som de direkta kontakterna på expertplanet kunde innebära, borde nämligen ställas de väsentliga nackdelar, som en alltför långtgående decentralisering av de internationella förbindelserna skulle medföra.

Stadgandet i RF 11 § avser ett ämne, som enligt utredningens mening närmast är en intern regeringsangelägenhet. Det bör följaktligen, i den mån det anses erforderligt, upptagas i regeringsstadgan.

15 §. Kommandomål, varmed förstås sådana, som Konungen, i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till lands och sjöss, omedelbarligen besörjer, må Konungen, då Han själv förer riksstyrelsen, avgöra i närvaro av chefen för

[1] Av översikten i del I s. 197 f. över gällande rätts motsvarigheter i förslagen framgår vilka paragrafer i 1809 års regeringsform som *helt* saknar motsvarighet i utredningens förslag. Beträffande åtskilliga andra paragrafer i 1809 års regeringsform gäller, att vissa i dessa upptagna stadganden saknar motsvarighet i utredningens förslag; härom hänvisas till vad som anföres under den eller de paragrafer i utredningens förslag, vilka enligt nämnda översikt svarar mot vederbörande paragraf i 1809 års regeringsform.

det departement, dit ärendet hörer. Honom åligge, vid ansvar, att, då dessa mål beredas, sin mening yttra över de företag Konungen besluter, samt att, då hans **mening icke med Konungens beslut** överensstämmer, föra sina yttrade betänkligheter och råd till ett protokoll, vars riktighet Konungen medelst Sin höga påskrift besanne.

Genom en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag bestämmes, vilka regeringsärenden må handläggas såsom kommandomål.

Med den omläggning av regeringens beslutsformer, vilken utredningen föreslagit, bör såsom ovan (ss. 238, 259) framhållits, bestämmelserna i förevarande paragraf icke överföras till en ny regeringsform.

19 §. Regeringsrätten tillkommer det även att, i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning, upptaga och avgöra alla ansökningar, att Konungen må bryta dom åter, som vunnit laga kraft, eller återställa laga tid, som försuten är. Alla övriga sådana ansökningar skola av högsta domstolen avgöras.

Någon motsvarighet till bestämmelserna i förevarande paragraf torde, såsom framhållits under 5 kap. 2 och 3 §§, icke böra upptagas i en ny regeringsform.

20 §. Inkomma till Konungen ifrån domstolar och ämbetsmän förfrågningar om lagens rätta mening i sådana fall, som till domares åtgärd höra, äge högsta domstolen att de sålunda sökta förklaringar giva.

I äldre tid kunde möjligheten och skyldigheten för domare och andra ämbetsmän att vända sig till konungen med förfrågan om den rätta innebörden av ett lagställe te sig motiverade. Lagbeståndet var nämligen svåröverskådligt och bristfälligt och den erforderliga enhetligheten i rättstillämpningen kunde icke i tillräcklig grad uppnås på sätt som numera är vanligt genom att den högsta instansens avgöranden blir prejudikatbildande; de erforderliga kommunikationsmedlen, framför allt rättsfallssamlingar, saknades.

Under de första årtiondena efter år 1809 avgav högsta domstolen ej sällan sådan lagförklaring, varom här är fråga. Tiden 1815—1832 kan uppvisa ett 40-tal fall. Sedan dess har mellertid blott två lagförklaringar förekommit, nämligen år 1842 och år 1865. Endast vid ett tillfälle har riksdagen funnit sig föranlåten att utnyttja sin befogenhet enligt RF 88 § att ogilla en av högsta domstolen avgiven lagförklaring.

Å andra sidan har det även efter år 1865 hänt, att lagförklaring i så måtto avgivits, som högsta domstolen såsom svar på förfrågan sagt, att den begärda lagförklaringen ej vore erforderlig, därför att lagstället i fråga var tydligt och klart, varefter högsta domstolen utvecklat sin uppfattning av dess innebörd. Någon begäran om lagförklaring torde icke ha förekommit efter år 1924.

Vid riksdagen 1840—41 föreslogs i proposition, att högsta domstolens

lagförklaringsbefogenhet skulle upphävas, men förslaget föll vid nästa riksdag på grund av motstånd från prästeståndet; det förkastades av detta stånd efter en omröstning, som avgjordes med hjälp av den förseglade sedeln. Därefter har något förslag avseende högsta domstolens lagförklaringsbefogenhet icke väckts.

Lagförklaring genom högsta domstolen har sålunda kommit helt ur bruk. Osakerna därtill ligger i öppen dag. På grund av det ständigt pågående lagrevisionsarbetet och genom prejudikatens större lättillgänglighet och därigenom ökade betydelse föreligger icke längre något behov av sådan lagförklaring varom här är fråga. Högsta domstolens lagförklaringsbefogenhet bör enligt utredningens mening avskaffas.

22 §. 1:o. Uti högsta domstolen kunna mål prövas och avgöras av fem justitieråd. Ej må flera än sju domare på en gång i prövningen av något mål deltaga, där ej för vissa fall annorledes förordnas i den ordning 87 § 1 mom. stadgar. I samma ordning bestämmes domarnas antal vid behandling av fråga, huruvida talan i mål, som fullföljes till högsta domstolen, må komma under dess prövning, där enligt lag särskilt tillstånd därtill erfordras, så ock av ansökan, varmed högsta domstolen enligt 26 § har att taga befattning.

2:o. I regeringsrätten kunna mål prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra, där tre av dem äro om slutet ense. I den ordning 87 § 1 mom. stadgar bestämmes antalet regeringsråd som skola deltaga vid behandling av fråga, huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd därtill kräves.

23 §. Alla högsta domstolens och regeringsrättens beslut utfärdas i Konungens namn och med Dess höga underskrift eller under Dess sekret.

24 §. Uti Konungens nedre justitierevision skola justitieärendena beredas till prövning och avgörande i högsta domstolen.

25 §. Till föredragning och avgörande i regeringsrätten skola ärendena beredas i det departement, vartill de, enligt den i 5 § omförmälda fördelning, höra.

Någon motsvarighet till bestämmelserna i förevarande paragrafer torde, såsom framhållits under 5 kap. 2 och 3 §§, icke böra upptagas i en ny regeringsform.

31 §. Till tjänst som borgmästare eller lagfaren rådman i stad äge stadsfullmäktige föreslå tre behöriga personer. Bland de föreslagna utnämner Konungen en till innehavare av tjänsten.

Närmare bestämmelser om val för upprättande av förslag till de tjänster, nu sagts, meddelas genom särskild, av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

Riksdagen antog år 1960 såsom vilande ett i proposition nr 143 framlagt förslag att förevarande paragraf skulle upphävas. Motiveringen för förslaget var att det väntade förstatligandet av rättskipningen i magistratsstäderna icke skulle fördröjas av de i paragrafen upptagna bestämmelserna om städernas valrätt vid tillsättande av ledamotstjänst i rådhusrätt. Konstitutions-

utskottet uttalade (utl. nr 22), att frågan om upphävande av paragrafen borde slutligt kunna prövas i samband med att förslag om rådhusrätternas förstatligande förelades riksdagen. Då sådant förslag ännu icke framlagts, uppsköts år 1961 den slutliga prövningen av det vilande förslaget om upphävande av RF 31 § till senare riksdag under innevarande valperiod till andra kammaren (se KU 1961: 6).

