



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:2

Justitiedepartementet

SOU
1965: 2 A



SAMMANSTÄLLNING AV REMISSYTTRANDE

ÖVER FÖRFATTNINGSUTREDNINGENS
FÖRSLAG TILL NY FÖRFATTNING

UTARBETAD INOM JUSTITIEDEPARTEMENTET

Del 1: Allmänna uttalanden samt

1 och 2 kap i förslaget till regeringsform

Stockholm 1965

STATENS
OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Kronologisk förteckning

1. Sveriges sjöterritorium. Kihlström. 135 s. + 1 utviksblad. U.
2. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 188 s. Ju.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:2
Justitiedepartementet



SAMMANSTÄLLNING
AV REMISSYTTRANDEN
ÖVER FÖRFATTNINGSUTREDNINGENS
FÖRSLAG TILL NY FÖRFATTNING
UTARBETAD INOM JUSTITIEDEPARTEMENTET

Del 1: Allmänna uttalanden samt
1 och 2 kap i förslaget till regeringsform

ISAAC MARCUS BOKTRYCKERI AKTIEBOLAG

STOCKHOLM 1965

Innehåll

Förslaget till regeringsform

Remissorgan och remissuppdrag m. m.	5
Total eller partiell grundlagsreform	9
Helhetsomdömen	28
Grundlagsregleringens omfattning	35
Principen för begränsning av grundlagsregleringen	35
Principens tillämpning i förslaget	35
Grundlagsreglering rörande kommunerna	38
Grundlagsreglering rörande de politiska partierna	39
Grundlagsreglering rörande intresseorganisationerna	40
Grundlagsreglering rörande massmedia	43
Förslagets formella uppställning och språkliga utformning	44
Grundlagens namn	47

1 kap.

Kapitlets lagtekniska uppbyggnad	47
Kapitlets sakliga innehåll	51
<i>Statens huvudsyfte</i>	51
<i>Statsformen</i>	52
<i>Författningsmässigt skydd mot maktmissbruk</i>	53
<i>Folkets konstitutionella uppgifter</i>	56
<i>Riksdagens konstitutionella uppgifter</i>	57
<i>Regeringens konstitutionella uppgifter</i>	58
<i>Domstolarnas konstitutionella uppgifter</i>	59
Allmänna synpunkter	59
Lagprövningsrätten	60
Lagprövningsrätten i gällande rätt	60
Lagprövningsrätten i förslaget	64
Lagprövningsrättens betydelse för rättigheterna i 2 kap.	68
Lagprövningsfallens frekvens	72
Myndigheter med lagprövningsrätt	73
Lagprövningsrättens lagfästande	73
Särskild författningsdomstol	75

De särskilda paragraferna

1 §	75
2 §	82
3 §	87
4 §	88
5 §	92
6 §	96
7 §	96
8 §	97
9 §	99

2 kap.

Helhetsomdömen och andra allmänna synpunkter rörande kapitlet	100
Svårigheterna att förstärka grundlagsskyddet för medborgerliga rättigheter	108
Olika tänkbara metoder att förstärka grundlagsskyddet för medborgerliga rättigheter	110
Förslag om slopande av rättighetskatalogen	122
Den språkliga avfattningen av 2 kap.	126

De särskilda paragraferna

1 §	127
2 §	136
3 §	142
4 §	150
5 §	156
6 §	163
7 §	170
8 §	172
9 §	174
10 §	176
11 §	180

FÖRSLAGET TILL REGERINGSFORM

Remissorgan och remissupdrag m. m.

Författningsutredningens förslag till regeringsform (SOU 1963: 16 och 17) har i sin helhet för yttrande remitterats till överståthållarämbetet efter hörande av stadsfullmäktige i Stockholm, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län efter hörande av vederbörande landstings förvaltningsutskott och stadsfullmäktige i Göteborg, länsstyrelsen i Malmöhus län efter hörande av vederbörande landstings förvaltningsutskott och stadsfullmäktige i Malmö, länsstyrelsen i Östergötlands län efter hörande av vederbörande landstings förvaltningsutskott och stadsfullmäktige i Norrköping, övriga länsstyrelser efter hörande av vederbörande landstings förvaltningsutskott, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen, Tjänstemännens centralorganisation, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation, Riksförbundet Landsbygdens folk, Kooperativa förbundet, Sveriges industriförbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet och Sveriges advokatsamfund.

För yttrande företrädesvis över vissa delar (nedan angivna inom parentes) av förslaget till regeringsform har detta remitterats till högsta domstolens ledamöter (1, 2, 4 och 5 kap., 6 kap. 13 och 15 §§ resp. 6 kap. 18 och 20 §§ i tvåkammaralternativet, 7 kap., 9 kap. 2 § samt övergångsbestämmelserna), regeringsrättens ledamöter (1, 2, 4 och 5 kap., 6 kap. 1—8 §§ resp. 6 kap. 1—12 §§ i tvåkammaralternativet, 7 kap., 8 kap. 1 §, 9 kap. 2 § samt övergångsbestämmelserna), riksåklagarämbetet (1 kap. 2, 4, 5 och 7 §§, 2, 4 och 5 kap., 6 kap. 13 och 15 §§ resp. 6 kap. 18 och 20 §§ i tvåkammaralternativet, 7 kap. samt övergångsbestämmelserna),

Svea hovrätt (1, 2, 4 och 5 kap., 6 kap. 2, 13 och 15 §§ resp. 6 kap. 7, 18 och 20 §§ i tvåkammaralternativet, 7 och 10 kap. samt övergångsbestämmelserna),

Göta hovrätt (samma delar som Svea hovrätt),

hovrätten över Skåne och Blekinge (samma delar som Svea hovrätt),

hovrätten för Västra Sverige (samma delar som Svea hovrätt),

överbefälhavaren (1 kap. 5 §, 2 kap. 7 §, 4 kap. 13 och 14 §§, 7 kap. 2 och 6 §§ samt 10 kap.),

socialstyrelsen (2 och 4 kap.),

försäkringsdomstolen (4, 5 och 7 kap. samt övergångsbestämmelserna),

arbetsdomstolens ordförande (5 och 7 kap. samt övergångsbestämmelserna),

arbetsmarknadsstyrelsen (2 kap. 5, 6 och 11 §§ samt 4 kap. 14 §),

civilt försvarsstyrelsen (2 kap. 7 §, 4 kap. 14 §, 7 kap. 2 och 6 §§ samt 10 kap.),

överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (4 kap. 14 § och 10 kap.),

beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (4 kap. 14 § och 10 kap.),

statens utlänningskommission (2 kap. 10 och 11 §§, 4 kap. 14 § samt 7 kap. 2 och 6 §§),

utlänningsnämnden (2 kap. 10 och 11 §§, 4 kap. 14 § samt 7 kap. 2 och 6 §§),

vattenfallsstyrelsen (2 kap. 3 § och 4 kap. 14 §),

byggnadsstyrelsen (2 kap. 3 § och 4 kap. 14 §),

kammarkollegiet (8 kap. 6 §, 4 kap. 14 § och övergångsbestämmelserna),

statskontoret (4, 8 och 10 kap.),

riksrevisionsverket (4, 8 och 10 kap.),

riksskattenämnden (8 kap.),

kammarrätten (1, 4, 5, 7 och 8 kap. samt övergångsbestämmelserna),

näringsfrihetsrådet (2 kap. 5 och 11 §§),

statistiska centralbyrån (6 kap. 2 § resp. 6 kap. 7 § i tvåkammaralternativet),

skolöverstyrelsen (2 kap. 4 och 11 §§ samt 4 kap. 14 §),

överstyrelsen för yrkesutbildning (2 kap. 4 och 11 §§ samt 4 kap. 14 §),

kanslern för rikets universitet (2 kap. 4 och 11 §§ samt 4 kap. 14 §),

domänstyrelsen (8 kap. 6 § och 4 kap. 14 §),

lantbruksstyrelsen (8 kap. 6 § och 4 kap. 14 §),

statens jordbruksnämnd (4 kap. 14 § och 10 kap.),

kommerskollegium (2 kap. 5 och 11 §§ samt 4 kap. 9 och 14 §§),

statens lönenämnd (8 kap. 4 §),

statens avtalsnämnd (8 kap. 4 §),

samtliga domkapitel (4 kap. 14 § samt 2 och 3 §§ övergångsbestämmelserna),

besvärssakkunniga (1, 4 och 5 kap.),

domstolskommittén (5 kap.),

förvaltningsdomstolskommittén (4 och 5 kap.),
 1955 års valutredning (1 kap. 1 § samt 6 kap. 1—8 §§ resp. 6 kap. 1—12 §§
 i tvåkammaralternativet),
 familjerättskommittén (6 kap. 2 § resp. 6 kap. 7 § i tvåkammaralternativet),
 uppbördsorganisationskommittén (samma delar som familjerättskommittén),
 expropriationsutredningen (2 kap. 3 §),
 etableringsutredningen (2 kap. 5 och 11 §§ samt 4 kap. 9 §),
 svenska kommittén för nordiska patent (4 kap. 9 §),
 1958 års utredning kyrka—stat (2 och 3 §§ övergångsbestämmelserna),
 1961 års utredning om översyn av medborgarskapslagstiftningen (4 kap.
 14 § samt 7 kap. 2 och 6 §§),
 allmänna skatteberedningen (8 kap.),
 utlänningsutredningen (2 kap. 10 och 11 §§, 4 kap. 14 § samt 7 kap. 2
 och 6 §§),
 riksdagens justitieombudsman (9 kap.),
 riksdagens militieombudsman (9 kap.),
 Sveriges grossistförbund (2 kap. 5 och 11 §§ samt 4 kap. 9 §),
 Sveriges hantverks- och industriorganisation (2 kap. 5 och 11 §§ samt 4 kap.
 9 §),
 Sveriges köpmannaförbund (2 kap. 5 och 11 §§ samt 4 kap. 9 §),
 Sveriges lantbruksförbund (2 kap. 5 och 11 §§ samt 4 kap. 9 §),
 Sveriges allmänna exportförening (2 kap. 5 och 11 §§ samt 4 kap. 9 §),
 Föreningen Sveriges häradshövdingar (1, 2, 4 och 5 kap., 6 kap. 2, 13 och
 15 §§, 7 kap. samt övergångsbestämmelserna),
 Föreningen Sveriges stadsdomare (samma delar som närmast föregående re-
 missorgan).

Remissvar har avgivits av samtliga ovannämnda remissorgan utom etableringsutredningen, allmänna skatteberedningen, Kooperativa förbundet samt Stockholms, Uppsala, Kristianstads, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens läns landstings förvaltningsutskott ävensom Kalmar läns norra landstingskommuns och Kalmar läns södra landstingskommuns förvaltningsutskott. Stadskollegiet i Stockholm har avgivit yttrande i stället för stadsfullmäktige därstädes.

Riksåklagarämbetet har bifogat yttranden från statsåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt Föreningen Sveriges stadfiskaler och Föreningen Sveriges landsfiskaler. Kanslern för rikets universitet har överlämnat yttranden från större akademiska konsistoriet i Uppsala, teologiska, juridiska, medicinska, humanistiska och matematisk-naturvetenskapliga fakulteterna vid universitetet i Uppsala, större akademiska konsistoriet i Lund, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, större akademiska kon-

sistoriet i Göteborg, större akademiska konsistoriet i Stockholm, interimstyrelsen för universitetet i Umeå, lärarkollegierna vid medicinska högskolan och tandläkarhögskolan i Umeå, lärarkollegierna vid karolinska institutet, vid tandläkarhögskolorna i Stockholm och Malmö samt vid handels-högskolan i Göteborg. Kommerskollegium har bilagt yttranden från samtliga handelskamrar i riket. Landsorganisationen i Sverige har överlämnat yttrande från statstjänarkartellen. Sveriges akademikers centralorganisation har bifogat yttrande från Sveriges juristförbund.

Skrifter med synpunkter på olika delar av förslaget har utan föregående remiss inkommit från Fredrika-Bremer-förbundet, Sveriges konservativa studentförbund, Svenska samernas riksförbund, Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen och herr Albin Johansson i Stockholm.

Talrika remissorgan, främst sådana som erhållit förslaget i dess helhet eller större delar därav på remiss, har i sina yttranden icke berört förslaget i alla remitterade delar utan nöjt sig med uttalanden i vissa av de frågor eller avsnitt remissen omfattat. I åtskilliga sådana fall framgår av upplysningar, som lämnats i yttrandet, att vederbörande remissorgan icke ingått i prövning av förslaget i andra delar än de som uttryckligen berörts i remissvaret. I andra hithörande fall kan tvekan ej sällan råda, huruvida ett visst konkret avsnitt, som icke gjorts till föremål för något uttalande i remissvaret, lämnats utan erinran eller förbigåtts utan prövning. Tvekan av detta slag kan t. ex. uppkomma, när vederbörande remissorgan väl tillkännagit, att granskningen av förslaget begränsats, men de kriterier, efter vilka begränsningen uppges ha skett, är allmänt hållna, såsom fallet exempelvis är, då granskningen anges begränsad till frågor, som icke är av mera politisk natur, eller till spörsmål av mera principiellt intresse eller till ämnen, som mer eller mindre direkt angår remissorganets egentliga verksamhet eller av vilka erfarenhet eljest finnes företrädd hos remissorganet. Även i fall, då yttrandet saknar uttrycklig uppgift om att prövningen av förslaget skulle ha begränsats men svaret likväl endast innehåller uttalanden i vissa av de frågor eller avsnitt, remissen ompänt, kan det vara ovisst, vad granskningen närmare bestämt omfattat. Det kan nämligen stundom antagas förhålla sig så, att en begränsning av granskningen är underförstådd. Då exempelvis de frågor, som diskuteras i ett visst remissvar, uteslutande är att hänföra till spörsmål med omedelbar betydelse för remissorganets egen verksamhet, kan det, även om detta icke uttryckligen sagts i yttrandet, ligga nära till hands att antaga, att organet begränsat bedömningen av förslaget till frågor av nyss angiven art. Med hänsyn till remissmaterialets sålunda angivna beskaffenhet redovisas under varje avsnitt i den följande sammanställningen endast sådana yttranden, i vilka avsnittet i fråga uttryckligen berörts.

Total eller partiell grundlagsreform

Frågan huruvida en helt ny författning är erforderlig eller en modernisering av författningen bör ske inom ramen för nu gällande grundlagar, har upptagits till behandling av *högsta domstolens ledamöter, regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten över Skåne och Blekinge, statskontoret, kammarrätten, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Gävleborgs, Väster-norrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, riksdagens justitieombudsman, Malmöhus läns landstings förvaltningsutskott, besvärssakkunniga, Riksförbundet Landsbygdens folk, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges juristförbund och Sveriges konservativa studentförbund.*

Flertalet av dessa remissorgan har — vanligtvis utan att tillkännage någon bestämd ståndpunkt i frågan, om det föreliggande förslaget är ägnat att läggas till grund för lagstiftning (jfr följande avsnitt rörande helhetsomdömen) — i och för sig godtagit författningsutredningens uppfattning, att en allmän författningsrevision bör ske, eller lämnat den utan erinran. Utredningens uppfattning på denna punkt delas sålunda av *Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, riksdagens justitieombudsman, Malmöhus läns landstings förvaltningsutskott, Riksförbundet Landsbygdens folk, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges juristförbund och Sveriges konservativa studentförbund.* Även *statskontoret* synes närmast förorda en allmän grundlagsrevision. *Högsta domstolens flesta ledamöter (20 justitieråd)* uttalar, att om förslagets statsrättsliga principer anses böra genomföras, det lär bli nödvändigt att antaga en ny regeringsform för att dessa principer skall komma till klart och motsägelsefritt uttryck i vår författning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* tillstyrker en allmän grundlagsrevision, under förutsättning att det visar sig möjligt att lösa de politiska huvudfrågorna, men förordar i annat fall vissa partiella reformer.