Bestämmelserna i förevarande paragraf bör enligt utredningens mening icke upptagas i en ny regeringsform. Skulle rådhusrätterna icke ha förstatligats vid den tidpunkt, då den föreslagna regeringsformen träder i kraft, torde bestämmelserna i RF 31 § böra överföras till 1949 års lag om val av borgmästare och rådman.

32 §. Enär sådana sysslor, vartill förslag blivit upprättade, skola av Konungen bortgivas, böra statsrådets ledamöter yttra sig över de sökandes skicklighet och förtjänster. Äge de även rätt, att emot Konungens utnämningar till andra tjänster och ämbeten underdåniga påminnelser göra.

Bestämmelserna i förevarande paragraf är av den karaktär att de icke bör överföras till en ny regeringsform.

37 §. Konungen äger att i adeligt stånd upphöja män, som, genom trohet, tapperhet och dygd, lärdom och nitiska tjänster, gjort sig av Konungen och riket synnerligen förtjänte. Konungen må jämväl, såsom belöning för stora och utmärkta förtjänster, tilldela adelsmän friherrelig och friherrar grevlig värdighet. Ej må adelskap, eller friherrelig eller grevlig värdighet, som hädanefter förlänas, tillfalla flere, än den, vilken adlad eller upphöjd blivit och, efter hans död, i rätt nedstigande led efter led, hans äldste manlige bröstarving av äldsta grenen, samt, efter dennas utgång stamfaderns närmaste manlige avkomling, av då levande äldsta släktgren, och så vidare. Om, genom arv, adeligt stånd tillfaller den, som redan blivit däruti själv upphöjd, eller genom närmare arv insatt, upphöre hans eget adelskap, såframt detta icke är av högre värdighet, i vilken händelse stamfaderns adelskap övergår till närmaste släktgren; finnes ingen sådan, utslockne ätten. Förklaras någon sitt adelskap förlustig, tillfaller detsamma den, som därtill, enligt här stadgade grunder, närmast berättigad är.

Riddarhusordningen, som fastställes av Konungen samt ridderskapet och adeln gemensamt, bestämmer huru ridderskapet och adeln må sammanträda, för att om sina gemensamma angelägenheter besluta.

Ridderskapet och adeln utgjorde fram till representationsreformen ett av de fyra riksstånden och kan på grund av bestämmelserna i RF 37 § alltjämt karakteriseras som ett stånd. I huvudsak är emellertid ridderskapet och adeln att betrakta såsom en offentligrättslig korporation för vården av sina gemensamma angelägenheter. Grunden för ridderskapet och adeln som korporation är 1626 års riddarhusordning. Beslutande organ är ridderskapet och adeln vid adelsmötet, verkställande är riddarhusdirektionen. Nu gällande riddarhusordning av år 1866 tillkom enligt RF 37 § andra stycket. En utredning angående ridderskapets och adelns rättsliga ställning har verkställts av Reuterskiöld och föreligger som bilaga till riddarhusutskottets

utlåtande nr 3 vid 1916 års urtima adelsmöte. (P.M. angående verkningarna av adliga privilegiernas eventuella upphävande på ridderskapet och adelns rättsliga ställning; tryckt i adelsmötets protokoll.)

Rätten att nobilitera har icke använts sedan år 1904 och torde numera få betecknas som obsolet.

Frågan om att upphäva bestämmelsen i RF 37 § om nobilitering eller att ersätta bestämmelsen med ett förbud mot nobilitering har vid upprepade tillfällen och senast år 1928 väckts genom motioner. År 1928 uttalade konstitutionsutskottet (utl. nr 14), att frågan om förbud för konungen att utdela adliga värdigheter saknade aktualitet, eftersom sådana värdigheter icke utdelats sedan över 20 år tillbaka. Nio reservanter framhöll däremot, att då det blivit en praxis att icke nobilitera och då intet förnuftigt skäl kunde anföras för ett bibehållande av ifrågavarande kungliga prerogativ, borde praxis bekräftas genom att prerogativet upphävdes. Första kammaren delade utskottets uppfattning, andra kammaren reservanternas.

Bruket att i adligt stånd upphöja vissa personer hör, liksom ståndssamhället över huvud, till en förgången tid, och det är också betecknande att befogenheten att nobilitera icke använts sedan seklets början. Det kan därför enligt *utredningens* mening icke ifrågakomma att till en ny regeringsform överföra bestämmelserna om nobilitering i RF 37 § eller att bruket att adla över huvud skulle återupptagas.

RF 37 § första stycket bör därför upphävas. Det kan då ifrågasättas om därmed samtidigt införes ett förbud mot nobilitering. Denna fråga besvarades av konstitutionsutskottet år 1911 (utl. nr 16) och år 1916 (utl. nr 13) jakande. Samma utskott hade emellertid år 1908 (utl. nr 4) liksom Reuterskiöld i sin ovan nämnda utredning hävdat den motsatta ståndpunkten. Enligt utredningens mening kan det, sedan rätten att nobilitera ej använts på nära 60 år, icke rimligen göras gällande annat än att ett upphävande av RF 37 § första stycket innebär ett förbud mot nobilitering.

Även om RF 37 § första stycket upphäves, kommer ridderskapet och adeln att kvarstå som offentligrättslig korporation och kunna vårda sina gemensamma angelägenheter enligt riddarhusordningens bestämmelser. Även RF 37 § andra stycket kan enligt utredningens mening upphävas utan att ridderskapet och adelns karaktär av offentligrättslig korporation ändras. I riddarhusordningen stadgas nämligen, att om ridderskapet och adeln beslutar ändring eller tillägg till riddarhusordningen, skall beslutet därom överlämnas till konungens nådiga stadfästelse.

Det må i detta sammanhang erinras om att ordensväsendet ej grundas på någon bestämmelse i regeringsformen. Rätten för konungen att utdela ordnar är där endast förutsatt så till vida att det stadgas i RF 39 §, att interimsregering ej har rätt att utdela »riddarevärdighet».

43 §. Går Konungen i fält, eller till avlägsnare inrikes orter reser, förordne minst tre ledamöter av statsrådet, under den ordförande, som Han, antingen ibland

prinsar av Sitt hus eller ibland statsrådets ledamöter, särskilt nämner, att föra regeringen i de mål, Konungen föreskriver. Med de mål, Konungen då Själv avgör, förhålles på det sätt, som 8 § stadgar.

Vad nu om Konung sagt är, gälle ock i avseende på regent, då riksstyrelsen av honom utövas.

Med den av utredningen föreslagna omläggningen av regeringens beslutsformer, finns det, såsom ovan (s. 238) framhållits, icke något behov av att bibehålla institutet »tillförordnad regering».

44 §. Ingen prins av det konungsliga huset, det vare sig kronprins, arvfurste eller furste, må gifta sig, med mindre Konungen, sedan statsrådets tankar inhämtats, därtill lämnat samtycke. Sker det ändock; have han förverkat arvsrätt till riket både för sig, barn och efterkommande.

Bestämmelsen är av den karaktären, att den bör ha plats endast i successionsordningen. Ett motsvarande stadgande finns också i 5 § successionsordningen.