En mera tveksam hållning till tanken på en allmän grundlagsreform kommer till synes i remissvaren från *kammarrätten, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Kristianstads och Västernorrlands län samt Sveriges hantverks- och industriorganisation.*

Några remissorgan intager en annan ståndpunkt än utred-

n i n g e n till frågan, huruvida en allmän författningsreform nu bör ske. *Regeringsrättens ledamöter*, som tillkännager den principiella uppfattningen, att nya grundlagar icke bör antagas, med mindre man är övertygad om att de fyller högt ställda krav och alltså innebär en påtaglig förbättring i förhållande till rådande rättstillstånd, anser det uppenbart, att föreliggande förslag icke fyller de villkor som sålunda bör gälla för en allmän grundlagsrevision, samt tillägger, att utredningens förslag, i vad det rör politiskt betydelsefulla frågor, torde kunna inarbetas i gällande grundlagar utan alltför stora svårigheter. *Besvärssakkunniga* synes likaledes anse, att en allmän grundlagsrevision icke bör ske i nuvarande läge. En reform inom ramen för gällande grundlagar förordas av *fyra ledamöter av högsta domstolen* samt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

Många remissorgan anser, att utredningen förebragt goda skäl för en allmän grundlagsrevision. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* yttrar sålunda, att det ovedersägligen föreligger behov av en samlad översyn av vår författning och att utredningen anfört åtskilliga välgrundade skäl för sin ståndpunkt att gällande regeringsform bör ersättas med en helt ny grundlag. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* fäller det omdömet, att utredningens skäl för en allmän författningsrevision är övertygande. Liknande omdömen förekommer i andra remissvar, t. ex. i yttrandena från *länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs, Blekinge, Kopparbergs, Jämtlands och Norrbottens län*. *Svea hovrätt*, som också finner utredningens skäl för en allmän grundlagsrevision beaktansvärda, understryker särskilt, att det redan av lagtekniska skäl blir praktiskt taget nödvändigt med en sådan reform, om — såsom naturligt är — det parlamentariska styrelseskicket skall inskrivas i regeringsformen och jämväl annan vid sidan av grundlagen uppkommen konstitutionell praxis lagfästas. I likhet med Svea hovrätt menar *riksdagens justitieombudsman*, att en genomgripande modernisering av vår författning, omfattande även kodifiering av konstitutionell praxis, svårligen torde kunna genomföras genom ändringar i nuvarande regeringsform. I huvudsak samma ståndpunkt intager *länsstyrelsen i Hallands län*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* uttalar, att med de ingripande författningsändringar, som utredningen föreslår och som länsstyrelsen i många stycken finner motiverade, det svårligen torde kunna undgås att en helt ny regeringsform kommer till stånd, oaktat stora olägenheter är förknippade härmed.

I åtskilliga yttranden framstår önskemålet att bringa den skrivna författningen i överensstämmelse med det faktiska statsskicket som ett huvudskäl för en allmän grundlagsrevision. *Hovrätten för Västra Sverige* ställer sig frågan om tiden är inne för en så genomgripande översyn av regeringsformen, att en helt ny regeringsform behöver tillskapas. Enligt hovrättens mening kan frågan ställas, oavsett vilken ståndpunkt man intager till de politiskt betydelsefulla nyheterna i förslaget. Erfarenheten ger vid handen,

att viktiga omdaningar på författningens område kunnat genomföras utan att den ram som bildas av 1809 års regeringsform behövt sprängas. Man kan i detta avseende erinra om 1860-talets representationsreform och de förändringar i rösträttsreglerna som var förutsättningen för det s. k. demokratiska genombrottet vid första världskrigets slut. Enligt hovrättens mening är det emellertid företrädesvis andra synpunkter, som påkallar uppmärksamhet, när det gäller att bedöma behovet av en allmän grundlagsrevision. Vad som främst faller i ögonen vid ett studium av den nuvarande regeringsformen är de djupgående olikheter, som föreligger mellan lagens reglering av statskicket och det statskick som faktiskt tillämpas. De föreskrifter i regeringsformen som i första rummet åsyftas är de som delar upp maktbefogenheterna mellan Konungen och riksdagen och som tillägger Konungen personligen en mycket betydande maktställning. Såsom utredningen anför, har regeringsformens maktindelningssystem kommit att mista kontakten med statslivets realiteter. Utvecklingen har lett ej blott till att Konungen i praktiken avstått från att göra gällande den personliga maktställning, som tillkommer honom enligt grundlagen, utan även till att de faktiska utövarna av hans maktbefogenheter, statsråden, kommit att i förhållande till riksdagen intaga en helt annan ställning än grundlagsstiftarna åsyftat. I och med att statsråden i enlighet med parlamentarismens principer kommit att verka som ett förtroendeorgan för riksdagen eller — mera realistiskt uttryckt — för riksdagsmajoriteten, har förutsättningarna för den gamla maktindelningen förfallit. Denna utveckling till ett parlamentariskt statskick har märkligt nog på väsentliga punkter kunnat försiggå utan grundlagsändringar. Detta innebär å andra sidan, att regeringsformen i vissa fundamentala avseenden icke återspeglar den politiska verkligheten. Såsom utredningen framhåller, uppställer regeringsformen i viktiga delar regler för ett samhälle, som icke längre finns. I det verkliga livet har utbildats och tillämpas helt andra handlingsnormer. Enligt hovrättens mening är det självfallet, att allvarliga anmärkningar kan riktas mot en så beskaffad lagstiftning. Och tvivelsutan förhåller det sig så, att ett försök att i den nuvarande regeringsformen inskriva regler i anslutning till parlamentarismen är detsamma som att införa en helt väsensskild princip. Stadfästandet i grundlag av parlamentarismens idéer nödvändiggör en omfattande nydaning av regelsystemet och utgör i sig ett starkt skäl för en allmän grundlagsrevision. En sådan revision är motiverad även av andra skäl. På åtskilliga punkter råder oklarhet om rättsläget. Sålunda är innebörden av flera grundlagsbud tveksam, och lagligheten av viss praxis kan synas oviss. Vid en allmän revision måste sådana spörsmål dryftas och det rättsliga läget preciseras. Klart är också, att en allmän översyn kan aktualisera vissa förut ej uppmärksammade grundlagsfrågor. Utredningens förslag till regeringsform bär syn för sägen när utredningen framhåller, att man, då tillräckligt många enskilda ändringar i regeringsformen ansetts motiverade,

når en punkt, där den bärande konstruktionen brister och där reformarbetet alltså måste ges formen av en helt ny lag. Härtill kommer, att den nuvarande regeringsformen till följd av den mångfald partiella ändringar, som den undergått under årens lopp, kommit att lida av svåröverskådlighet och brytningar mellan äldre och nyare lagstil. Om anmärkningar av nu berört slag skulle kunna riktas mot lagstiftningen på något annat betydelsefullt rättsområde, skulle denna säkerligen anses mogen för en genomgripande revision. Man kan då fråga sig, om just grundlagen skall vara undantagen från det reformarbete, som kontinuerligt bedrivs inom olika avsnitt av lagstiftningen. Den tanken inställer sig härvid, att det är alldeles särskilt angeläget, att form och realitet sammanfaller samt enkla och klara rättsregler eftersträvas inom den lagstiftning, som uppdrager grundlinjerna för samhällets organisation. Från utlandet kan visserligen hämtas exempel på konstitutioner, som trots hög ålder lämnats orubbade i väsentliga avseenden och därigenom fjärmats från statslivets realiteter. I dessa fall torde dock föreligga särskilda skäl av historisk art. Konstitutionen har måhända uppfattats som en symbol för uppnådd suveränitet eller nyvunna medborgerliga rättigheter, och bevarandet av den gamla formen har ansetts vara av betydelse som en maning till medborgarna att slå vakt om gjorda landvinningar. Regeringsformen av 1809 torde aldrig ha fått en ställning av detta slag i det allmänna medvetandet. Vid tiden för dess tillkomst uppfattades kanske regeringsformen som ett bålverk mot det kungliga enväldet i den form det framträdde under de närmast föregående decennierna. Genom utvecklingen har denna synpunkt förlorat all aktualitet. För den stora allmänheten torde 1809 års regeringsform vara en i stort sett okänd författning. I varje fall lär man ej i någon större utsträckning med årtalet 1809 och regeringsformen associera den demokratiska samhällsordning och de medborgerliga fri- och rättigheter, som ter sig omistliga för nutidens svenskar. På de skäl, som sålunda anförts, anser hovrätten, att regeringsformen bör bli föremål för allmän revision i syfte att bringa grundlagsreglerna i överensstämmelse med det faktiska statsskicket, precisera rättsläget, där detta är ovisst, samt ge laginnehållet en överskådlig form och kläda det i modern och mer lättillgänglig språkdräkt. Enligt hovrättens mening förefaller det uppenbart, att ett reformarbete av detta ingripande slag måste resultera i en helt ny författning, som träder i den nuvarande regeringsformens ställe.

Även i andra remissvar träder önskemålet att eliminera klyftan mellan norm och realitet i förgrunden såsom motiv för en allmän grundlagsreform. *Länsstyrelsen i Uppsala län*, som finner behovet av en allmän grundlagsrevision ådagalagt, framhåller, att nuvarande praxis vida avlägsnat sig från 1809 års regeringsform och i mångt och mycket strider mot denna. Denna skiljaktighet kan enligt länsstyrelsens mening icke i längden bestå. *Länsstyrelsen i Kalmar län* fastslår, att den nuvarande regeringsformen är ålderdom-

lig såväl till form som innehåll. Väsentliga delar av den skrivna författningen — och då framför allt regeringsformens maktindelningssystem — har kommit att mista kontakten med statslivet realiteter. Genom den vittutgränade konstitutionella praxis, som utbildats vid sidan om den formellt gällande grundlagen, har det rättsliga läget inom vissa områden av statslivet blivit oklart. Det måste enligt länsstyrelsens uppfattning anses otillfredsställande, att klara och bestämda regler för den politiska aktiviteten och för statsorganens handlande i stor utsträckning saknas genom att den gällande regeringsformen till icke oväsentliga delar satts ur rättslig kraft genom en praxis, som måhända icke alltid kan anses odiskutabel. För att komma till rätta med problemet kan man välja antingen vägen att omarbota våra nuvarande grundlagar eller att ersätta dessa med helt nya sådana. Utredningen har gått sistnämnda väg och länsstyrelsen är för sin del beredd att härutinnan ansluta sig till utredningens uppfattning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* yttrar, att en grundlag ofta anses till sin natur vara en ramlag, som endast i stora drag täcker den politiska verksamhet lagen reglerar. Vid sådant förhållande erhåller konstitutionell praxis lätt nog vitt spelrum och stor betydelse. 1809 års regeringsform anses för övrigt vara ett belysande exempel härpå. Parlamentarismen har sålunda i vårt land införts på sedvanemässig väg. I och för sig är det tilltalande och värdefullt, att sambandet med äldre författningstradition bevarats under lång tid. Emellertid har praxis numera, särskilt på vissa punkter, klart genombrutit regeringsformens regelsystem och en påtaglig diskrepans uppstått mellan det faktiska statslivet och den bild av detta, som den skrivna författningen ger. Denna diskrepans är i själva verket förhållandevis betydande. Författningen motsvarar knappast längre de krav som i vår tid bör ställas på en demokratisk konstitution. Grundlagstiftningen måste naturligen utvecklas någorlunda i takt med samhällsförhållandenas förändring. Länsstyrelsen anser därför tiden inne att vidtaga en allmän modernisering av författningen. Vad angår frågan, huruvida detta bör ske genom partiella reformer inom den nuvarande regeringsformens ram eller genom utarbetande av en helt ny regeringsform, tillkännager länsstyrelsen en viss sympati för de pietetsskäl, som kan tala för förstnämnda lösning. Länsstyrelsen anser emellertid, att den modernisering av grundlagstexten, som erfordras för att i nuvarande regeringsform inarbeta bestämmelser, upptagande det väsentliga av gällande konstitutionella praxis, måste bli så genomgripande, att lagens bärande konstruktion skulle utsättas för alltför hårda påfrestningar och sammanhanget mellan lagverkets olika delar bli mycket bristfälligt. En helt ny regeringsform ter sig därför som den naturliga, för att icke säga enda rimliga, lösningen. Om så finnes lämpligt, skulle man dock i ingressen till den nya grundlagen kunna markera sambandet med nuvarande regeringsform. *Länsstyrelsen i Gotlands län* uttalar, att den respekt, med vilken vår nuvarande regeringsform omfattas i folkmedvetandet, visserligen är en positiv tillgång, vars för-

lust må beklagas. Men en författningsrevision kan icke underlåta att söka utplåna den klyfta, som skiljer den skrivna författningen från sedan länge rådande konstitutionella praxis. Det måste nämligen betecknas som en betänklilig svaghet i vårt konstitutionella liv att denna klyfta under årens lopp blivit så djupgående som den för närvarande är. Revisionen måste därför bli så omfattande, att den bärande konstruktionen brister. Härtill kommer, att de många ändringar som vidtagits i vår regeringsform åstadkommit en stilblandning som icke förhöjer helhetsintrycket av författningen. *Länsstyrelsen i Örebro län* understryker, att vid sidan av regeringsformen utbildats en konstitutionell praxis, vars rättsliga karaktär och förhållande till den skrivna rätten är oviss. Utvecklingen har medfört, att den skrivna författningens verkningskrets inskränkts och att det rättsliga läget på viktiga områden inom statslivet blivit oklart. Ett sammanförande av praxis i en skreven författning skulle innebära, att åt den rådande ordningen gavs ökad styrka och kraft. Då gällande regeringsform icke fullt ut motsvarar de krav man kan ställa på en demokratisk konstitution, bör den enligt länsstyrelsens mening bli föremål för revision. Länsstyrelsen ansluter sig till utredningens uppfattning att det icke är tillräckligt med partiella reformer utan att en allmän grundlagsrevision erfordras. Även *länsstyrelsen i Älvsborgs län* framhåller, att statsskicket på många väsentliga punkter fått en faktisk utformning, som illa rimmer med grundlagarnas ordalydelse. En modernisering av vår författning synes nu vara påkallad, då den i väsentliga delar är föråldrad eller så oklar, att ett förtydligande av författningsbestämmelserna framstår såsom angeläget. Med hänsyn till den mångfald ändringar, som måste företagas av vår nuvarande regeringsform för att bringa den i överensstämmelse med rådande praxis, förefaller det länsstyrelsen mest ändamålsenligt att låta moderniseringen utmynna i en helt ny regeringsform. Att i en och samma författning söka sammanfoga gamla och nya stadganden skulle säkerligen, icke minst i stilistiskt hänseende, erbjuda utomordentligt stora svårigheter. Sannolikt skulle det också visa sig ogörligt att åstadkomma ett någorlunda acceptabelt sammanhang mellan de olika stadgandena. *Länsstyrelsen i Värmlands län* finner det otillfredsställande, att vårt statsskick i mångt och mycket saknar stöd i en skreven författning. Ingen som läser vår nuvarande regeringsform kan däri igenkänna vårt nuvarande statsskick. Den språkliga formen i vår främsta grundlag gör den svårförståelig icke minst för den stora allmänheten. Vid partiella ändringar torde mer eller mindre svåra stilbrytningar knappast kunna undvikas. Länsstyrelsen förordar därför i likhet med utredningen en allmän grundlagsrevision. Jämväl för *länsstyrelsen i Västerbottens län* utgör den bristande överensstämmelsen mellan grundlagens regelsystem, framför allt regeringsformens maktdelningssystem, och det faktiska statsskicket ett väsentligt skäl för en total grundlagsrevision. *Sveriges juristförbund* fastslår, att rege-

ringsformen är ålderdomlig både till form och innehåll. Det ålderdomliga behöves självfallet i och för sig ej vara till nackdel. Det kan tvärtom inge en särskild respekt och vördnad, vilket har sin givna betydelse när det gäller en grundlag. Med regeringsformen förhåller det sig emellertid därjämte så att den på den ena punkten efter den andra blivit en död bokstav. Hårtill kommer, att den lämnar åtskilliga i vår tid väsentliga frågor oreglerade. Den skrivna grundlagens värld ter sig därför alltmer avlägsen och främmande, då den betraktas mot bakgrund av det faktiskt tillämpade statsskicket. Det är enligt förbundets mening ägnat att inge oro, att sådana fasta och bestämda gränser för den politiska aktiviteten och för statsorganens handlande, som endast en skriven, fullt verksam författning kan ge, saknas till följd av gällande regeringsforms allt svagare rättsliga kraft. Det gäller därför att antingen blåsa nytt liv i den gamla regeringsformen eller ersätta den med en helt ny grundlag. Vid valet häremellan torde med hänsyn till lagstiftningsbehovet det senare alternativet i och för sig vara att föredraga. Uppgiften att utarbeta en ny grundlag är emellertid väsentligt större och svårare än uppgiften att vidtaga en partiell, om än omfattande revision av gällande regeringsform. På en ny grundlag måste på grund av dess centrala ställning inom rättsordningen höga krav ställas. Med hänsyn till de brister, som vidlåder det nu föreliggande förslaget, föreställer sig förbundet, att arbetet närmast får inriktas på partiella reformer inom bestående grundlags ram, ehuru förbundet anser angeläget att det av författningsutredningen påbörjade arbetet på en ny grundlag fortsättes och fullföljes.

Statskontoret menar, att regeringsformens mycket påtagliga otidsenlighet icke ur effektivitetssynpunkt medfört några väsentliga nackdelar, eftersom dess bestämmelser i stor utsträckning omtolkats eller kringgåts i konstitutionell praxis. Å andra sidan kommer en generell författningsreform att medföra, att avvägningen mellan grundlag och konstitutionella regler av annan valör omprövas, att vissa grundlagsreglers fortsatta existens ifrågasättes och att nya bestämmelser rörande hittills icke reglerade förhållanden tillkommer, vilket allt skulle medverka till en mera rationell utformning av den skrivna författningen.

Högsta domstolens flesta ledamöter (20 justitieråd) påpekar inledningsvis, att de föreslagna författningsändringarna, enligt vad utredningen uppgett, förestavats av två huvudtyper av motiv. På vissa punkter har man velat ändra det faktiska statsskicket och på andra punkter kodifiera rådande praxis. Utredningen har framhållit, att uppgiften växt under arbetets gång; ändringar i visst avseende har ansetts nödvändiggöra ställningstaganden i frågor, som man från början ej tänkt behandla. Enligt ledamöternas uppfattning är det naturligt att i samband med en dylik utvidgning av arbetsuppgiften de grundläggande principerna för författningen tilldragit sig ett alltmer ökat intresse. Sådant utredningsresultatet

nu föreligger — i form av förslag till en helt ny regeringsform — utgör det ett försök att bygga upp det statsrättsliga regelsystemet på folksuveräniteten som teoretisk grundval.

Enligt ledamöternas mening visar redan en flyktig granskning av förslaget, att tyngdpunkten när det gäller förändringar i det faktiskt rådande statsskicket ligger i avsnitten angående riksdagen, alltså i vad som föreslås om valsystem, kammarsystem m. m. De genomgripande ändringarna i dessa avseenden berör emellertid icke i högre grad regeringsformen. Genomförandet av reformprogrammet i denna del skulle visserligen — liksom på sin tid 1866 års representationsreform — kräva ändringar i ett stort antal paragrafer i regeringsformen, men ändringarna skulle icke rubba dess grundtankar eller disposition. Detta gäller oavsett om enkammar- eller tvåkammaralternativet väljes.

Bland områden, där utredningens förslag väsentligen avser att legalisera handlingsnormer som i praxis utvecklats vid sidan av eller i strid mot regeringsformen, är — framhåller ledamöterna — det som angår finansmakten ett av de viktigare. Bestämmelserna härom upptager tämligen stort utrymme i den nuvarande regeringsformen. De bildar emellertid i huvudsak ett slutet helt (57—80 och 109 §§), och från formell synpunkt bör det därför enligt ledamöternas uppfattning icke möta större svårigheter att inom samma regeringsforms ram ersätta dem med nya regler. Utredningens förslag i denna del (8 kap.) synes ej heller till sitt innehåll vara av den art, att dess inarbetande i den nuvarande regeringsformen skulle ge upphov till alltför svårbemästrade problem.

Även åtskilliga andra nyheter i utredningens förslag — syftande till verkliga förändringar eller allenast till kodifiering av rådande praxis — torde enligt ledamöternas åsikt utan större svårighet kunna grundlagsfästas inom den nuvarande regeringsformens ram.

De verkliga svårigheterna ligger enligt ledamöternas uppfattning på ett annat plan. Enligt 1809 års regeringsform har statsmakten en dualistisk uppbyggnad. Konung och riksdag är ställda vid varandras sida såsom statens högsta organ. Konungamakten är en Konungens personliga makt, låt vara i utövningen bunden vid regler om statsrådets hörande. Dessa tankar har varit bestämmande för hela dispositionen av regeringsformen och präglar alltjämt, trots de många ändringar som skett, i hög grad även dess enskildheter. Med de konsekvenser som utredningen drager av folksuveränitetens princip, fastslagen i 1 kap. 1 §, äro de oförenliga. Att fatta väsentliga politiska beslut skall enligt utredningen vara riksdagen förbehållet. Av särskild betydelse är i detta sammanhang förslagets ståndpunkt beträffande lagstiftningsmakten. Utredningen utgår från att en parlamentarisk regeringsmakt icke på detta för samhällslivets gestaltning grundläggande område kan göra anspråk på någon från folkrepresentationen fristående och likaberättigad ställning. I enlighet härmed föreslås,

att riksdagen ensam skall äga stifta lag. Att införa en dylik regel i den nuvarande regeringsformen, enligt vilken lagstiftningen till huvudsaklig del är en uppgift för Konung och riksdag gemensamt, skulle bryta mot hela dess tankebyggnad. Detsamma gäller, kanske i än högre grad, ett införlivande med den nuvarande regeringsformen av förslagets regler för regeringsmaktens utövning, vilka innebära att beslutanderätten i ärenden rörande rikets styrelse, där den icke delegerats till enskilt statsråd, tillkommer statsråden samfällt och att Konungens medverkan — begränsad till vissa grupper av ärenden — åtminstone i huvudsak skall vara rent formell. Även lagtekniskt skulle ett inarbetande i den nuvarande regeringsformen av dylika regler om regeringsmaktens utövning vara en närmast olöslig uppgift med hänsyn till att Konungens personliga beslutanderätt kommer till uttryck i ett stort antal paragrafer, samtidigt som Konungens och statsrådets ömsesidiga skyldigheter närmare regleras.

Ledamöterna har därför kommit till den uppfattningen, att om förslagets statsrättsliga principer anses böra genomföras, det lär vara nödvändigt att antaga en ny regeringsform för att dessa principer skall komma till klart och motsägelsefritt uttryck i vår författning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser, att en omarbetning av regeringsformen främst är motiverad av behovet att befästa den nutida parlamentarismen genom dess inskrivande, i den mån det är möjligt, i grundlagen. Därmed sammanhänger de huvudfrågor i övrigt som i förslaget behandlas under den sammanfattande rubriken Folkstyrelsens grundläggande teknik. Övriga i förslaget behandlade frågor är enligt hovrättens mening knappast av den vikt att de ensamma för sig motiverar en allmän grundlagsrevision. Trots det värde, som i och för sig kan ligga i tillkomsten av en bättre systematiserad och lättare begriplig grundlagstext, bör sålunda det avgörande vara, om det visar sig möjligt att vid det fortsatta grundlagsarbetet lösa de politiska huvudfrågorna. Under förutsättning att detta lyckas tillstyrker hovrätten en allmän grundlagsrevision. Om det icke visar sig möjligt att genomföra en allmän revision av regeringsformen, bör likväl vissa delar av förslaget efter bearbetning införas i grundlagen genom partiella reformer. Det är av stor vikt att vid det reformarbete som sålunda under alla förhållanden bör utföras beakta den skrivna författningens betydelse såsom skydd för statskicket mot yttre och inre angrepp. Utredningen framhåller att de flesta nya grundlagar har tillkommit som en följd av omstörtande händelser och kriser i folkens liv. Det nu pågående författningsarbetet kan utföras under relativt lugna förhållanden. Det vore dock oklokt att låta dessa förhållanden också bestämma författningens innehåll och ej dra sig till minnes de omstörtande händelser som i vår tid kullkastat statskicket av samma demokratiska standard som vårt eget och de faror som även hotat vårt land. Strävandena att inom Förenta nationerna och Europarådet befästa de mänskliga rättigheterna

måste ses mot bakgrund av de erfarenheter som folken och staterna gjort under de båda världskrigen. Vissa strävanden i samma riktning har förekommit också i svensk lagstiftning. Sålunda får t. ex. revisionen av tryckfrihetsrätten 1949 och införandet av en lagstadgad asylrätt 1954 ses mot bakgrunden av de erfarenheter som hade gjorts under det andra världskriget och efterkrigsåren. Ett fullföljande av detta arbete genom införande av bestämmelser om medborgerliga rättigheter i den svenska grundlagen ter sig naturligt, oavsett om en allmän grundlagsrevision kommer till stånd eller ej. För 1809 års grundlagstiftning var maktbalansen mellan de högsta statsorganen ledtemat och man hade anledning att vid avvägningen härav beakta erfarenheten av ganska näraliggande händelser. För en nutida grundlagstiftning måste skyddet för den enskilde mot maktövertagande och möjligheterna att värna statskicket mot omstörtning försök vara huvudfrågorna och de erfarenheter som man har att bygga på är att hämta från vår egen tid och från stater med likartade samhällsförhållanden som våra egna.

Även de remissorgan, som ställt sig tveksamma till tanken på en allmän författningsrevision, har i regel vitsordat behovet att modernisera regeringsformen. *Sveriges hantverks- och industriorganisation* menar, att regeringsformen är i behov av en långtgående modernisering i syfte att ernå ökad överensstämmelse mellan författningens bokstav och den praktiska tillämpningen. Med hänsyn till att 1809 års regeringsform tillhör världens äldsta författningar och speglar en betydelsefull författningpolitisk utveckling är det emellertid beklagligt, att det icke syntts möjligt att bibehålla den klassiska författningens ram och i regeringsformen på ett varsamt sätt införa tidsenliga regler och ett modernare men likväl uttrycksfullt språk. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* finner likaledes, att regeringsformen är i behov av revision för att bringas i samklang med det faktiska statskicket, men anser det kunna diskuteras, om denna bör ske i form av en helt ny grundlag eller en modernisering av gällande regeringsform. En liknande tveksamhet tillkännages av *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, som dock anser det sannolikt, att det icke låter sig göra att inskränka reformen till ändringar i vår nuvarande regeringsform. *Överståthållarämbetet* anför, att nuvarande regeringsform är i flera hänseenden föråldrad och speglar ett passerat stadium i vår samhällsutveckling. Vår konstitutionella praxis har ofta fjärrat sig långt från grundlagsbuden. Då fasta normer för de högsta statsmakternas handlande måste anses vara av väsentlig betydelse såväl för statsorganen som för den enskilde medborgaren är en modernisering av regeringsformen angelägen. Vad angår formen härför framhåller ämbetet, att det vid stora omvälvningar i ett folks politiska liv helt naturligt föreligger ett både känslomässigt och praktiskt betingat behov att ersätta den gällande statsförfattningen med en helt ny författning, som markerar och lagfäster

den förändring som inträtt. En sådan situation föreligger emellertid icke i vårt land, där vi undgått tvära omkastningar i statsskickets utveckling. Även om vår regeringsform i dag framstår som i många stycken föråldrad, finnes dock däri grunddragen av det nuvarande parlamentariska statsskicket inskrivna. Goda förutsättningar borde därför enligt ämbetets uppfattning föreligga för att med den gällande regeringsformen som stomme vidtaga de förändringar i densamma som i följd av utvecklingen är nödvändiga. Därmed skulle statsskickets kontinuitet markeras och det historiska och rättsliga sambandet i vår samhällsutveckling bevaras. Överståthållarämbetet finner det med hänsyn härtill tveksamt, om den av författningsutredningen valda metoden för en revision av regeringsformen är den i nuvarande läge lämpligaste. Revisionen borde i stället kunna ske genom partiella reformer.

Kammarrätten anser icke de skäl, utredningen anfört för sin ståndpunkt att partiella reformer ej skulle vara tillfyllest och en allmän grundlagsrevision nödvändig, vara helt övertygande. Enligt kammarrättens mening kan vägande argument åberopas även för bibehållande av nuvarande ordning med en i stora delar föråldrad regeringsform och en vid sidan därav utvecklade sedvanerätt, genom vilken statsskicket anpassats till utvecklingen. Enbart den omständigheten, att några allvarliga olägenheter av denna ordning icke synes ha framträtt under den långa tid den gällt, ger anledning antaga, att den väl skulle göra tjänst även i fortsättningen. Den överensstämmer i stort sett med det system som praktiseras i parlamentarismens hemland England. Att vi inte tillämpar det engelska systemet på privaträttens område synes icke vara någon bärande invändning. Grundlagar har en väsentligen annan karaktär än andra lagar, i det att de skall binda lagstiftaren själv. Fråga är om inte en delvis på sedvanerätt grundad ordning ger lika god stabilitet och rättssäkerhet i statsskicket som en ny grundlag, vilken troligen skulle få ändras ofta, om man för framtiden vill eftersträva, att grundlagen skall svara mot samhällsutveckling och nya värderingar. Själva övergången till en ny regeringsform med nya ord och formuleringar medför också vanskligheter. Bestämmelserna i nuvarande regeringsform är, ehuru ofta bristfälliga, till stor del till sin innebörd klärlagda genom praxis och doktrin. Ehuru väsentliga ändringar i gällande statsskick icke avses annat än på begränsade områden, torde det icke kunna undgås, att en ny utformning av bestämmelserna vållar osäkerhet om den rätta tolkningen, i vart fall om icke stadgandena är detaljerade eller kompletteras av en fyllig motivering. Kammarrätten vill därför ifrågasätta, om icke de reella ändringar i nuvarande ordning som man vill genomföra lämpligen kunde ske inom ramen för gällande grundlagar. Detta torde förutsätta, att man avstår från tanken att inskriva parlamentarismen i regeringsformen. Parlamentarismen synes emellertid så fast förankrad i medborgarnas medvetande, att den tillämpade ordningen knappast behöver stöd av skriven lag.