45 §. Varken Svea rikes kronprins och arvfurste eller prinsar av det konungsliga huset skola hava något livgeding eller civilt ämbete; dock kunna efter gammalt bruk titlar av hertigdömen och furstendömen dem tilläggas, utan rättighet till de landskap, vilkas namn de bära.

I utredningens förslag till ny regeringsform stadgas, att rikets styrelse tillkommer regeringen samt att för rikets förvaltning finnes under regeringen förvaltningsmyndigheter (1 kap. 4 §). Häri ligger ett förbud mot förläning av hertigdöme och av livgeding. Inrättande av hertigdöme innebär, att den »territoriella höghetsrätten» till viss del av riket överlåtes till viss person. Avsöndrande av ett område till livgeding medför, att förvaltningen av området i fråga uppdrages åt viss person, som samtidigt får disponera skatteinkomsterna från området. Något hertigdöme har icke funnits sedan år 1622, något livgeding ej sedan frihetstidens ingång; livgeding var dessförinnan den sedvanliga metoden att svara för änkedrottnings underhåll. Formuleringen i 1 kap. 4 § lägger givetvis icke hinder i vägen för det gamla bruket att prins tilldelas titel av hertigdöme.

Förutom förbud mot förläning av hertigdöme och livgeding innehåller RF 45 § ett förbud för prins att inneha civilt ämbete. Detta sistnämnda förbud har flera gånger uppmärksammats i motioner i riksdagen. År 1903 föreslogs sålunda att förbudet skulle utsträckas till att avse jämväl militära ämbeten. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 8) och avslogs av riksdagen. År 1916 ifrågasattes, att prins väl skulle få inneha civilt ämbete men ej militärt. Även denna gång ställde sig konstitutionsutskottet avvisande till ändring av RF 45 §. I en reservation till utskottets utlåtande (nr 12) yrkades emellertid, att både de militära och de civila ämbetena skulle stå öppna för prins. Första kammaren biföll utskottets förslag, medan

andra kammaren antog reservationen. Enligt utredningens mening saknas anledning att behålla förbudet för prins att inneha civil tjänst.

Utredningen föreslår, i enlighet med vad nu anförts, att bestämmelserna i RF 45 § icke överföres till en ny regeringsform.

46 §. Landet skall förbliva indelat i hövdingdömen under den vanliga lantregeringen. Ingen generalguvernör inom riket må hädanefter förordnas.

Utredningens förslag till ny regeringsform förutsätter förekomsten av centrala, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter. Något förbud i grundlag mot förening av civil och militär myndighetsutövning synes icke påkallat. Med hänsyn till det anförda har i förslaget till regeringsform icke upptagits någon motsvarighet till stadgandena i RF 46 §.

48 §. Konungens hov står under Dess enskilda styrelse; kunnande Han häruti förordna som Honom gott synes. Alla beställningar vid Sitt hov må Konungen efter behag tillsätta och därifrån avsätta.

Skillnaden mellan statstjänst och tjänst vid hovet var i äldre tid icke markant. Om och i vilken utsträckning hovtjänsterna numera är att anse såsom offentliga tjänster är icke fullt klart. Under alla förhållanden äger RF 28 och 36 §§ icke tillämpning å sådan tjänst.

Enligt utredningens mening bör hovet anses stå utanför den statliga förvaltningsorganisationen. Någon anledning att bibehålla bestämmelsen i RF 48 § föreligger därför icke.

55 §. Ej må riksdagen, kamrarna eller något riksdagens utskott i Konungens närvaro över något ämne rådpläga eller besluta.

Förbudet för riksdagen och dess utskott att överlägga och besluta i konungens närvaro, vilket upptogs i regeringsformen närmast under intrycket av Gustaf III:s metod att genomdriva förenings- och säkerhetsakten år 1789 genom att personligen leda förhandlingarna på riddarhuset, ansågs på sin tid utgöra en viktig garanti för den maktdelning, som regeringsformen avsåg att realisera. Det kompletterades med bestämmelser i riksdagsordningen. Enligt RO 53 § äger riksdagen eller kamrarna ej rådpläga eller besluta över något ämne i konungens närvaro, ej heller äger omyndig konungs förmyndare övervara kamrarnas överläggningar eller beslut. Tidigare gällde ett motsvarande förbud även för statsrådets ledamöter, då de förde riksstyrelsen, men detta upphävdes år 1953 (se prop. 1952: 198).

Med den maktdelning mellan konung och riksdag, som 1809 års regeringsform avsåg att förverkliga, kunde förbudet i RF 55 § för riksdagen och dess utskott att överlägga och besluta i konungens närvaro te sig väl motiverat. Med det parlamentariska statsskick, som utredningen föreslår, saknas anledning att bibehålla ifrågavarande grundlagsstadgande.

56 §. I vilken ordning Konungens propositioner, så ock av riksdagsmän inom kamrarna väckta frågor, må till avgörande företagas, därom stadgas i riksdagsordningen.

Enligt 6 kap. 12 § gives närmare bestämmelser om riksdagen och dess arbete i lag (riksdagsordningen). Med hänsyn härtill är det enligt utredningens mening icke erforderligt, att i regeringsformen särskilt erinra om att bestämmelserna om riksdagsärendenas avgörande upptagits i riksdagsordningen.

67 §. Konungens ombud i riksgäldskontoret beviste ej fullmäktiges sammankomster oftare, än då fullmäktige åstunda att med honom överlägga.

Bestämmelsen bör, såsom framhålles under FRO 5 kap. 10 §, icke medtagas i en ny regeringsform.

68 §. De till riksgäldsverket hörande och dit anslagna medel må icke under någon förevändning, eller med vad villkor som helst, därifrån ryckas eller användas till andra behov än dem, riksdagen bestämt. Allt förordnande, som däremot strider, vare kraftlöst.

Bestämmelsen bör, såsom ovan (s. 416) framhållits, icke medtagas i en ny regeringsform.

74 §. Från den dag, då, enligt beslut av Konungen i statsrådet och sedan riksdagen, om session ej pågår, blivit inkallad, rikets krigsmakt eller någon del därav ställes på krigsfot, vare sig för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den, vid krig mellan främmande makter, av någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för avvärjande av ett befarat eller börjat angrepp, och intill den dag, då krigsmakten skall återgå till fredsfot, äge Konungen att i den ordning, på det sätt och på de villkor samt med den skyldighet för staten till ersättning, som bestämmas i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag, låta av kommuner eller enskilda utfordra förnödenheter och tjänstbarheter, som må vara att i orten tillgå och som erfordras för fyllande av sådana krigsmaktens oundgängliga behov, vilka icke på annat sätt kunna med tillräcklig skyndsamhet tillgodoses.

Enligt den ursprungliga lydelsen av paragrafen ägde konungen ej makt att fordra någon annan gärd till utförande av ett uppkommet krig än det sammanskott av födande varor, som i en landsort kunde bli erforderligt till krigsfolks underhåll under tåg eller marsch, när de särskilda orter, där detta tåg skedde, icke förmådde förse trupperna med nödigt uppehälle. Gärden skulle dock genast ersättas med pengar efter markegångspris med 50 procents förhöjning. Den fick icke användas för trupper, som förlagts å någon ort eller nyttjades i krigsrörelser. Paragrafen hade då sin naturliga placering omedelbart efter det i RF 73 § stadgade förbudet mot nya pålagor, utskrivningar av manskap eller av penningar och varor utan riksdagens fria vilja och samtycke.