Vad härefter angår de remissorgan, som anser tillräckliga skäl icke föreligga att nu vidtaga en allmän författningsrevision, beklagar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, att utredningen icke fasthållit vid sin första tanke att göra en revision av 1809 års författningskomplex, vid vilken hänsyn skulle tagas till den parlamentariska praxis, som utvecklats under 1900-talet. Ett sådant tillvägagångssätt hade bättre än det som utredningen sedermera valde svarat mot den föreliggande situationen, som inte innebär att nya statsrättsliga idéer eller någon politisk omvälvning motiverar skapandet av en ny författning. Den parlamentariska praxis, som kännetecknar vårt århundrade, har tydligen vunnit sin styrka genom att de demokratiska partierna funnit det angeläget att vårda sig om en rättsutveckling, just därför att den icke varit kodifierad. Föreställningen att en kodifierad författning skulle vara en säkrare rättsgrundval än en icke-kodifierad ger historien intet belägg för. Weimarrepublikens författning ansågs vara sin tids mest fulländade demokratiska författning, ett förhållande som ingalunda skänkte den någon livskraft eller ens förmådde hindra excesser under författningens hägn. De för utvecklingen betydelsefulla politiska dokumenten har ingalunda karakteriserats av inre logisk motsägelsefrihet. Vissa skönhetsfläckar i det avseendet i en reviderad 1809 års regeringsform skulle säkerligen icke ha varit menliga för dess ändamål.

Regeringsrättens ledamöter anför.

En stats författning utgör grundvalen för dess offentliga liv och ger den yttre ramen och de närmare reglerna för den politiska verksamheten. Ehuru sålunda författningens betydelse är oomtvistlig, kan den vara mer eller mindre omtalad och debatterad samt dess centrala ställning mer eller mindre levande i allmänhetens medvetande. Författningsstrider och tvister om författningens tolkning äro vanliga i länder, som stå mitt uppe i stora omvälvningar eller nyligen genomgått sådana. Att författningen, såsom i vårt land, sedan länge icke på detta sätt stått i förgrunden, torde väsentligen sammanhånga med att vårt land under lång tid förskonats från dylika omvälvningar. Samhällsutvecklingen har under de senaste 30—40 åren varit lugn, och i den politiska debatten har icke saknats vilja till saklighet och strävanden till samling kring positiva lösningar i väsentliga frågor. Att Sverige sålunda efter parlamentarismens genombrott icke varit skådeplats för nämnvärda stridigheter i författningsfrågor kan icke nog värdesättas. Avigsidan härav blir helt naturligt, att det allmänna intresset för författningsfrågor slappnar. När författningsutredningen så starkt understryker olägenheterna härav, bör emellertid den nu tecknade bakgrunden hållas i minne. Till sin verkliga innebörd är sålunda denna brist på intresse måhända ytterst ett hälsotecken.

Politisk stabilitet innebär emellertid icke, att utvecklingen står stilla. En kontinuerlig förändring äger rum inom den skrivna författningens ram, och tid efter annan måste därför de skrivna reglerna överses. Författningsutredningen tillsattes för att med beaktande av den pågående successiva utvecklingen överväga vissa centrala frågor och i anslutning därtill föreslå partiella ändringar i grundlagarna.

Den sakliga innebörden av författningsutredningens förslag står i god

överensstämmelse med dessa intentioner. Betydelsefulla reformer föreslås på några områden, varvid särskilt märkes den föreslagna övergången till enkammersystem, men om mera djupgående ändringar i statskicket är det icke fråga. Tvärtom betonar utredningen själv, att dess förslag till ny regeringsform, utöver nämnda reformer, i stort sett endast innebär ett försök att i skrivna regler sammanfatta det nu faktiskt tillämpade statskicket.

Med de givna förutsättningarna kunde det synas naturligt att liksom vid tidigare författningsrevisioner inskränka sig till att företaga nödiga ändringar i de gällande grundlagarna och låta dessa i princip bestå. Utredningen upplyser, att den prövat denna väg, men att den sett sig nödsakad att övergiva densamma. I enlighet härmed föreslår utredningen, att de nuvarande grundlagarna i huvudsak skola ersättas med ett nytt författningskomplex, i vilket regeringsformen liksom förut skall ha grundlags karaktär.

Författningsutredningen har anfört åtskilliga skäl för denna ståndpunkt. De viktigaste synas kunna sammanfattas på följande sätt. De nuvarande mer än 150-åriga grundlagarna avspeglar en äldre tids tänkesätt och ge icke längre — även om de nu underkastats omfattande ändringar — uttryck för statskickets reella innebörd. De ha med tiden alltmer framstått som bristfälliga, och talrika ändringar ha lett därhän, att de icke längre ha erforderligt sammanhang och nödig konsekvens. En grundlag, som till sitt innehåll bättre överensstämmer med det verkliga statskicket, skulle i sig innebära ett betydande egenvärde, icke minst i orostider. Den blir lättare tillgänglig för en bredare allmänhet, och den kan på så sätt bidra till att hålla författningsfrågorna levande.

Det skall icke förnekas, att dessa skäl ha åtskillig bärkraft. Här kan också erinras om de fördelar, som ligga i att kunna företaga en författningsrevision under lugna förhållanden, då nödig tid står till förfogande för att åstadkomma en fullvärdig produkt.

Likväl vill det synas, som om utredningen överdrivit olägenheterna av att inarbeta de nu aktuella ändringarna i gällande grundlag och underskattat de värden, som äro förknippade med dem.

Såsom redan framhållits äro de reformer som nu föreslås icke särskilt djupgående. Långt betydelsefullare ändringar genomfördes exempelvis vid representationsreformen 1866 samt röststrätsreformernas och parlamentarismens genombrott under innevarande sekel utan att man likväl ansåg sig behöva skrida till en nyskrivning av grundlagarna. Såvitt det kan bedömas — någon detaljredovisning har icke lämnats av utredningen — skulle de avsedda reella ändringarna utan större svårigheter kunna inarbetas i de gällande grundlagarna.

Värdet av att kunna behålla de gällande grundlagarna har i och för sig erkänts av författningsutredningen och betonades också vid det för några år sedan firade grundlagsjubileet. Här skall ytterligare erinras om följande. Även om de gällande grundlagarna avspeglar en äldre tids tänkesätt och genom utvecklingen av konstitutionell praxis, i många hänseenden fått ett annat innehåll än ordalagen angiva, föreligger icke i några mera betydelsefulla frågor tvivel om den gällande statsrättens innehåll. Det är icke något för grundlagarna egenartat, att lagreglerna på detta sätt kompletteras och delvis få en ändrad innebörd genom praxis. Är, såsom i fråga om grundlagarna, denna praxis i stort sett klar och entydig samt väl förankrad i det allmänna medvetandet, ligger i sagda praxis ett betydande egenvärde.

Följer man utredningens förslag och ersätter grundlagarna med ett nytt författningskomplex, gå de värden som erhållits genom utvecklingen i praxis till stor del förlorade. Även om en del stadganden i förslaget ha i stort sett samma innebörd som motsvarande i nu gällande grundlag, är det icke utan vidare givet, att den hittillsvarande praxis kan tillerkännas fortsatt giltighet. Bestämmelserna i en ny grundlag få ses i sitt nya sammanhang, varvid får beaktas att man, såsom framgår av utredningens motiv, särskilt strävat efter att åstadkomma kongruens mellan reglernas ordalydelse och deras reella innehåll. En betydande osäkerhet kan uppstå, när fråga uppkommer huruvida från den äldre rätten övertagna regler böra tolkas på samma sätt som tidigare. Och beträffande nya regler gäller erfarenhetsmässigt, att lagstiftaren icke kan förutse alla tänkbara situationer. En komplettering genom ny praxis blir under alla förhållanden erforderlig, och till dess denna stabiliserats kommer tvekan att kunna uppstå i åtskilliga hänseenden.

Det sagda innebär icke ett avståndstagande från tanken att ersätta de gällande grundlagarna med nya. Emellertid är det tydligt att man icke, såsom i det föreliggande läget, utan tvingande skäl bör taga ett sådant steg, med mindre man är övertygad om att de nya grundlagsreglerna motsvara högt ställda krav och således innebära en påtaglig förbättring i jämförelse med nu gällande grundlag och på dessa fotad konstitutionell praxis.

I fortsättningen framhåller regeringsrättens ledamöter, att en bedömning av förslaget från politiska synpunkter spelar en tämligen underordnad roll när det gäller att besvara frågan, om den föreslagna regeringsformen innebär så påtagliga fördelar, att den bör genomföras trots förut anförda betänkligheter. De politiskt betydelsefulla reformförslag, som utredningen framlagt, torde nämligen i och för sig kunna utan alltför stora svårigheter inarbetas i gällande grundlag. Granskningen från ledamöternas sida har i stället avsett frågor av huvudsakligen rättslig natur, däri inbegripet lagtekniska spørsmål, även om en strikt avgränsning gentemot de politiska frågorna icke alltid kunnat ske. Denna granskning har bl. a. givit vid handen, att förslaget har vissa förtjänster men också bristfälligheter, till en del så betydande, att man måste ställa sig frågande inför möjligheterna att ens efter en mycket ingående efterföljande behandling kunna åstadkomma en fullvärdig lagstiftningsprodukt. Därmed är, framhåller ledamöterna, svaret givet på frågan, huruvida förslaget bör genomföras trots de betänkligheter mot att övergå till en helt ny grundlag, som i ytttrandet angivits. Enligt ledamöternas uppfattning är det uppenbart att så icke är fallet. *Besvärssakkunniga* ger uttryck för en liknande tanke. Sålunda framhåller besvärssakkunniga, att stora värden ligger inneslutna i gällande regeringsform genom invanda och i långvarig praxis närmare utformade begrepp och institutioner. Det ligger emellertid ett betydande värde även i att erhålla en helt ny, modernt avfattad och till tidsförhållandena avpassad författning. Gällande grundlag torde enligt de sakkunnigas mening dock icke böra upphävas eller ersättas med en ny, med mindre den nya författningen ger en statsrättslig ordning, som är klart

överlägsen den gällande. De sakkunniga är icke övertygade om att den föreslagna nya grundlagen uppfyller de anspråk, som enligt det sagda bör ställas på en ny författning.

Justitieråden af Trolle och Riben är liksom högsta domstolens flesta ledamöter av den uppfattningen, att en helt ny grundlag är nödvändig, om den statsrättsliga doktrinen i författningsutredningens förslag skall komma till klart och motsägelsefritt uttryck, men framhåller — utan att vilja ifrågasätta grundvalen för denna doktrin eller dess teoretiska följdriktighet — att även andra hänsyn är värda beaktande, när det gäller att ta ställning till frågan, om en allmän grundlagsrevision bör ske. Att bevara en levande tradition är sålunda på författningslivets område av särskild betydelse. 1809 års regeringsform — en av de äldsta konstitutionerna i världen — har i mer än 150 år varit stommen i vår författning. Även om åtskilligt av dess innehåll numera är föråldrat, bildar den alltjämt det tydligt skönjbara grundmönstret i vårt politiska liv. Och i kraft av regeringsformen fortlever ännu i det allmänna medvetandet föreställningar och begrepp, som i sin mån kan bidra till att hos den nu levande generationen vidmakthålla en känsla av samhörighet med gångna tiders svenska samhälle. Vilken vikt som bör tilläggas traditionsvärdena gentemot kravet att författningen konsekvent skall byggas på folksuveränitetens idé, kan självfallet bedömas mycket olika. Enligt dessa justitieråds mening talar övervägande skäl för att författningsreformen begränsas till vad som lämpligen kan genomföras inom den nuvarande regeringsformens ram. Den politiska verkligheten torde icke till följd därav komma att gestalta sig nämnvärt annorlunda än vid en fullständig författningsreform i förslaget andas. Vilken lösning som än väljes lär exempelvis regeringens medverkan i lagstiftningsarbetet — självklart nödvändig — komma att försiggå i ungefär samma former som nu. Och risken för att den folkstyrelse med fast utbildade traditioner, som sedan länge utgör vårt lands faktiska statsskick, skulle lida intrång genom en i hägnet av 1809 års regeringsform återuppstånden personlig kungamakt torde kunna betecknas som ringa. I anslutning till det senast sagda framhålles i yttrandet, att — även om det är en olöslig uppgift att omarbete den nuvarande regeringsformen till idémässig överensstämmelse med den statsrättsliga doktrinen i förslaget — det likväl bör vara möjligt att i regeringsformen inskriva garantier för ett parlamentariskt styrelseskick. Den danska grundlagen av år 1953 kan här åberopas som exempel. Den är uppbyggd på en traditionell maktdelningsprincip. Statsskicket betecknas som inskränkt-monarkiskt. Den lagstiftande makten förklaras ligga hos konungen och folkrepresentationen (folketinget) i förening, den utövande hos konungen. Det tillkommer konungen att utnämna och avskeda statsråd (ministrar); det förklaras emellertid, att ingen minister kan kvarbliva i sitt ämbete efter det att folketinget har uttalat sitt misstroende mot honom. Uttalar folketinget misstroende mot statsministern, skall denne begära hela ministärens avsked, om icke nyval utly-

ses. Institutet misstroendeförklaring skall enligt utredningens förslag (9 kap. 4 §) införlivas även med vår författning. Detta synes kunna ske inom ramen för den nuvarande regeringsformen, och konsekvenserna av en sådan förklaring bör också där kunna regleras genom bestämmelser motsvarande den danska grundlagens, vilka i sak nära överensstämmer med vad utredningen i detta hänseende föreslår (3 kap. 4 §). Om det anses behövt med formella garantier mot kunglig maktutövning i strid mot statsrådets mening, kan även här den danska grundlagen tjäna som förebild. För giltighet av konungens beslut rörande lagstiftningen och rikets styrelse kräver nämnda lag konungens underskrift jämte kontrasignation av en eller flera ministrar. I fråga om krav på kontrasignation överensstämmer sålunda den danska grundlagen i huvudsak med regeringsformen § 38. I vad denna paragraf gör möjligheten till kontrasignationsvägran beroende av att beslutet strider mot regeringsformen saknar den däremot motsvarighet i den danska grundlagen, vilken över huvud icke upptager några regler för fall av meningsskiljaktigheter mellan konungen och ministrarna. Kravet på kontrasignation innebär således enligt den danska grundlagen, att konungen icke i några regeringsärenden har ens formell möjlighet att genomdriva ett beslut i strid mot ministärens vilja. En härmed i sak överensstämmande ordning skulle kunna åvägbringas genom ändringar i regeringsformen §§ 9 och 38 och möjligen ytterligare några paragrafer. Givetvis kan om sådana ändringar, liksom om regler angående misstroendeförklaring, med visst fog sägas, att de skulle stå i strid med det ursprungliga idéinnehållet i regeringsformen. Ingreppet i författningstexten skulle dock i båda fallen bli av måttlig omfattning och kunna lämna själva dispositionen i huvudsak orubbad.

Justitierådet Hedfeldt anser till skillnad från högsta domstolens flesta ledamöter det icke vara nödvändigt att antaga en helt ny regeringsform för att förslaget statsrättsliga principer skall komma till klart och motsägelsefritt uttryck. Enligt dennes mening synes högsta domstolens majoritet i sitt i det föregående (s. 15 ff.) återgivna remissvar ha överskattat betydelsen av statsmaktens dualistiska uppbyggnad. Naturligtvis är vår gällande konstitution dualistisk, men detsamma gäller den av utredningen föreslagna och för övrigt de flesta främmande författningar, vilka kommer i fråga som förebilder. Vad som nu föreslås ändrat är sålunda icke statsfunktionernas uppdelning mellan en »verkställande» och en »lagstiftande» makt, utan den inre karaktären hos den »verkställande» makten, så att Konungens roll inom denna blir — bortsett från ministerskiften — väsentligen formell. Men denna förändring har i praxis blivit genomförd för länge sedan. Det vore bland annat med hänsyn härtill egendomligt, om en kodifiering av denna praxis skulle innebära en så genomgripande omdaning av vår författning, att icke den gällande regeringsformens yttre ram skulle kunna bibehållas. Då högsta domstolens majoritet betecknat detta som en närmast olöslig uppgift, kan

det vara av intresse att nämna att — såvitt framgår av en preliminär undersökning — de ändringar som hänför sig till den personliga kungamakten berör endast sju paragrafer i regeringsformen (§§ 4, 9, 12, 13, 15, 38 och 65). Eftersom högsta domstolens majoritet som en ändring av särskild betydelse för frågan om ny regeringsform nämnt vad förslaget innehåller om lagstiftningsmakten, anser sig justitierådet Hedfeldt böra erinra om utredningens eget uttalande att förslaget i denna del icke innebär någon markant ändring i nuvarande praxis. Jämväl de i högsta domstolens remissvar åberopade, nya reglerna för regeringsmaktens utövning avser i huvudsak att grundlagsfästa praxis. Över huvud taget har förslaget, bortsett från de politiskt viktiga spörsmålen om valsystem, kammersystem och folkomröstning, genomgående samma syfte, att lagfästa vad som redan faktiskt tillämpas. Med hänsyn härtill och då de nämnda frågorna om riksdagen m. m. icke i högre grad berör regeringsformen, finner justitierådet Hedfeldt det svårt att se, varför ändringsförslagen i övrigt skulle utan vidare utesluta tanken på en partiell reform.

I fråga om total eller partiell författningsrevision framhålles i ifrågavarande yttrande vidare, att problemet ter sig väsentligt olika beroende på vilken arbetshypotes man väljer. Utgår man från som givet, att en ny regeringsform skall tillskapas, följer därav att alla företeelser inom vårt statsliv måste övervägas i sak och nästan alla stadganden erhålla ny formulering. Uppställles däremot en partiell revision som arbetets mål, kan uppgiften begränsas till de reformförslag, som är så angelägna att de utan dröjsmål bör genomföras.

Frågan om en helt ny regeringsform hade enligt justitierådet Hedfeldts mening sannolikt blivit att besvara på annat sätt, om det framlagda förslaget verkligen hade motsvarat utredningens ambitiösa programförklaring, att en modern grundlag innebär »ett krafttillskott till den svenska demokratin». Snarare kan det sägas, att förslaget endast återspeglar det svenska statslivet under den tid 1809 års regeringsform varit i kraft, alltså bilden av en i stort sett lugn utveckling under lojal samverkan av olika parter och utan verkliga påfrestningar. En konstitutions betydelse visar sig i tider av yttre eller inre politisk oro och då mäktiga intressen utom eller inom landet hotar statsmaktens och myndigheters integritet. De sista decenniernas europeiska historia lämnar rikligt illustrationsmaterial i detta ämne. I fråga om garantier mot maktmissbruk innehåller utredningens förslag emellertid i huvudsak intet annat än vad som återfinnes i vår gällande konstitution.

Om förslaget sålunda knappast kan sägas innebära ett större krafttillskott till den svenska demokratin, gör det än mindre något försök att lösa de problem, som efter demokratins genombrott blivit brännande, såsom angående skydd i olika hänseenden för minoriteter, om motvikter mot organisationsvälde och andra dylika frågor.

Med hänsyn till det anförda anser justitierådet Hedfeldt, att utredningens förslag har en relativt begränsad betydelse, med vilken det rimmar bättre att ändringar företages i 1809 års regeringsform än att en helt ny sådan utarbetas.

Justitierådet Hedfeldt ingår härefter på frågan, vilka nyheter i utredningens förslag som bör upptagas vid en partiell reform. Härvid har han ansett sig böra lämna åsido de delar av förslaget, som gäller riksdagens sammansättning och arbetsformer, riksdagsval, folkomröstning och dylikt. Likaså lämnas av skäl, som högsta domstolens ledamöter anført vid sin granskning av 2 kap. i förslaget, öppet, i vad mån bestämmelserna i nämnda kapitel bör medtagas vid en partiell reform. Vad angår övriga nyheter i förslaget framhåller justitierådet Hedfeldt, att 3 kap. innehåller de viktigaste av de förslag som bör medtagas vid en partiell författningsrevision. Detta gäller främst 4 §, som rör misstroendeförklaring. Om detta institut förverkligas i gällande regeringsform, är därmed parlamentarismens idé grundlagsfäst. Den föreslagna bestämmelsen måste dock i formellt hänseende omarbetas. I en partiell revision bör vidare ingå förslagen om minimiålder för trontillträde och regentskap, om riksföreståndare och om talmans utövning tills vidare av riksföreståndares funktion. Enligt justitierådet Hedfeldts mening bör det dock finnas möjlighet att välja riksföreståndare även i sådana situationer som avses i 3 kap. 5 § andra stycket och 7 §, därest ersättare för monarken kräves för lång tid. Vad angår 4 kap. i förslaget hänvisas i remissvaret till yttrande av högsta domstolens ledamöter över 9 § i kapitlet (se remissammanställning i prop. 1964: 140 s. 120 f, 123 f, 127 f och 129), 14 § första stycket (se remissvaren under nämnda lagrum), 14 § andra stycket, 14 § tredje stycket (se remissammanställning i prop. 1964: 140 s. 92, 93 f, 95 och 97) och 15 § (se sammanställning i prop. 1964: 140 s. 41—44 och remissvaren under 4 kap. 15 §). Beträffande 4 kap. i övrigt avstyrker justitierådet Hedfeldt den där förordade ändringen rörande regeringsärendenas avgörande. Av de i 5 kap. upptagna ämnena bör vid en partiell reform medtagas omorganisationen av riksrätten. Med förslaget i 7 kap. avses enligt motiven icke någon egentlig ändring i vad som nu praktiseras. Vad utredningen föreslagit angående utvidgning av lagrådets kompetens bör också medtagas vid en partiell revision men i övrigt förefaller utredningens i 7 kap. upptagna förslag otillräckligt underbyggda. Då några olägenheter av nuvarande system icke torde ha försports, bör vid en partiell reform ingen annan ändring ske beträffande lagstiftningsproceduren. Av 8 kap. torde endast 4 § böra medtagas vid en partiell reform. Vad angår 9 kap. bör förslaget om misstroendeförklaring upptagas i samband med en partiell reform. 10 kap. slutligen bör enligt justitierådet Hedfeldt i sin helhet inarbetas i gällande regeringsform.

I yttrandet ges ett konkret exempel på hur ett förslag till ändringar inom ramen för 1809 års regeringsform skulle kunna te sig. I detta förslag anty-

des de ändringar som kan behöva vidtagas utöver dem, som erfordras för att infoga de ovan berörda nyheterna i regeringsformen. Förslaget, vari de paragrafer som icke särskilt omnämnes avses skola bibehållas oförändrade, är av följande innehåll:

§ 4: Konungen äger styra riket på det sätt denna regeringsform föreskriver; vid hans sida skall finnas ett statsråd, vartill — — — ledamöter av statsrådet.

§ 7: Undantaget utgår.

§ 8: Ej må — — — tillstådes äro. Statsrådets samtliga ledamöter äga övervara alla mål som, efter dem förut meddelade föredragningslistor, i statsrådet förekomma.

§ 9 andra stycket: Statsrådets närvarande ledamöter äga till protokollet sina meningar yttra och förklara. Konungens beslut meddelas i enlighet med den mening som i statsrådet yttrats; hava flera meningar yppats, vare beslutet meddelat enligt den mening som anföres av statsministern.

§ 12: Orden »sedan statsrådet däröver blivit hört» utgå.

§§ 13—15 utgå.

§ 20 utgår.

Angående §§ 21, 26 och 28 hänvisas till förut avgivna yttranden.

§§ 31 och 32 utgå.

Angående §§ 35 och 36 hänvisas till förut avgivna yttranden.

§ 37 utgår.

§ 38: De två sista meningarna utgå.

§§ 39—42: Omarbetas enligt vad ovan anförts angående 3 kap. i utredningens förslag.

§ 43: Regent bör kunna inträda även då Konungen är på resa inom riket. Systemet med s. k. sommarregering avskaffas.

§§ 49—56 förbigås här, enligt vad förut anförts.

§ 65: Dessa medel — — — fastställt blivit.

§ 69—71 förbigås här.

§ 72: Av fjärde stycket bibehålles endast första meningen.

§ 75 utgår.

§§ 81 och 82 förbigås här.

§§ 83 och 88 utgå.

§§ 91—95: Jfr 39—42.

§ 102: Riksrättens sammansättning ändras enligt utredningens förslag.

§§ 103 och 104 utgå.

§ 105 andra stycket utgår.

§ 108 förbigås här.

Angående § 110 och § 111 första stycket hänvisas till förut avgivet yttrande.¹

§ 113 utgår.

Justitierådet Conradi ansluter sig till vad justitierådet Hedfeldt yttrat om behovet av en ny regeringsform och är ense med honom jämväl i fråga om det utkast till ändringar i gällande regeringsform som hans yttrande innehåller.

I något remissvar åberopas följdlagstiftningens omfattning och kompli-

¹ Jfr prop. 1964: 140 s. 191, 193 f och 197.

cerade natur som argument för en partiell grundlagsreform. *Regeringsrådet Hjern* anför sålunda i ett tillägg till yttrandet från regeringsrättens ledamöter, att det givetvis legat utanför författningsutredningens möjligheter att samtidigt med författningsförslaget framlägga i detalj utarbetade förslag till all den följdlagstiftning, som hör samman med författningsreformens förverkligande. Det kan utan vidare konstateras, att denna följdlagstiftning måste bli synnerligen omfattande och i stora stycken även mycket komplicerad. Allt tal om att författningsfrågan kan bringas till en snar lösning är därför verklighetsfrämmande. Man måste otvivelaktigt räkna med, att det kommer att dröja avsevärd tid, innan författningsfrågan i sin helhet blir förd i hamn. Fråga är om icke det lämpligaste sättet att i fortsättningen handlägga författningsfrågan är att — såsom skett vid behandlingen av andra stora lagärenden, t. ex. brottsbalken — beträda de partiella reformernas väg. Intet synes hindra, att de i den allmänna debatten så uppmärksammade frågorna om valsystemet och kammarsystemet brytes ut ur författningskomplexet och behandlas med förtur. Därmed skulle vinnas att återstående frågor, t. ex. de vilka berör riksstyrelsens organisation, lagstiftningen, domstolarna och förvaltningen, kunde ägnas den mera grundliga prövning, som i vårt land är bruklig vid behandlingen av viktiga lagstiftningsärenden. Dessa frågor skulle därmed icke på samma sätt som hittills komma så helt i skuggan av de stora politiska spörsmålen. Det kan inte annat än beklagas, att författningsdebatten hittills så ensidigt rört sig om valsystemets utformning och riksdagens sammansättning; även om dessa frågor är nog så betydelsefulla kan icke förnekas, att författningsförslaget rymmer en mängd andra mycket viktiga problem. Även andra remissorgan, t. ex. *länsstyrelsen i Malmöhus län* påpekar, att den tillämnade författningsen förutsätter tillkomsten av en synnerligen omfattande och komplicerad följdlagstiftning.

Helhetsomdömen

Då flertalet remissorgan företrädesvis haft att yttra sig endast över delar av förslaget och övriga remissorgan i regel självmant iakttagit en dylik begränsning vid sin granskning av förslaget, förekommer helhetsomdömen om förslaget blott i ett jämförelsevis begränsat antal remissvar.

Länsstyrelsen i Norrbottens län finner det vara riktigt, att utredningen strävat efter att göra regeringsformen kortfattad och att låta den icke endast genom sin klarhet och förankring i rådande samhällsförhållanden utan även genom bestämmelserna i 10 kap. bli ett stöd och krafttillskott vid inifrån eller utifrån kommande angrepp. Frågor, som har direkt eller nära samband med författningsrevisionen, har i motiven behandlats på ett sätt, som med få undantag svarar mot de krav man har rätt att ställa på

ett grundlagsförslag. *Överståthållarämbetet*, som förklarar att ämbetets remissvar i väsentliga delar kommit att avse frågor vilka kan lösas i annan riktning än utredningen föreslagit, finner angeläget framhålla, att därigenom icke avses att undanskymma värdet av det grundläggande och betydelsefulla arbete författningsutredningen redovisat. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser de författningsändringar, som utredningen föreslagit, vara i många stycken motiverade. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* finner förslaget föredömligt kort och koncentrerat. *Länsstyrelsen i Stockholms län* faller det allmänna omdömet om förslaget, att utredningen på det hela taget synes ha lyckats väl i sina strävanden att i den föreslagna lagtexten låta gällande konstitutionella praxis komma till klart och överskådligt uttryck. Lagtexten präglas av en tilltalande koncentration i stilen. Förslaget anknyter, såsom naturligt är, i rätt hög grad till gammal svensk rättstradition, ehuru avvikelser förekommer på många punkter, ej minst i fråga om regeringsbildning, riksdagsorganisation och regeringens verksamhetsformer. Länsstyrelsen menar, att Montesquieus klassiska maktodelningsprincip i förslaget iakttagits mera konsekvent än som skedde 1809. Man har sålunda genomgående hållit i sär den lagstiftande, den styrande och den dömande makten, vilket otvivelaktigt varit till fördel för lagverket. Mot förslaget har från olika håll den anmärkningen framförts, att det huvudsakligen behandlar blott de institutioner, som regeringsformen traditionellt reglerar, och förbigår existerande maktfaktorer utanför det vanliga konstitutionella schemat, främst de stora fackliga riksorganisationerna. Länsstyrelsen ställer sig måhända ej helt främmande till denna kritik, men anser sig naturligen icke kunna närmare ingå på hithörande vittutseende och svåröverblickbara problemställningar eller söka bedöma huru mycket av konstitutionellt nytänkande man rimligen bör eller kan kräva av författningsreformatorer. Klart står emellertid, att den föreslagna regeringsformen i det skick, vari den framträder, så till vida är mindre tillfredsställande som den ger en tämligen ofullständig bild av den maktfördelning, som faktiskt råder i vårt moderna, på ett så komplicerat sätt uppbyggda och organiserade samhälle.