Den nuvarande utformningen av RF 74 § tillkom år 1894, varvid rekvi-

sitionsinstitutet avsevärt utvidgades. Förutsättningen för rekvisitions begagnande är mobilisering. I övrigt hänvisas i huvudsak till närmare bestämmelser i samfällt stiftad lag. Nu gällande rekvisitionslag är av den 30 juni 1942. Bestämmelser om rekvisitioner för militära ändamål finns vidare i beredskapsförfogandelagen den 30 juni 1942 och civilförsvarslagen den 22 april 1960 (8 kap.), bestämmelser om rekvisitioner för ordningsmaktens behov i lagen om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m. m. för ordningsmaktens behov den 17 juni 1932. Beredskapsförfogandelagen avser tillgodoseende av beredskapen vid sådan del av krigsmakten, som utan att vara ställd på krigsfot tages i anspråk för ändamål varom förmäles i 28 § 1 mom. värnpliktslagen den 4 juni 1954. Enligt sagda moment må konungen efter statsrådets hörande, då rikets försvar eller dess säkerhet eljest det kräver, inkalla samtliga värnpliktiga eller värnpliktiga till det större eller mindre antal, som finnes behövligt.

Allmänna förfogandelagen den 26 maj 1954, som träder i tillämpning vid krig och som kan tillämpas vid krigsfara och vissa andra lägen, innehåller bestämmelser, som tjänar motsvarande syfte som rekvisitionslagen (se ovan under 10 kap. 2 §). Bl. a. stadgas, att konungen eller myndighet som konungen bestämmer äger föreskriva, att sådan förnödenhet, som erfordras för krigsbruk eller för ekonomisk försvarsberedskap eller som eljest är av vikt för befolkningen eller produktionen, skall av ägaren eller innehavaren avstås till kronan. Även andra s. k. fullmaktslagar innehåller bestämmelser, som ger det allmänna möjlighet till förfogande, t. ex. över tjänster eller betalningsmedel.

Bestämmelserna i RF 74 § bör enligt *utredningens* mening icke överföras till en ny regeringsform. Ett upphävande av paragrafen skulle möjliggöra en förenkling av nuvarande bestämmelser angående rekvisition och förfogande vid krig och krigsfara. Stadgandena i beredskapsförfogandelagen, vilka icke avser mobilisering och alltså icke kunnat infogas i den av RF 74 § föreskrivna rekvisitionslagen, torde — om grundlagsparagrafen upphäves — lämpligen böra inarbetas i rekvisitionslagen. Det kan vidare ifrågasättas, om ej rekvisitionslagen kunde sammanslås med allmänna förfogandelagen. Båda har samma syfte och det kan hävdas att samma regler för rekvisition och förfogande bör gälla på det militära och på det civila området. För att taga ställning härtill erfordras emellertid en särskild utredning. Ett upphävande av RF 74 § kräver i och för sig endast formella ändringar i rekvisitionslagen, vilka kan företagas oberoende av en sådan utredning.

75 §. De årliga markegångstaxorna skola upprättas genom deputerade, valde på sätt av riksdagen särskilt stadgas. Vad dessa i avseende på markegångssättningen fastställa, tjäne till efterlevnad, såvida ej ändring däruti i behörig ordning sökes och vinnes.

Skatter, arrenden och andra prestationer var i äldre tid i betydande ut-

sträckning bestämda i varor men erlades i pengar. Fastställandet av de priser efter vilka de olika varupersedlarna skulle omräknas i pengar var då en viktig förrättning. Den kallades markegångssättning. Alltjämt förekommer betalning efter markegång, men markegångssättningen är numera av helt underordnad betydelse i jämförelse med vad som gällde i äldre tid. Bestämmelsen i RF 75 § att de årliga markegångstaxorna skall upprättas genom deputerade, valda på sätt av riksdagen särskilt stadgas, har numera tillämpats så, att markegångsdeputerade består av fem ledamöter, av vilka tre utses av kammarkollegiet bland kollegiets chef och ledamöter samt två utses av statens jordbruksnämnd bland nämndens ledamöter (SFS 1954: 132; kungl. förordning, given med riksdagen). Denna anordning står knappast i god överensstämmelse med konstitutionsutskottets uttalande vid riksdagen 1840—41 (nr 25 s. 3), att det var oförenligt med andan och betydelsen av RF 75 § att markegångssättningen, som hade en del av folkets självbeskattning till föremål, skulle vara underkastad prövning av kammarkollegiet.

Bestämmelserna i RF 75 § är icke av den karaktären att de bör ha sin plats i grundlag. De kan upphävas utan att motsvarande bestämmelser upptages i annan lag eller författning, eftersom det ämne varom här är fråga regleras uttömmande i 1954 års förordning angående markegångstaxor.

78 §.

Ej må någon del av riket kunna därifrån söndras genom försäljning, förpantning, gåva eller å annat dylikt sätt.

Bestämmelsen, vilken syftar på de offentligrättsliga befogenheter som en stat utövar med avseende å sitt territorium, är av den karaktären att den icke bör överföras till en ny regeringsform. Frågan om avhändandet av äganderätt till statens fasta egendom behandlas i 8 kap. 6 §.

79 §. 1:o. Ingen förändring av rikets vapen eller flagga må göras utan riksdagens samtycke.

2:o. Ej heller må någon förändring i rikets mynt till skrot eller korn, det vare sig till förhöjning eller avslag, äga rum utan riksdagens bifall; Konungens rättighet att låta slå mynt dock oförkränkt.

Bestämmelsen i första momentet infördes år 1903 och föranleddes av Oscar II:s sanktion av norska stortingets beslut att unionstecknet skulle borttagas ur Norges flagga. Riksdagens samtycke har lämnats på så sätt, att bestämmelserna om rikets vapen och flagga upptagits i samfällt stiftade lagar (lagen om rikets vapen den 15 maj 1908 och lagen angående rikets flagga den 22 juni 1906). Då lag enligt utredningens förslag till ny regeringsform (7 kap. 1 §) ej får ändras eller upphävas annorledes än genom lag och då lag stiftas av riksdagen, har stadgandet i RF 79 § 1 mom. icke upptagits i utredningens förslag till regeringsform.

I andra momentet förutsättes, att konungen såsom prerogativ innehar rätten att slå mynt. Konungen bestämmer således, vilka kvantiteter mynt som skall tillverkas, myntens utseende samt präglingen. Vad som fordrar

riksdagens bifall är endast myntens metalliska kvalitet och metalliska kvantitet. Riksdagens medbestämmanderätt i dessa hänseenden har utövats i lagform (se lagen om rikets mynt den 30 maj 1873 med senare ändringar).