Hovrätten över Skåne och Blekinge uttalar som helhetsomdöme om förslaget, att detta har betydande förtjänster. Till dessa får främst räknas, att de stora linjerna har dragits upp på ett enkelt och överskådligt sätt. Många av de lösningar som utredningen framlägger är välgrundade och ändamålsenliga. I de delar av förslaget, som hovrätten haft att granska, synes dock förslaget icke skapa tillräcklig klarhet om innebörden av de medborgerliga fri- och rättigheterna, deras förhållande till lagstiftningen och gränserna för regeringens befogenheter att förordna på områden som i allmänhet är förbehållna reglering genom lag. Enligt hovrättens mening torde det vara nödvändigt att förslaget ytterligare bearbetas, innan det kan framläggas och antagas. Även med denna reservation bör dock fram-

hållas, att utredningens arbete fört författningsfrågan i ett sådant läge att — under förutsättning att en lösning kan åstadkommas av de politiska huvudfrågorna — enighet också bör kunna nås om antagande av en ny regeringsform. En liknande bedömning göres av *riksdagens justitieombudsman*, som anser, att om tillräcklig enighet uppnås om de politiska spörsmålen, det föreliggande förslaget utgör en god grundval »för fortsatta överväganden» i grundlagsfrågan. Att vissa spörsmål, icke minst med anledning av påpekanden under remissbehandlingen, måste underkastas ytterligare utredning, lär enligt justitieombudsmannen dock få förutsättas, helst som utredningen själv påpekat, att på grund av utredningsuppdragets omfattning varje enskild fråga icke kunnat ägnas så stor uppmärksamhet som ett mera begränsat uppdrag möjliggjort.

Svea hovrätt anser, att förslaget har betydande förtjänster och att det torde i väsentliga delar kunna läggas till grund »för fortsatt arbete» på en ny regeringsform. Hovrätten faller emellertid även kritiska omdömen. Om en helt ny författning skall genomföras, är det enligt hovrättens mening erforderligt att noggrant tänka igenom även andra väsentliga frågeställningar än de av författningsutredningen främst omhuldade problemen, såsom kammersystem och valsystem. Visserligen har utredningen berört de flesta frågor av vikt men dess förslag till regeringsform är ändå i mycket en skiss, där lagtexten emellanåt är svårtolkad och motiven ofta ytterst magra. Hovrätten har vid sin granskning funnit anledning till åtskilliga anmärkningar i såväl formella som materiella hänseenden. En grundlig överarbetning av förslaget är enligt hovrättens mening påkallad. I de delar, över vilka hovrätten haft att yttra sig, gäller detta främst det inledande kapitlet om statsskickets grunder och det närmast följande kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter. Vid arbetet på grundlagskydd för fri- och rättigheter är det enligt hovrättens uppfattning skäl att i högre grad än vad utredningen gjort taga hänsyn till utvecklingen utomlands under de senaste decennierna och framför allt beakta det internationella samarbetet med dess resultat i form av deklARATIONER och konventioner.

Även *högsta domstolens ledamöter* anser en allmän översyn av förslaget erforderlig. I de delar som varit föremål för ledamöternas granskning är motiven stundom anmärkningsvärt knapphändiga. Enligt ledamöternas uppfattning lämnar motiven på ett flertal betydelsefulla punkter föga ledning för förståelsen och bedömningen av grundlagsstadgandena. Vid den granskning av förslaget som högsta domstolens ledamöter verkställt har anledning förekommit till åtskilliga anmärkningar av allvarlig natur. Detta gäller i första hand 2 och 7 kapitlen. Vid fortsatt arbete på en ny regeringsform måste förslaget i granskade delar bli föremål för en allmän översyn och en i vissa avsnitt ingående omarbetning. *Regeringsrättens ledamöter* finner att förslaget har vissa förtjänster. Utredningen har eftersträvat

att nedbringa materialets omfattning och att skapa okomplicerade och kortfattade regler, ehuru utredningen härvid stundom gått väl långt. Enkelhet och överskådlighet har vunnits på bekostnad av andra intressen, framför allt intresset att i vart fall de för det offentliga livet viktigare frågorna till förebyggande av tvister blir någorlunda uttömmande reglerade. Till förslaget förtjänster räknar regeringsrättens ledamöter även, att språket merendels är enkelt och lättfattligt. Den granskning av förslaget, som regeringsrättens ledamöter verkställt och som avsett frågor av huvudsakligen rättslig natur, har enligt ledamöternas uppfattning visat, att brister, delvis av allvarlig natur, föreligger i många hänseenden. Granskningen har försvårats av den knapphändighet, varmed utredningen på viktiga punkter motiverat de föreslagna reglerna. Det har sålunda icke alltid varit möjligt att säkert utläsa vad utredningen avsett och det har därför på flera punkter icke heller varit möjligt att anvisa lösningar till botande av bristerna. Enligt ledamöternas uppfattning är det ganska naturligt, att lagförslag av den vikt och omfattning varom här är fråga icke på en gång kan bli fullgångna produkter. I all synnerhet gäller detta, när — såsom här synes ha varit fallet — efter de avgörande politiska besluten förhållandevis kort tid kunnat ägnas åt utarbetandet av lagförslag och motiv. Det svenska lagstiftningsförfarandet innehåller flera efterföljande led — bl. a. remissbehandling, departementsbehandling och utskottsbehandling — under vilka kommittéförlag kan vidare bearbetas och finslipas. De bristfälligheter, som föreligger i det nu framlagda förslaget till ny regeringsform, är emellertid, trots det förtjänstfulla arbete som utredningen nedlagt, till en del så betydande, att man måste ställa sig frågande inför möjligheterna att ens efter en mycket ingående efterföljande behandling kunna åstadkomma en fullvärdig lagstiftningsprodukt. I vart fall synes det ofrånkomligt, att förslaget i betydande delar omarbetas från grunden och på nytt remissbehandlas. *Kammarrätten* framhåller, att en ny regeringsform icke får tolkas så fritt som den nuvarande. Det måste därför ställas andra och större anspråk på klarhet och exakthet hos en ny lagstiftning än vad den nu gällande uppfyller. Enligt kammarrättens mening är förslaget i detta hänseende icke helt tillfredsställande. Utredningen har själv framhållit, påpekar kammarrätten, att omfattningen av dess uppdrag medfört, att varje enskild fråga icke kunnat ägnas så stor uppmärksamhet som ett mera begränsat uppdrag hade möjliggjort. För att avhjälpa förslagets brister synes det kammarrätten nödvändigt att närmare utreda vissa spörsmål, t. ex. frågan om gränserna för regeringens rätt att utfärda anvisningar till ledning för förvaltningsmyndigheterna. Därest icke de ändringar i nuvarande statsskick, som anses böra genomföras, kan ske inom ramen för nuvarande regeringsform, anser därför kammarrätten att en ny lagstiftning på grundval av föreliggande förslag icke bör komma till stånd förrän kompletterande utredningar ägt rum och förslaget därefter

överarbetats. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller likaledes, att man på en ny regeringsform såsom grundvalen för den svenska rättsordningen måste ställa utomordentligt starka krav, särskilt när det gäller klarhet och konsekvens i funktionsuppdelningen de skilda statsorganen emellan. Länsstyrelsen finner det tveksamt, om förslaget kan sägas fylla befogade anspråk i detta avseende och om de icke efter statsvetenskapliga och sociologiska utredningar måste överarbetas.

Motivens knapphändighet påtalas även av andra remissorgan än högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter samt Svea hovrätt. Sålunda uttalar *hovrätten för Västra Sverige*, att utredningen mycket kortfattat motiverat vissa bestämmelser, som på grund av sin allmänna avfattning varit förtjänta av en mera ingående utläggning. Som exempel härpå nämner hovrätten det stadgande, som ger regeringen rätt att i särskild författning besluta mindre ingripande bestämmelser i vissa angivna ämnen. Den begränsning, som utredningen ålagt sig i detta hänseende liksom i fråga om redovisningen av konstitutionell praxis, har enligt hovrättens mening begränsat möjligheterna att bedöma utredningens förslag. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* yttrar, att de föreslagna grundlagstexterna är mycket knapphändigt utformade och att jämväl motiven ofta är alltför stramt avfattade för att erbjuda den vägledning som erfordras för att förstå utredningens intentioner. Grundlagstexterna inbjuder i vissa fall till olika tolkningar. Denna omständighet i förening med det faktum, att den tillämnade författningen förutsätter tillkomsten av en synnerligen omfattande och komplicerad följdlagstiftning, som ännu icke presenterats i form av författningsförslag med tillhörande motiv, försvårar i vissa sammanhang möjligheterna att nu bedöma innebörden och konsekvenserna av de föreslagna grundlagsändringarna.

I några remissvar efterlyses ett logiskt sammanhängande och välbalanserat statsrättsligt system. *Besvärssakkunniga* uttalar, att det inledande kapitlet om statsskickets grunder är behäftat med tämligen allvarliga brister från systematiska och formella synpunkter. Eftersom hela författningsförslaget återspeglas i detta kapitel, anser besvärssakkunniga, att denna kritik i viss mån även drabbar förslaget i dess helhet. Enligt besvärssakkunnigas mening torde förslaget icke kunna läggas till grund för lagstiftning i sitt föreliggande skick. En grundlig omarbetning synes erforderlig med ett logiskt sammanhängande och välbalanserat statsrättsligt system som målsättning. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* saknar en sammanfattning av folkstyrelsens förverkligande efter linjen folket-riksdagen-regeringen-statschefen. *Ledamoten av förvaltningsdomstolskommittén docenten G. Petrén* påpekar, att makten i förslaget tänkes vara hel och odelad och utgå från Sveriges folk. Likväl antydes icke i förslaget, på vad sätt rättskipningen skall härledas från Sveriges folk. Domstolarnas ställning i det statsrättsliga systemet är jämväl i övrigt höljd i dunkel. Förslaget ger ej upplysning om vari den konstitutionella betydelse, som domarmakten enligt motiven skulle ha, egentligen består,

utom vad gäller riks-rätten. Rättskipningen är en viktig samhällelig funktion, men konstitutionell betydelse får domarmakten först, om dömandet tillerkännes en viss plats och vissa uppgifter i det samlade författningssystemet. Bristen på konsekvens i förslaget uppbyggnad i förening med åtskilliga andra erinringar är av den styrka, att man starkt kan ifrågasätta, om förslaget bör genomföras i föreliggande skick. I en modern grundlag måste den dömande maktens uppgifter och domarnas ställning preciseras med en helt annan tydlighet och noggrannhet än som skett i förslaget. *Sveriges juristförbund* understryker, att man måste ställa höga krav på en ny grundlag med hänsyn till dess centrala ställning inom rättsordningen. Det bör sålunda kunna begäras, att den är uppbyggd på grundval av en genomtänkt statsrättslig åskådning. Endast härigenom och genom ingående överväganden på varje särskild punkt erhålles det helgjutna lagverk, som måste utgöra lagstiftningens mål. Författningsutredningen har framlagt förslag till ett parlamentariskt demokratiskt statsskick. Den närmare utformningen av ett sådant statsskick är avhängig av landets geografiska och demografiska struktur. Stor hänsyn måste vidare tagas till befintliga organisatoriska och institutionella förhållanden. Särskilt beaktande kräver tillika de skilda grupperingar, i vilka medborgarna uppträder, samt dessa grupperingars faktiska politiska inflytande. Över huvud taget gäller det att anpassa statsskicket till de skilda kraftfält som förekommer inom samhället, så att ett naturligt, funktionellt samband erhålles. Blicken måste härvid vara öppen för att samhället icke är statiskt utan dynamiskt. Analyser av samhällsutvecklingen och dess tendenser har därför sin givna plats i övervägandena. Betydande brister vidlåder enligt förbundets mening författningsutredningens förslag i angivna hänseende. Som exempel härpå nämner förbundet, att utredningen ägnat för ringa intresse åt frågan om organisationsväsendets betydelse för statsskickets utformning. En annan punkt, där utredningens förslag icke är tillräckligt penetrerat, rör det stora problemkomplex, som sammanhänger med förslaget att avskaffa begreppet Kungl. Maj:t. En rad rättsliga och organisatoriska frågor ligger inneslutna häri. De har blivit bristfälligt belysta i förslaget. De luckor, som här föreligger, måste fyllas innan ställning kan tagas till den föreslagna nydaningen. Vad angår funktionsuppdelningen mellan de olika statsorganen och deras förhållande i övrigt till varandra med avseende på tillsyn och granskning m. m. har författningsutredningen likaledes ägnat för ringa uppmärksamhet åt avvägningen av detta balanssystem. Någon genomtänkt plan för statsledningens uppgifter och utskiftningen av dessa på de olika statsorganen har författningsutredningen ej utvecklat. Det statsskick som föreslås framstår härigenom såsom oenhetligt och lösligt hopfogat. Det blir i åtskilliga avseenden blott fråga om en putsning av element ur nuvarande grundlag genom användning av ny språkdräkt och genom viss omdisponering och tillsats av vissa nyheter. Någon verkligt ny, efter nuvarande samhällsförhållanden avpassad grundlag har utredningen ej för-