Då bestämmelser angående myntens metalliska kvalitet och metalliska kvantitet finns upptagna i lag och då dessa bestämmelser kan ändras endast genom lag, föreligger enligt utredningens mening tillräcklig garanti för att riksdagens inflytande i dessa hänseenden blir tillvarataget. Något särskilt grundlagsskydd för detta inflytande är därför icke erforderligt, varför ej heller stadgandet i RF 79 § 2 mom. upptagits i förslaget till regeringsform.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla, att det i och för sig icke kan anses tillfredsställande, att riksbanken, som innehar sedelutgivningsrätten, icke har något inflytande över vilka kvantiteter mynt, som skall få tillverkas. Nära till hands skulle ligga, att rätten att slå mynt överläts åt riksbanken. I sitt år 1959 avgivna betänkande (stenc.) har 1955 års myntutredning undersökt frågan om en organisatorisk omläggning i syfte att riksbanken skulle övertaga ansvaret för mynttillverkningen. Myntutredningen ansåg, att en sammanslagning av mynt- och justeringsverket samt riksbankens sedeltryckeri »för närvarande» icke lämpligen borde genomföras. Enligt myntutredningens direktiv skulle emellertid i förevarande sammanhang ingen ändring ifrågasättas i RF 79 §. I betänkandet berördes därför icke den här väckta frågan om överflyttandet av mynträtten till riksbanken. Vad som avsågs var endast att riksbanken skulle övertaga ansvaret för det tekniska utförandet, kontrollen och sådant. Om nu grundlagsstadgandet upphäves, kan emellertid enligt utredningens mening tiden vara inne för en utredning i syfte att överföra mynträtten till riksbanken.

80 §. Krigsmakten till häst och fot såväl som båtsmanshållet av rotering och indelning förbliver vid de med landet och städerna upprättade kontrakter och indelningsverk, vilka till deras huvudgrunder skola orubbade vara, intill dess Konungen och riksdagen finna nödigt någon ändring däruti samfällt att göra; kunnande ingen ny eller tillökad rotering, utan genom Konungs och riksdags sammanstämmande beslut, tillkomma.

Varder genom särskild lag, med indelningsverkets upphävande, annan grund lagd för ordnandet av krigsmakten till lands och sjöss, då må ej ändring i sådan lag göras utan av Konungen och riksdagen samfällt.

Den försvarsorganisation, som garanteras av bestämmelserna i paragrafens första stycke, är sedan länge upphävd. Enligt utredningens förslag till ny regeringsform (7 kap. 2 §) får bestämmelser om värnplikt och annan tjänsteplikt ej givas annorledes än i lag. Stadgandena i RF 80 § har i förslaget till ny regeringsform ingen annan motsvarighet än den nu nämnda.

83 §. Ej må någon för framtiden gällande förklaring av grundlagarna stadgas, utan på det sätt, som vid ändringar i dem iakttagas bör.

Någon grundlagsförklaring jämlikt RF 83 § torde icke ha förekommit.

Av skäl som angives under RF 88 § bör institutet icke överföras till en ny regeringsform.

84 §. Grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas.

Stadgandet, som före omredigeringen av regeringsformen 1865—66 utgjorde en sista punkt i 83 § angående grundlagsförklaring, har vanligen uppfattats såsom en regel avseende grundlagstolkning. Angående den närmare innebörden av stadgandet har emellertid vitt skilda meningar framförts.[1]

Ehuru hänvisningar till RF 84 § naturligt nog icke sällan förekommit i debatterna om tolkningen av skilda grundlagsbestämmelser både under äldre och senare tid, synes det mycket ovisst om 84 § haft någon faktisk betydelse för grundlagstillämpningen. Stadgandet har tolkats på olika sätt och dess vanliga roll har varit att åberopas som ett ytterligare belägg för att den tolkning, som man av andra skäl förordat, är den rätta.

Givetvis förutsättes att grundlag, liksom annan lag, skall noggrant iakttagas och följas. Någon särskild regel för grundlags tolkning synes man emellertid varken kunna eller böra uppställa; det naturliga är att grundlag tolkas enligt samma principer som gäller för lagtolkning i allmänhet. I andra länders författningar brukar ej heller särskilda tolkningsföreskrifter ingå.

Utredningen föreslår således, att något stadgande svarande mot RF 84 § icke upptages i en ny regeringsform.

88 §. Med förklaring över civil- och kriminal- samt kyrkolag förhålles som med sådan lags stiftande. De förklaringar, som, till svar på inkomna förfrågningar om lagens rätta mening, Konungen genom Dess högsta domstol giver under tid, då session ej pågår, kunna ogillas senast av den riksdag som nästföljande år samlas, så ock, om förklaring angår ämne, som till kyrkolag hörer, av det allmänna kyrkomöte, som efter förklaringens meddelande först hålles, och må dylika förklaringar, där de sålunda ogillade blivit, ej längre gälla eller av domstolarna iakttagas och åberopas.

Lagförklaring enligt RF 83 och 88 §§ är ett auktoritativt uttalande, att en viss lagregel har en viss innebörd. Ett sådant uttalande har, som det brukar heta, »förbindande kraft». Lagförklaring i den mening här avses är med andra ord en lagstiftningsakt, och den tillgår i samma former som är föreskrivna för lagändring. Den låter texten i den lagregel, som den avser, stå kvar oförändrad, och lägger ovanpå denna en ny lagstiftningsprodukt, som ändrar eller specificerar innebörden av lagregeln.

Lagförklaring var en i äldre tid ofta använd lagstiftningsform. Detta bör ses mot bakgrunden av dåvarande åskådning, att lagen var evig och oförändrlig. Med »lagen» avsågs emellertid närmast lagens principer; själva

[1] Se härom Westerberg, RF § 84 (1953) och där åberopade författare samt en diskussion i Statsvetenskaplig tidskrift 1954 med inlägg av Vidhög, Westerberg och Westerståhl.

lagtexten lade man mindre vikt vid. Betecknande är, att riksdagens lagbeslut i äldre tid ofta icke avsåg en utarbetad lagtext utan endast principfrågorna. I ett sådant läge kunde lagförklaring anses som en naturlig lagstiftningsmetod. Då lagförklaringen kunde gå »mot» lagtexten, kunde skillnaden mellan lagförklaring och lagändring vara svår att se.

Därtill kom, att det med en äldre tids bristfälliga och svåröverskådliga lagbestånd ej sällan tedde sig enklare att genomföra en lagförklaring än en lagändring. Lagförklaringen blev en naturlig form för rättsutvecklingen. Den ledde emellertid samtidigt till att lagbeståndet blev ännu mera svåröverskådligt.

Lagförklaring enligt RF 88 § förekom under 1800-talets första hälft vid upprepade tillfällen, därefter endast sporadiskt och har numera helt kommit ur bruk. De sista exemplen är förklaringen den 14 oktober 1892 angående allmänna lagens stadganden om stämning, förklaringen den 9 juni 1893 av 7 kap. 3 § strafflagen och förklaringen den 15 mars 1918 rörande 1906 års lag om förbud i vissa fall för bolag och förening att förvärva fast egendom. Senaste gången yrkande om lagförklaring framfördes i riksdagen torde ha varit år 1926. Tillfogas må, att JO enligt tidigare instruktion även hade till uppgift att yrka lagförklaring. Sista gången så skedde torde ha varit år 1909. Lagförklaring enligt RF 88 § förekommer sålunda numera icke. Detta hänger samman med att tyngdpunkten i lagstiftningsförfarandet förskjutits till själva lagtextarbetet. I och med att det äldre lagbeståndet ersatts med nya lagar, har det ansetts olämpligt att vid sidan av lagtexten ha av lagstiftaren gjorda särskilda förklaringar angående innebörden av densamma. Redan i samband med tillkomsten av 1893 års lagförklaring framhölls, att en lagförklaring icke vore på sin plats, när det gällde »nya» lagar. Härtill kan fogas, att lagutskottet år 1897 uttalade (utl. nr 23), att det ej borde ifrågakomma att under form av lagförklaring antaga en lagbestämmelse, som i sig innebar utsträckning av ett stadgandes tillämplighet till ett område, vilket det icke torde ha varit lagstiftarens mening att inrymma under stadgandet. Det skall också nämnas, att första lagutskottet år 1926 i samband med avstyrkande av ett motionsledes framfört yrkande om lagförklaring framhöll (utl. nr 28), att lagförklaring var ett institut, som endast sparsamt kommit till användning och att det låg i sakens natur, att så borde vara förhållandet. Allenast då särskilda skäl vore för handen, borde de lagstiftande myndigheterna ingripa med en förklaring av lagens rätta mening.