mått åstadkomma. Författningsutredningen framhåller själv, att omfattningen av dess uppdrag medfört, att varje enskild fråga icke kunnat ägnas så stor uppmärksamhet, som ett mera begränsat uppdrag möjliggjort. Detta måste beklagas. Juristförbundets allmänna intryck är att underlaget för lagstiftning härigenom blivit otillräckligt på en rad enskilda punkter och att komplettering erfordras i många avseenden. En betydligt grundligare och systematiskt mera genomtänkt analys fordras, för att ståndpunkt skall kunna tas till hur ett nytt statskicks enskilda delar bör vara utformade. Författningsutredningens arbete är trots dessa uppenbara brister värt respekt. Det betecknar en betydelsefull etapp på vägen mot en ny grundlag. Såvitt förbundet kan bedöma, låter det sig dock icke göra att utan omfattande komplettering och överarbetning få fram allt det material, vilket rimligen bör krävas som underlag för en helt ny grundlag. Förbundet föreställer sig därför, att arbetet närmast får lov att inriktas på partiella reformer inom bestående grundlags ram. Det synes dock angeläget att samtidigt härmed det av författningsutredningen påbörjade arbetet på en ny grundlag fortsättes och fullföljes. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* yttrar, att med utredningens målsättning att kodifiera konstitutionell praxis förslaget måhända kommit att bli mera bundet av den hittillsvarande av växlande motiv och omständigheter föranledda utvecklingen än av principiella överväganden av systematisk, statsvetenskaplig natur. Detta kan visserligen betraktas som en svaghet hos förslaget men med hänsyn särskilt till de uppenbara svårigheter, som föreligger att praktiskt genomföra en författningsreform efter mera vetenskapliga grunder, och det stora värdet av att grundlagen verkligen ger uttryck för gällande konstitutionella principer finner föreningen ej skäl att av denna orsak avstyrka förslaget.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser icke, att författningsutredningens förslag ger en adekvat bild av vår demokrati. Om man skall utarbeta en helt ny författning är det värdefullt, om författningen speglar de grundläggande dragen av samhällsskicket. En författning har enligt länsstyrelsens mening icke endast till uppgift att rättsligt reglera de högsta politiska instansernas befogenheter; den bör dessutom vara ett uttryck för de allmänna principerna för medborgarnas personliga och offentliga rättigheter. Om man bortser från rösträttens successiva utsträckning till allmän rösträtt har tvenne genomgripande förändringar ägt rum i statskicket sedan 1809. Av den ena har författningsutredningen tagit konsekvenserna, nämligen av parlamentarismen, som till sin yttersta grund vilar på föreställningen om suveränitetens förankring i den av medborgarna utsedda församlingen av ombud, riksdagen. Den andra stora förändringen, nämligen det offentliga livets kommunalisering, har däremot satt föga spår i författningen. Den snabba utvecklingen av den kommunala aktiviteten är ett grundläggande drag i dagens politiska liv. En svensk författning av i dag, som icke ger kommunen en central ställning i statskicket, kan knappast

göra anspråk på att ge ett adekvat uttryck för den svenske medborgarens fri- och rättigheter. Den kommunala självstyrelsen med dess rika möjligheter att utforma för livet väsentliga förhållanden — skolor, bostäder, stadsplanering och sjukvård — kan betraktas som kärnan i vår demokrati. Författningsutredningen har ägnat större delen av förslaget till ny regeringsform åt spörsmålen om de högsta beslutande organens organisation och uppgifter. Lämpligheten av denna koncentration till de rent statsrättsliga problemen kan på grund av det sagda ifrågasättas. Med hänsyn till de grundläggande brister, som vidlåder författningsutredningens förslag, avstyrker länsstyrelsen, att detta i sin nuvarande form blir föremål för riksdagsbehandling.

Grundlagsregleringens omfattning

Utredningens målsättning att i görligaste mån begränsa grundlagsregleringen till moment av väsentlig betydelse för statsskicket och därmed skapa en ram av så stor allmängiltighet, att den ej alltför ofta behöver ändras, har icke i och för sig mött någon gensaga under remissbehandlingen. *Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige* och *Sveriges akademikers centralorganisation* godtager uttryckligen principen att begränsa grundlagsregleringen till moment av väsentlig betydelse för statsskicket såsom allmän målsättning för vad grundlagen bör omfatta. I anslutning härtill framhåller *Svea hovrätt*, att den elasticitet, som ansetts utmärka det svenska statsskicket, förvisso är av stor betydelse och att den icke bör motverkas av en snäv detaljreglering. Även *Sveriges konservativa studentförbund* synes godtaga utredningens målsättning för grundlagsregleringens omfattning. En alltför detaljerad författning blir enligt förbundet snart föråldrad och måste därför ständigt ändras, vilket minskar respekten för grundlagen. En alltför vid ramförfattning löper å andra sidan risk att åsidosättas och negligeras. En författning bör enligt förbundets mening ge ett visst svängrum för spontan utveckling, för dynamiken i statslivet. Vid bedömning av för- och nackdelar med olika metoder har förbundet stannat för att nackdelarna med en alltför detaljerad författning överväger.

Även om den av utredningen förordade principen rörande grundlagsregleringens omfattning i och för sig lämnats utan anmärkning av remissorganen, har däremot det sätt, varpå utredningen omsatt principen i praktiken, givit upphov till kritik under remissbehandlingen. Kritiken har i huvudsak gått ut på att alltför mycket lämnats utan reglering eller överlämnats till reglering i följdförfattningar. *Regeringsrättens ledamöter* menar, att utredningen i sin strävan att nedbringa materialet och skapa okomplicerade, kortfattade regler, stundom gått väl långt. Enkelhet och överskådlighet har vunnits på bekostnad av andra intressen, framför allt intresset att i vart

fall de för det offentliga livet viktigare frågorna till förebyggande av tvister blir någorlunda uttömmande reglerade. *Svea hovrätt* framhåller, att även om man bör undvika en alltför snäv detaljreglering, man å andra sidan heller icke bör gå för långt åt andra hållet. Särskilt det förhållandet, att man nu icke längre har att räkna med äldre tiders maktfördelning kan göra det nödvändigt att som en ersättning främst för den gamla balansen mellan regering och riksdag i grundlagen införa skydd mot otillbörlig maktutövning. Utredningen har understrukt det angelägna i att kodifiera det faktiska statsskicket och i samband härmed hävdad, att själva oklarheten i rättsläget är otillfredsställande. Enligt hovrättens mening måste denna målsättning gillas men den är icke lätt att genomföra. Statsrättsliga fiktioner kan knappast undvikas och utredningen har icke endast låtit en del gamla stå kvar utan även gjort sig mödan att skapa nya. Hovrätten nämner som exempel, att åtskilliga regeringsärenden skall avgöras i konselj och att lag skall stiftas av riksdagen ensam. Vidare framhåller hovrätten, att vissa områden där en konstitutionell praxis vuxit fram vid sidan av regeringsformen, icke väckt så stort intresse hos utredningen, att den föreslagit lagfäst form. Detta gäller t. ex. Konungens rätt att utfärda amnesti eller meddela abolition. Konungens dispens- och permutationsrätt har över huvud icke uppmärksamrats av utredningen. Dessa fyra institut, som delvis anses gå tillbaka på gamla prerogativ tillkommande Konungen utan att ha blivit honom givna av folk eller folkrepresentation, är enligt hovrättens mening av sådan principiell betydelse, att det bör övervägas, om de icke på något sätt bör omnämnas i en ny grundlag. *Hovrätten för Västra Sverige* menar, att man vid en strävan att begränsa sig till moment av väsentlig betydelse för statsskicket, ofta ställes inför vanskliga avvägningsproblem, när det gäller att avgöra om en viss norm skall ges karaktären av grundlag, stadfästas i författning av annat slag eller blott göras till föremål för uttalanden i motiven. Utredningen har enligt hovrättens uppfattning i regel gett de särskilda bestämmelserna en ganska allmän avfattning och föreslagit, att åtskilliga stadganden i nuvarande regeringsform skall överföras till annan lag eller till administrativ författning. I fråga om andra stadganden har någon ersättning icke föreslagits utan förutsatts att den tillämpning de erhållit skall fortbestå. Hovrätten vill icke generellt kritisera den form av lagstiftning, som avser att tillägga motivuttalanden en i viss mån normerande innebörd, men ifrågasätter, om icke utredningen på en eller annan punkt bort föreslå en bestämd lagregel i stället för att utgå ifrån att en förordad handlingsnorm kommer att tillämpas i det praktiska livet. Hovrätten nämner som exempel utredningens uttalanden om förfarandet då skiljaktiga meningar föreligger i ministerråd. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser det i vart fall icke kunna påstås, att utredningens förslag omspannar ett för stort område av regelsystemet. Enligt hovrättens mening kan snarare motsatsen hävdas. På många ställen är de föreslagna reglerna så vaga och intetsägan-

de att de ger föga ledning. Även med en vällovlig strävan att göra grundlagen så anpassningsbar till skiftande tidsförhållanden, att den skall kunna bestå utan att skapa allvarigare konflikter, synes det hovrätten möjligt att ge reglerna ett mera bestämt innehåll. En brist i förslaget är, att ämbetsverkens ställning icke klart angivits utan blott kan anas vid ett starkt aktgivande på de språkliga valörerna i några helt allmänt hållna stadganden. Detta är otillfredsställande, därför att den organisation som vårt land i detta hänseende har — till skillnad från flertalet andra västerländska stater — icke blott är en förvaltningsrättslig egenhet utan också har en statsrättslig aspekt därigenom, att den indirekt bestämmer regeringens ställning och befogenheter. Det bör vara möjligt att åstadkomma regler som i högre grad än de föreslagna skapar ett grundlagsskydd för förvaltningsmyndigheternas säregna ställning. *Sveriges akademikers centralorganisation* uttalar, att delade meningar kan råda om vad som med utredningens målsättning bör medtagas i grundlagen. Enligt organisationens mening finnes anledning att fästa större vikt vid statstjänstemännens ställning än vad författningsutredningen gjort. Förekomsten av en självständig tjänstemannakår utgör en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti för den enskilde medborgaren. En grundlag bör därför så utformas, att statstjänstemännens självständiga ställning blir mera markerad än i förslaget. Lämpligt synes vara, att regler om statstjänstemännen sammanföres till ett särskilt kapitel i grundlagen. Sistnämnda tanke framföres även av *besvärssakkunniga*.

Vad särskilt angår regelsystemets fördelning på grundlag och författning av annan natur anser *regeringsrättens ledamöter*, att utredningen lämnat alltför mycket åt kompletterande lagstiftning, som icke har grundlags natur och vars innehåll endast antytts i grova drag, eller åt praxis. Utredningen har ej heller närmare berört de mångskiftande problem av rättslig och praktisk natur, som måste vara förbundna med övergången till en ny regeringsform. En liknande bedömning göres av *högsta domstolens ledamöter*, som framhåller, att utredningens strävan att åstadkomma en kortfattad och koncentrerad lagtext medfört, att åtskilliga spørsmål lämnats olösta i grundlagstexten och i stället hänvisats att få sin lösning i praxis eller efterföljande lagstiftning. Rörande innehållet i denna lagstiftning har som regel några riktlinjer icke uppdragits utan frågan härom har skjutits på framtiden. *Statskontoret* gör en liknande reflexion. Enbart i de två kapitel (4 och 8 kap.), som statskontoret haft att yttra sig över, talas om bl. a. följande författningar, som för närvarande saknar direkta motsvarigheter, nämligen en regeringsstadga, en lag om förvaltningsförfarandet, en lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst, en lag om tjänstemans skyldigheter och rättigheter samt en lag om grunderna för statsbudgetens uppställning. Förslag till lag om statens tjänstemän och till lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst har under år 1963 framlagts av särskilda utredningar. I övriga fall saknas underlag för en närmare bedöm-

ning av de avsedda lagarnas innehåll och således också av frågan, hur här aktuella regelkomplex bör fördelas mellan å ena sidan grundlag, å andra sidan vanlig lag eller annan författning. Statskontoret förutsätter, att förslag till de nya lagarna och författningarna kommer att framläggas i god tid innan eventuellt förslag till ny regeringsform förelägges riksdagen samt att remissmyndigheterna därvid kommer att få tillfälle att yttra sig över relationerna mellan ifrågavarande författningar och motsvarande bestämmelser i regeringsformen. I huvudsak samma synpunkt återkommer i remissvaret från *riksrevisionsverket*.

I flera remissyttranden diskuteras frågan om en författningens mäs sig reglering av vissa faktorer utanför det sedvanliga konstitutionella schemat, främst kommunerna, de politiska partierna, intresseorganisationerna och massmedia.

Vad först kommunerna angår menar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, att deras betydelse för samhällsskicket i alltför ringa grad uppmärksammats av utredningen. Länsstyrelsen anför.

När nu författningsutredningen föredrog att utarbeta en helt ny författning hade det varit värdefullt om utredningen härvid låtit författningen spegla de grundläggande dragen av Sveriges samhällsskick. En författning har ju icke endast till uppgift att rättsligt reglera de högsta politiska instansernas befogenheter; den bör dessutom vara ett uttryck för de allmänna principerna för medborgarnas personliga och offentliga rättigheter.

Om man bortser från rösträttens successiva utsträckning till allmän rösträtt har tvenne genomgripande förändringar ägt rum i statsskicket sedan 1809. Av den ena har författningsutredningen tagit konsekvenserna, nämligen till parlamentarismen, som till sin yttersta grund vilar på föreställningen om suveränitetens förankring i den av medborgarna utsedda församlingen av ombud, riksdagen. Den andra stora förändringen har däremot satt föga spår i författningen, nämligen det offentliga livets pågående kommunalisering. Kommunerna kunde inte gärna ingå som ett konstituerande element i 1809 års författningskomplex, enär de vid konstitutionens tillkomst icke existerade. Författningen av år 1809 skapade en balans mellan medborgarnas ombud och ämbetsmannastaten, representerad av konungen. Genom tillkomsten av kommunerna, en lagfäst kommunal självstyrelse och utbyggnaden av kommunernas verksamhet bröts den statliga byråkratiens monopol på offentlig förvaltning. I dag torde den offentliga förvaltningens göromål till c:a 60 % ligga hos kommunerna. Den snabba utvecklingen av den kommunala aktiviteten är i själva verket ett grundläggande drag i dagens politiska liv. En svensk författning av i dag, som icke ger kommunen en central ställning i statsskicket, kan knappast göra anspråk på att ge ett adekvat uttryck för den svenska medborgarens fri- och rättigheter; den kommunala självstyrelsen med dess rika möjligheter att utforma för livet väsentliga förhållanden — skolor, bostäder, stadsplanering, sjukvård — kan betraktas som kärnan i vår demokrati. Sannolikt kommer utvecklingen på detta område att fortskrida efter de linjer, som den nu följer. Inom den offentliga sektorn av vårt samhällsliv spela sålunda de kommunala för-

troendemännen en mycket betydelsefull roll. »Lantregeringen» utvecklas i den riktningen att medborgarinflytandet där ökar. Länsstyrelserna är där inte längre det enda regionala organet: länsarbetsnämnden, lantbruksnämnden och länsbostadsnämnden är sidoordnade organ.

Genom kommunernas ökade befogenheter och uppgifter har en stark decentralisering skett av beslutsfunktionerna i svenskt samhällsliv. Besluten i en storstads stadsfullmäktigerepresentation kan i bland ha betydligt större ekonomisk räckvidd än de beslut som fattas i samma veckas fredagskonselj.

Författningsutredningen har ägnat större delen av förslaget till ny regeringsform åt spörsmålen om de högsta beslutande organens organisation och uppgifter. Som ovan framhållits torde lämpligheten av denna koncentration till de rent statsrättsliga problemen kunna ifrågasättas.

Att även andra remissorgan tangerat samma tankegång, framgår av remissvaren under 1 kap. 1 § (s. 80 f). Å andra sidan finner *länsstyrelsen i Gävleborgs län* det vara tveksamt, om utövandet av den kommunala självstyrelsen verkligen kan anses höra till *statsskickets* grunder.