Bestämmelserna i RF 88 § bör enligt *utredningens* mening icke överföras till en ny regeringsform. Det är icke lämpligt att vid sidan av själva lagtexten ha av lagstiftaren fastställda, senare utfärdade förklaringar angående innebörden av ett lagställe. Anser lagstiftaren en ändring av lagtillämpningen erforderlig, bör sådan ändring genomföras genom ändring av den lagtext, å vilken lagtillämpningen i fråga bygger.

91 §. I den händelse 39 § omtalar, att Konungen, efter företagen resa, utöver tolv månader ur riket bliver, sammankalle regenten eller statsrådet, då det riksstyrelsen förvaltar, genom öppet påbud riksdagen och låte kallelsen inom femton dagar efter berörda tids förlopp uti allmänna tidningarna kungöra. Sedan Konungen därom underrättad blivit, men Han ändock icke till riket återkommit, tage riksdagen den författning om rikets styrelse, vilken riksdagen nyttigast finner.

92 §. Lag samma vare, om en Konungs sjuklighet fortfar av den beskaffenhet, att Han längre tid än tolv månader med regeringsärendena Sig icke befattat.

Paragraferna har ingen motsvarighet i utredningens förslag till ny regeringsform. Här må hänvisas till vad ovan anförts under 3 kap.

95 §. Om, emot förmodan, regenten eller statsrådet underläte att i de fall, nästföregående fyra §§ omförmäla, riksdagen genast sammankalla, då åligge det ovillkorligen rikets hovrätter att, genom offentliga kungörelser, underrättelse härom meddela, på det riksdagen må kunna sammankomma, att sin och rikets rätt iakttaga och skydda. Sådan riksdag sammanträder å tjugonde dagen efter den, då regenten eller statsrådet sist bort kallelse därtill kungöra.

De fyra fall, paragrafen avser, är då konungen stannar utöver tolv månader ur riket (RF 91 §), då konungs sjuklighet fortfar av den beskaffenhet, att han under längre tid än tolv månader icke befattat sig med regeringsärendena (92 §), då konung dör och tronföljaren ännu är omyndig (93 §), samt då konungaätten utgår på manliga sidan (94 §). De två sistnämnda fallen har motsvarigheter i utredningens förslag till ny regeringsform (se 3 kap. 6—7 §§).

Enligt den ursprungliga lydelsen av 1809 års regeringsform skulle lagtima riksdag hållas endast vart femte år. Det kunde då te sig befogat, att för den händelse regenten eller statsrådet icke utlyste riksdag i de fall varom här är fråga, det fanns andra organ som kunde gripa in. Då riksdagen numera sammanträder årligen och även en minoritet inom riksdagen kan begära urtima riksmöte samt då enligt utredningens förslag också talmannen på eget initiativ skall kunna sammankalla riksdagen till sådant riksmöte, finns det icke någon anledning att i en ny regeringsform upptaga en bestämmelse, som svarar mot nuvarande RF 95 §.

100 §. Justitieombudsmannen och militieombudsmannen åligge, att, var för sig, till riksdagen avlämna årlig redogörelse för förvaltningen av de dem förtrodda ämbeten samt däruti, en var med avseende på området för hans ämbetsutövning, utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring.

Såsom framgår av FRO 3 kap. 3 § anser utredningen att ombudsmännen alltjämt skall avlämna ämbetsberättelser till riksdagen rörande sin tjänsteutövning. Det synes emellertid, såsom anförts under 9 kap. 6 §, tillfyllest att skyldigheten för ombudsmännen att årligen avlämna ämbetsberättelse föreskrives i instruktionen för ombudsmännen.

103 §. Riksdagen skall vart fjärde år, på sätt riksdagsordningen stadgar, tillsätta en nämnd, som äge att döma, huruvida högsta domstolens och regeringsrättens samtliga ledamöter gjort sig förtjänta att i deras viktiga kall bibehållas, eller om vissa av dem, utan bevisligen begångna fel och brott, varom föregående § handlar, likväl kunde anses böra från detta kall skiljas. Beslutar denna nämnd efter omröstning i den ordning, som i riksdagsordningen sägs, att någon eller några av högsta domstolens eller regeringsrättens ledamöter skola anses vara ifrån riksdagens förtroende uteslutna, blive han eller de därefter av Konungen, hos vilken riksdagen skall härom göra anmälan, ifrån ämbetet genom nådigt avsked skilde. Dock tillägge Konungen honom eller dem vardera en årlig pension till lönens halva belopp.

104 §. Ej må riksdagen ingå i någon särskild prövning av högsta domstolens eller regeringsrättens beslut, eller någon allmän överläggning därom uti nämnden förefalla.

Justitieråden och regeringsråden har f. n. liksom statsråden ett dubbelt ansvar; ett juridiskt, som utkräves inför riksrätten, och ett politiskt ansvar, som icke är knutet till någon brottslig gärning utan till det allmänna omdömet om deras sätt att sköta sitt ämbete. Det sistnämnda ansvaret utkräves av den nämnd, varom RF 103 § handlar, allmänt kallad *opinionsnämnden*.

Opinionsnämnden, som saknar direkt motsvarighet i andra länder, inrättades genom 1809 års regeringsform och ingår som ett led i det system av balans och kontroll, som man då ville skapa. Å ena sidan fastslogs, till skillnad från vad tidigare varit gällande, att ledamöterna av högsta domstolen skulle vara oavsättliga. Å andra sidan ansågs det emellertid, såsom saken formulerades i det memorial varmed förslaget till regeringsform framlades av konstitutionsutskottet, att den högsta domaremakten icke borde »uppresas såsom en oombytlig korporation till en stat inom staten». Det hade därför befunnits »nödigt icke allenast att de ledamöter därav, som för bevisliga fel kunde tilltalas, skulle efter lag dömas, utan även att riksens ständer skulle kunna ifrån deras ämbeten till ett visst antal vid varje riksdag skilja dem, som genom ålder, sjuklighet eller andra sådana orsaker bleve oförmögna att deras höga kall värdigt uppfylla eller icke längre bibehölle det allmänna förtroendet». I memorialet tillades, att de formaliteter beträffande förfaringssättet, som föreslagits, syntes »böra utesluta all verkan av enskild stämpling och agg och tillika förekomma ständernas prövning av särskilda rättegångsärenden».

Under ståndstiden spelade opinionsnämnden en viss, stundom ganska uppmärksammad roll. Visserligen beslöt nämnden aldrig, att något justitieråd skulle vara uteslutet från ständernas förtroende, i det den för ett sådant beslut erforderliga majoriteten av två tredjedelar av rösterna icke uppnåddes. Det bör emellertid framhållas, att justitiestatsministern och ett justitieråd själva före nämndens sammanträde vid riksdagen 1840—41 begärde och erhöll avsked och därigenom förekom »prickning». Mot 1850-talets slut började intresset för opinionsnämnden försvinna, och därefter

har det endast vid några tillfällen förekommit, att mer än några enstaka medlemmar av nämnden jakande besvarat den fråga, som enligt RO 69 § först skall ställas under votering inom nämnden: »Skall omröstning anställas till uteslutande av någon bland högsta domstolens ledamöter?» När så skett har det varit att betrakta som efterverkningar av en dom av högsta domstolen i något uppmärksammat mål; senast var så fallet vid 1929 års riksdag, då det s. k. Marsjömålet var aktuellt. Den senaste gången någon ledamot inom nämnden över huvud besvarat ovan nämnda fråga jakande var år 1933. Vad regeringsrätten angår har endast vid ett tillfälle (1929) av någon ledamot av nämnden ifrågasatts, att det skulle anställas omröstning för uteslutande av något regeringsråd.

Vid två tillfällen under Carl Johans-tiden föreslogs i proposition, att opinionsnämnden skulle avskaffas, men förslagen avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av ständerna. I sin ämbetsberättelse år 1849 riktade JO en skarp kritik mot opinionsnämnden såsom institution. Sedan intresset för nämnden minskat, har emellertid dess existens icke längre ifrågasatts av regeringen eller inom riksdagen. De motioner i ämnet som väckts, har avsett ändringar i nämndens sammansättning samt ökning av dess befogenheter. År 1921 ifrågasattes sålunda, att även andra domare än justitie- och regeringsråd skulle vara underkastade opinionsnämndens prövning. Förslagen har emellertid icke väckt något större intresse.

Opinionsnämnden har under de senaste 100 åren icke tilldragit sig någon egentlig uppmärksamhet och synes, som det sagts, »oåterkalleligt ha glidit undan i det konstitutionella livets bakgrund». Om den över huvud ännu kan ha någon betydelse genom sin blotta existens kan även ifrågasättas. Redan av dessa skäl synes inget behov föreligga av att opinionsnämnden bibehålles. Därtill kommer, och det är mera väsentligt, att den kontroll som opinionsnämnden skulle kunna utöva icke står i överensstämmelse med principen om domstolarnas självständighet. Utredningens förslag innebär därför, att opinionsnämnden avskaffas. Vad angår förbudet i RF 104 § för riksdagen att ingå i någon särskild prövning av högsta domstolens eller regeringsrättens beslut hänvisas till vad som anföres under 9 kap. 5 §.

112 §. Uti riksdagsmannavalen må icke någon ämbets- och tjänsteman med sin ämbetsmyndighet obehörigen verka. Gör någon det, miste sysslan.

Bestämmelsen är enligt utredningens mening av den karaktär, att den icke bör ha sin plats i grundlag. De gärningar som avses i pragrafen, är straffbelagda enligt brottsbalken 17 kap. 8 §.

113 §. Taxeringsmän, som riksdagens bevillnings föreskrifter å dess vägnar tillämpa, skola ej för debitering eller taxering kunna till något ansvar ställas.

Den allmänna bevillning, som ståndén i äldre tid åtog sig, infördes, specificerad på olika yrkesgrupper m. m., i ständernas bevillningsförordning.

Vad var och en av de skattskyldiga skulle erlägga i bevillning bestämdes sedan av taxeringsmännen. Dessa valdes inom varje pastorat och ansågs som ständernas förtroendemän. De skulle vid avgifternas bestämmande rätta sig efter de fastställda generella grunderna och befintliga särskilda omständigheter. Deras beslut kunde icke överklagas. De var emellertid ansvariga inför Kungl. Maj:t och kronan, om kronans rätt eftersatts. Detta ansvar gentemot Kungl. Maj:t och kronan borttogs med tillkomsten av RF 113 §.

Grundlagsstiftarna torde sålunda med RF 113 § ha avsett att åstadkomma ett skydd för riksdagens beskattningsmakt mot Kungl. Maj:t och kronan. Sedermera har emellertid skatteväsendet omlagts och regeringens och myndigheternas inflytande över taxeringsarbetet i hög grad ökat. Alltjämt är det, som bevillningsutskottet uttalade år 1956 (utl. nr 56 s. 111), ett allmänt intresse att taxeringsmännen har en oberoende ställning, men skyddet för taxeringsmännen gentemot kronan är icke längre av någon större praktisk betydelse. RF 113 § har emellertid tolkats så, att taxeringsmän icke kan ställas till ansvar från de skattskyldigas sida för felaktigheter vid beslut avseende taxering.[1] Enligt brottsbalken 20 kap. 12 § andra stycket är den som sitter i beskattningsnämnd underkastad endast partiellt ämbetsansvar. Detta ansvar avser icke brott enligt 20 kap. 1 § (tjänstemissbruk) eller 4 § (tjänstefel). Han har vidare samma särskilda straffskydd som ämbetsman.

Såsom taxeringsmän i regeringsformens mening torde böra räknas ordförande och ledamöter i de olika beskattningsnämnderna.

Under senare år har vid upprepade tillfällen motioner väckts i riksdagen om utredning av frågan om taxeringsmäns straffrättsliga ansvar och om behovet av det skydd för taxeringsmän, som RF 113 § stadgar. År 1956 uttalade konstitutionsutskottet (utl. nr 12), att en utredning av frågan om grundlagsstadgandets innebörd kunde vara motiverad. Vidare ifrågasatte utskottet, om en bestämmelse i förevarande ämne numera borde ha sin plats i grundlag. Stadgandet i fråga borde emellertid icke uteslutas ur regeringsformen utan att ersättas av särskild föreskrift i annan lag eller författning. I varje fall lekmannarepresentanterna i beskattningsnämnderna borde enligt utskottets åsikt med hänsyn till arten av sina arbetsuppgifter åtnjuta ett särskilt skydd för sina åtgärder i taxeringsfrågor. En utredning genom regeringens försorg i nu berörda och därmed nära sammanhängande spörsmål borde föregå ett ställningstagande till frågan om upphävande eller ändring av RF 113 §. I enlighet med utskottets förslag beslöt riksdagen att i skrivelse till regeringen giva till känna, vad utskottet anfört.

Utredningen vill i anslutning till vad konstitutionsutskottet anförde vid 1956 års riksdag uttala, att stadgandet i RF 113 § icke är av den karaktären att det bör ha sin plats i grundlag.

Om RF 113 § sålunda upphäves, uppstår fråga, om en motsvarande bestämmelse bör intagas i annan lag eller författning. Den straffrihet som

[1] En översikt över rättspraxis har lämnats av Leksell, Svensk skattetidning 1958 s. 2 ff.

paragrafen bereder, torde emellertid kunna avse endast gärningar, som skulle vara att bedöma som tjänstemissbruk eller tjänstefel. Då såsom nyss anförts ledamot av beskattningsnämnd har endast partiellt ämbetsansvar, torde det skydd, som grundlagen för närvarande ger, vara garanterat av brottsbalken. Utredningen har icke funnit anledning att ytterligare ingå på frågan om utformningen av taxeringsmäns straffrättsliga ansvar. Detta spörsmål kan nämligen icke ses isolerat från frågan om omfattningen av ämbetsansvaret i allmänhet. Den sistnämnda frågan kommer, såsom framhållits av chefen för justitiedepartementet i prop. 1963: 156 (s. 28), att i hela sin vidd upptagas till omprövning, när det pågående arbetet på en lösning av problemet om statstjänstemännens förhandlingsrätt lett till resultat.

Reservationer och särskilda yttranden

I det följande återges de reservationer och särskilda yttranden som hänför sig till stadganden i förslaget till regeringsform.

Reservationer och särskilda yttranden avseende valsystem m. m., folkomröstning, statsformen och regeringens beslutsformer har redovisats i del 1 s. 49 ff. av föreliggande betänkande.

1 kap. 2 §

Särskilt yttrande av herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl

De gällande bestämmelserna i RF 16 § motsvaras i förslaget av ett helt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap.). Det första kapitlet i den föreslagna regeringsformen, vilket avser statsskickets grunder, är uppbyggt på det sättet att, efter en inledande paragraf, de följande paragraferna (2—9 §§) sammanfattar det väsentliga innehållet i följande kapitel i förslaget (2—9 kap.). Genom att i 2 § upptaga RF 16 § i hela dess vidd, har emellertid den angivna principen frångåtts. Härtill kommer, och det är allvarligare, att paragrafen i den sålunda föreslagna lydelsen i sakligt hänseende icke stämmer väl överens med innehållet i 2 kap. Med hänsyn bl. a. till den lagprövningsrätt, som enligt förslaget tillkommer domstolarna, är denna bristande överensstämmelse ägnad att medföra svårigheter av skilda slag. På grund av vad nu anförts föreslår vi att paragrafen erhåller följande lydelse:

Rikets alla myndigheter skola, framgent liksom hittills, styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd.

Det må anmärkas att paragrafen i den av oss föreslagna lydelsen ansluter till väsentliga delar av RF 16 § och till skillnad från denna i sin helhet återgår på stadganden i landslagens konungaed (5 kap. konungabalken i Magnus Erikssons landslag).

3 kap. 2 §

Särskilt yttrande av herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl

Det i stadgandet upptagna förbudet för statsråd att inneha uppdrag inom bolag etc. utesluter att statsråd utses t. ex. till ordförande i styrelsen för ett statligt bolag. Utan att taga ställning till frågan om ett sådant arrangemang är lämpligt eller icke, anser vi att grundlagsstadgandet bör få en ut-

formning som ej utesluter en anordning av detta slag. Förbudet bör därför begränsas till bolag, som icke är helt eller till övervägande delen statsägt. Det kan för övrigt ifrågasättas, om icke stadgandet hellre bör upptagas i annan författning än grundlag.

6 kap. 3 §

Särskilt yttrande av herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl

Stadgandet i paragrafens andra stycke — som icke synes utsäga annat än att den som väl uppställts som valkandidat ej må förmenas rätten att uppställas som valkandidat — är knappast av offentligrättslig natur och bör enligt vår mening utgå.

6 kap. 13 §

Särskilt yttrande av herr Rudholm

I jämförelse med gällande rätt innebär förslaget en utvidgning av riksdagsledamots immunitetsskydd. Medan skyddet enligt 1809 års regeringsform avser åtal för gärningar eller yttranden i utövningen av ledamotskapet skall enligt förslaget skyddet avse även skadeståndsanspråk från enskild målsägandes sida.

För den sålunda föreslagna utvidgningen föreligger icke något praktiskt rättspolitiskt behov. Mot utvidgningen kan vidare åberopas, att den medför påtagliga, i betänkandet icke berörda olägenheter av såväl praktisk som rättslig natur. Den närmare innebörden av dessa olägenheter har belysts bl. a. av professorn Ivar Agge i en artikel i Svensk Juristtidning (1963 sid. 161 ff.), till vilken här må hänvisas.

7 kap. 8 §

Reservation av herrar Dahlén, Sehlstedt, Wahlund och Wrigstad

Då regeringsformen antogs den 6 juni 1809 utfärdades den av konungen men underskrevs också av talmännen i de fyra ståndén. Samma metod tillämpades vid antagandet av riksdagsordningen 1866.

Med författningsutredningens förslag markeras än mer att regeringsformen är »rikets främsta grundlag». Det är då i överensstämmelse med nutida uppfattning om riksdagens ställning att talmännen, ordinarie såväl som vice talmän, inte enbart underskriver en ny regeringsform utan också själva ensamma utfärdar den. Utredningsmajoritetens ställningstagande överensstämmer enligt vår mening inte med de principiella riktlinjer, som väglett utredningen i dess förslag till ny regeringsform. Vi föreslår därför att grundlagar i fortsättningen skall utfärdas av talmän, ordinarie såväl som vice talmän.

För att möjliggöra att en grundlagsrevision behandlas på detta sätt bör

senast 1964 års riksdag besluta om ändring av nu gällande bestämmelser för grundlagsändring.

8 kap. 8 §

Särskilt yttrande av herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl

I denna paragraf ges bestämmelser om riksbanken och riksgäldskontoret. På riksgäldskontoret skall sålunda ankomma att enligt riksdagens bemyndigande upptaga lån och att förvalta statsskulden.

I motiven till paragrafen har utredningen anfört, att riksgäldskontorets nu angivna uppgifter lämpligen kan överföras till riksbanken samt att riksgäldskontorets övriga åligganden kan övertagas av riksbanken eller riksdagens kontor.

I enlighet med utredningens sålunda angivna uppfattning, till vilken vi ansluter oss, föreslår vi att bestämmelserna rörande riksgäldskontoret utgår.

9 kap. 5 §

Reservation av herr Wrigstad

För att framställa interpellation till statsråd fordras enligt förslaget riksdagens medgivande, men sådant medgivande fordras icke för att rikta spörsmål till statsråd. Något övertygande skäl för denna olika behandling kan icke anföras. Enligt min mening bör för ingendera frågeformen något speciellt riksdagens medgivande krävas, såsom en logisk konsekvens av att riksdagens beslut icke är förbundet med någon ovillkorlig svarsplikt för statsrådet.

KUNGL BIBL.
2 MAJ 1963
STOCKHOLM

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1963

1. Øresunds-forbindelsen. 1. del.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Utlännings tillträde till offentlig tjänst. [7]
Författningsutredningen VI. Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag. [16] Del 2. Motiv. [17]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. [3]
Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. [4]

Försvarsdepartementet

Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. [5]

Finansdepartementet

Preliminär nationalbudget för år 1963. [8]
Undersökning av taxeringsutfallet. [14]

Ecklesiastikdepartementet

En teknisk institution inom Stockholms universitet. [1]
1955 års universitetsutredning VII. 1. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. [9]
2. Universitetsväsendets organisation. [10]
Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. [13]
1960 års gymnasieutredning. 1. Vägen genom gymnasiet. [15]

Handelsdepartementet

Översättning av fördrag angående upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. [12]

Inrikesdepartementet

Kommunalförbundens lånerätt. [2]
Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. [6]
Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. [11]

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG, ESSELTE AB, STOCKHOLM 1963

KUNGL BIBL.
2 MAJ
STOCKHOLM