Vad sedan angår de politiska partierna har utredningens ståndpunktstagande till frågan om reglering av deras ställning och verksamhet (SOU 1963:17 s. 44—51) i stort sett icke föranlett någon gensaga under remissbehandlingen. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* finner i likhet med utredningen, att medborgarnas rätt att sammansluta sig till partier icke bör förhindras genom lagstiftning samt att det ej heller i övrigt synes påkallat att genom särskilda lagbestämmelser reglera partiväsendet i vårt land. Visserligen har avsaknaden av bestämmelser härutinnan lett till att partierna fått en maktställning, som icke minst i fråga om kandidatnomineringen vid andarakammarval kan te sig otillfredsställande ur demokratisk synpunkt genom att majoriteten av väljarna i realiteten blir uteslutna från varje inflytande på nomineringen. Då det av valtekniska skäl är uteslutet att lämna väljarna fria händer i fråga om valet av personer, som de vill rösta på, måste emellertid utvägen med kandidatnominering tillgripas, vilken lämpligen icke synes kunna anförtros andra organisationer än respektive politiska partier. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* delar likaledes utredningens uppfattning att en reglering som möjliggör partiförbud är olämplig samt att nomineringsförfarandet i princip bör betraktas som en intern partiangelägenhet. Den rapportering från partierna av nya stadgebestämmelser beträffande nomineringsförfarandet och väsentliga förändringar i nomineringspraxis inom partierna, varom utredningen träffat överenskommelse med de politiska partierna, synes vara ägnad att främja en offentlig insyn i detta förfarande. Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* instämmer i utredningens uppfattning, att en författningsmässig reglering icke är befogad i fråga om de politiska partiernas nomineringsförfarande. Såsom utredningen påpekat, är större delen av valmanskåren eller mer än två tredjedelar oorganiserad och redan härigenom utesluten från inflytande över nomineringen. Då det härjämte torde förhålla sig så, att även inom partierna allenast en del medlemmar begagna

sig av möjligheterna att påverka nomineringsförfarandet, synes under nuvarande förhållanden förutsättningar saknas för att närmare reglera denna fråga. *Länsstyrelsen i Uppsala län* uttalar, att det i stort sett icke finnes något att erinra mot utredningens förslag att lämna partiväsendet utan reglering, även om frågan om partiernas finansiering enligt länsstyrelsens mening förtjänat större uppmärksamhet än utredningen ägnat däråt. Länsstyrelsen vill dock icke förbigå det förhållandet att förslaget lämnar oreglerad rätten att icke tillhöra något parti. Tvångsanslutningssystemet har enligt länsstyrelsens förmenande med rätta kritiserats och det bör icke kunna åläggas en medborgare att genom positiv handling visa, att han icke önskar tillhöra ett visst parti.

Beträffande remissorganens ståndpunkt till förslaget om officiell kandidatur må hänvisas till del 3 av sammanställningen (SOU 1964: 38 s. 48).

Vad angår *intresseorganisationerna* har utredningens åsikt, att ett korporativt statskick ej bör skapas, icke föranlett erinran i något remissvar. Några remissorgan, främst *Tjänstemännens centralorganisation*, *Sveriges akademikers centralorganisation*, *Sveriges hantverks- och industriorganisation* och *Sveriges konservativa studentförbund*, uttrycker sitt gillande av utredningens åsikt härutinnan.

Utredningens ställningstagande i övrigt till frågan, i vad mån en författningmässig reglering rörande intresseorganisationerna bör ske (SOU 1963: 17 s. 51—56), har närmare berörts av ett tiotal remissorgan. Åtskilliga av dessa har godtagit det resultat, vartill utredningen kommit. *Länsstyrelsen i Uppsala län* förklarar sig lämna utan erinran vad utredningen anfört rörande organisationerna men understryker vikten av att organisationernas överläggningar med regeringsmakten icke undandrages offentligheten och ej heller tager sig sådana former att riksdagens befogenheter åsidosättes. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* finner det icke erforderligt med någon reglering i grundlag av förhållandet mellan de högsta statsorganen och de stora intresseorganisationerna. Såsom utredningen framhållit, föreligger enligt länsstyrelsens mening genom arbetet i utredningskommittéer och det omfattande remissförfarandet tillräckligt stora möjligheter till information och kontakt mellan organisationer och statsorgan på beredningsstadiet. Det synes i detta hänseende tillfyllest med den komplettering, som föreslås i 4 kap. 2 § förslaget till regeringsform, varigenom organisationernas ställning som remissorgan kommer till uttryck. *Landsorganisationen i Sverige* förklarar sig icke ha något att invända mot vad utredningen anfört rörande organisationernas medverkan i kommittéväsendet och genom remissförfarande samt instämmer i utredningens uttalande rörande behovet av varsamhet med lagstiftningsåtgärder på organisationsväsendets område. *Tjänstemännens centralorganisation* anser i likhet med utredningen, att utöver stadgandet om föreningsrätt, regeln om riksdagens löne delegation och stadgandet om re-

missförfarandet några ytterligare regler om organisationsväsendet icke bör inskrivas i grundlag. I anslutning härtill framlägger centralorganisationen vissa synpunkter på frågan om staten och organisationerna och anför härvid.

De medborgaropinioner, som kommer fram genom partier och press kompletteras av den åsiktsredovisning, som sker genom organisationerna. Ibland kan givetvis en viss ensidighet prägla en organisations bedömning av en särskild fråga. Å andra sidan ger förekomsten av talrika organisationer möjlighet att få olika ståndpunktstaganden mera fullständigt belysta. Organisationerna fyller sålunda en betydelsefull uppgift vid den allmänna åsiktsredovisningen inom samhället. Likaväl som det måste ligga i statsmakternas intresse att ta del av olika organiserade gruppers skilda ståndpunkter, måste organisationerna vara i sin fulla rätt att på olika sätt söka påverka statsmakternas slutgiltiga ställningstaganden. Denna påverkan kan ske på flera vägar. Förutom genom deltagande i offentliga utredningar och yttranden över betänkanden och förslag, kan synpunkter framföras vid uppvaktningsar, konferenser och kontakter med företrädare för statsmakterna. När beslut väl fattats av statsmakterna i en fråga ges det ofta möjlighet för organisationerna att få inflytande över uppföljandet av detta beslut. Genom direkt representation i statliga organ kan företrädare för organisationerna bidra till en mer detaljerad kännedom om och syn på ekonomiska, sociala och administrativa problem.

TCO instämmer i författningsutredningens åsikt, att ett korporativt statskick icke bör skapas. Däremot vill TCO rikta en invändning mot utredningens framställning av partiernas funktionssätt som så mycket mer demokratiskt än organisationernas. »För en partiledning utgör varje allmänt val ett generalprov, som en organisationsledning praktiskt taget aldrig behöver ställas inför», heter det i SOU 1963:17, s. 54 f. En organisationsledning torde emellertid inte vara mindre utsatt för kontroll från medlemmarnas sida än vad en partiledning är. Då en organisationsledning gör uttalanden på sina medlemmars vägnar finns det ingen anledning att anta, att den skulle vara mindre representativ, än vad en partiledning i motsvarande situation är. En organisationsledning kan tvärtom komma att i mindre grad låta sitt handlande bestämmas av möjligheten att vinna tillfälliga taktiska fördelar än vad en partiledning förmår göra. Över huvud taget framstår det som meningslöst att söka värdera åsiktsyttringar från organisationer och partier med utgångspunkt från allmänna men mycket oklara föreställningar om en varierande grad av demokrati vid beslutsfattandet. Centrala organisationer har i regel ett väl utvecklat system för inhämtande av medlemsorganisationernas och medlemmarnas synpunkter. Även genom en omfattande informations- och utbildningsverksamhet träder organisationerna i förbindelse med sina medlemmar.

Jämväl *Sveriges akademikers centralorganisation* delar utredningens uppfattning, att några regler om organisationsväsendet utöver de av utredningen föreslagna icke bör inskrivas i grundlag samt framför i övrigt synpunkter, som i stort sett sammanfaller med de av *Tjänstemännens centralorganisation* anförda. *Sveriges hantverks- och industriorganisation* anser,

att utredningen på goda grunder avvisat tanken att lagfästa förbindelserna mellan statsmakterna och organisationerna. Inga motiv finnes att i någon form ändra nuvarande relationssystem eller ansvarsförhållanden mellan statsmakter och fria organisationer. Organisationerna bör liksom hittills ha som sin huvuduppgift att inför statsmakterna bevaka sina medlemmars intressen, varvid rimliga hänsyn givetvis måste tagas till samhällslivets övriga behov. De politiska partierna och regering och riksdag bör för sin del uppbära de beslutande funktioner, som är dem givna i grundlagar och andra författningar och för vilka de bär det parlamentariska och politiska ansvaret.

I andra remissvar beklagas att utredningen icke mera ingående analyserat de konstitutionella frågor, som sammanhänger med organisationsväsendets starka tillväxt och den maktställning som organisationerna förvärvat. *Sveriges juristförbund* anser sålunda, att dessa frågor, som enligt förbundets mening är av stor betydelse för uppgiften att skapa ett funktionellt riktigt statskick, bort bli föremål för en betydligt mera djupgående analys än den av utredningen verkställda, ehuru förbundet kan instämma i åtskilliga av de slutsatser, till vilka utredningen kommit. *Överståthållarämbetet* framhåller, att kanske mer än i någon annan stat intresseorganisationernas starka tillväxt och deras reella maktposition kommit att prägla samhällsverksamheten i vårt land. Det är enligt ämbetets mening en brist, att utredningen, ehuru medveten om de konstitutionella problem, som intresseorganisationernas maktställning skapat, icke sökt mera ingående analysera och inordna denna nya maktfaktor i författningssammanhanget. Här uppställer sig, fortsätter ämbetet, stora problemkomplex, t. ex. relationerna mellan de högsta statsorganen och organisationerna och relationerna mellan den enskilde medborgaren och organisationerna. I sistnämnda hänseende synes särskilt frågan om organisationernas dominerande inflytande inom arbetslivet vara av vitalt intresse för den enskilde medborgaren. Erinras kan i detta sammanhang, att den genomgripande omgestaltning av den offentliga tjänsten, som åsyftas genom kollektivavtalssystemets tillämpning, icke föregåtts av någon egentlig analys av reformens verkningar på lång sikt med avseende å den enskildes frihetssfär. *Justitierådet Hedfeldt* påpekar, att i förslaget icke gjorts något försök att lösa de problem, som efter demokratins genombrott blivit brännande, t. ex. problemet att skapa motvikter mot organisationsväldet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* erinrar om att det från olika håll gjorts gällande, att förslaget huvudsakligen behandlar blott de institutioner, som regeringsformen traditionellt reglerar, och förbigår existerande maktfaktorer utanför det vanligen konstitutionella schemat, främst de stora fackliga riksorganisationerna. Länsstyrelsen ställer sig måhända ej helt främmande till denna kritik men anser sig icke kunna närmare ingå på hithörande vittutseende och svåröverblickbara

problemställningar. Klart står emellertid, att den föreslagna regeringsformen i det skick, vari den framträder, så till vida är mindre tillfredsställande som den ger en tämligen ofullständig bild av den maktfördelning, som faktiskt råder i vårt moderna på ett så komplicerat sätt uppbyggda och organiserade samhälle. *Sveriges konservativa studentförbund* framhåller, att maktstrukturen i samhället påverkats genom organisationernas framträdande »som en faktisk, ny statsmakt», och beklagar, att utredningen avstått från att analysera de konsekvenser denna förändrade maktstruktur fått för folkstyrets funktionssätt.

I några remissvar ifrågasättes, om icke grundlagsregleringen i viss utsträckning borde beröra *m a s s m e d i a*. *Högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* anser särskild uppmärksamhet böra ägnas problemet om ordets och tankens frihet på de områden, där det i vår tid kanske är mest aktuellt, nämligen i fråga om massmedia såsom radio, television och film. *Överståthållarämbetet* påpekar, att partiernas och organisationernas möjligheter att påverka åsiktsbildningen numera icke begränsar sig till direkt kontakt och tidningspress utan grundas i väl så hög grad på de nya massmedia, radio och television. En närmare undersökning av dessa medias betydelse för den fria åsiktsbildningen hade varit önskvärd och naturlig i detta sammanhang. Särskilt den omständigheten att radio- och televisionsutskickningen i vårt land är monopoliserad motiverar enligt ämbetets uppfattning överbäranden om icke dessa medias integritet och objektivitet borde vara grundlagsfäst. Även andra remissorgan tangerar samma ämne. *Riksåklagarämbetet* beklagar, att utredningen icke alls ingått på förhållandet mellan grundläggande fri- och rättigheter samt radion och televisionen. Flera betydelsefulla men svårlösta frågor föreligger här, exempelvis spörsmålen om radions och televisionens självständighet i förhållande till statsmakterna samt om yttrandefrihetens gränser med avseende å dessa medier. Givetvis kan någon reglering i detalj i detta hänseende icke ske i grundlag. Med hänsyn till den utomordentliga betydelse för opinionen och samhällslivet över huvud som radion och televisionen äger — en betydelse som kan väntas öka ytterligare i framtiden — hade det dock varit önskvärdt, att utredningen åtminstone i motiven gjort uttalanden rörande nu berörda spörsmål. *Sveriges juristförbund* understryker, att den fria åsiktsbildningen utgör en omistlig faktor för ett demokratiskt samhällsskick. Demokratien står och faller med det fria ordet. Numera måste icke blott tryckfriheten utan även friheten att i radio och television framföra åsikter tagas i beaktande. Då fråga är om medborgerliga rättigheter, som måste bestå så länge statskicket består, synes det väl motiverat att de ingår som integrerande delar av grundlagen.

Förslagets formella uppställning och språkliga utformning

De remissorgan, som fällt allmänna omdömen om den föreslagna regeringsformens formella uppställning, har i stort sett uttalat sig positivt härom. *Svea hovrätt* yttrar sålunda, att dispositionen i förslaget är klar och överskådlig, dock att 1 kap. fått en uppställning som måste väcka erinringar. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* finner, att uppdelningen av bestämmelserna på kapitel utan tvekan främjat överskådlighet och klarhet. Kapitelindelningen underlättar också framtida ändringar och är därför bättre än en genomgående paragrafnumrering. Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* anser, att dispositionen — frånsett vissa detaljer — är klar och överskådlig. Ett liknande omdöme fälles av *länsstyrelsen i Västerbottens län*. *Hovrätten för Västra Sverige* uttalar, att laginnehållet genom uppdelningen på särskilda kapitel med upplysande rubriker presenterats på ett i jämförelse med nuvarande regeringsform mycket överskådligt sätt. Mot den tillämpade indelningsgrunden finnes enligt hovrättens mening intet att erinra. Däremot anser hovrätten det kunna diskuteras, om den placering som bestämmelserna om de olika statsorganen erhållit — i huvudsak ordningsföljden mellan »organkapitlen» — ger rättvisa åt den rangställning som tillkommer organen enligt förslaget. Utredningen har förordat, att parlamentarismens principer skall komma till otvetydigt uttryck i en ny regeringsform, och har därvid i olika sammanhang understrukt riksdagens dominerande roll i den svenska demokratin. I enlighet härmed kommer det parlamentariska elementet i statskicket till uttryck redan i lagförslagets första paragraf. Med dylika utgångspunkter synes det icke vara helt konsekvent att såsom skett i förslaget placera bestämmelserna om riksdagen efter stadgandena om regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Riksdagens förstarangställning inom statslivet skulle måhända komma till bättre uttryck, om kapitlet om riksdagens organisation infogades före de nyssnämnda stadgandena och 1 kapitlets paragrafer omgrupperades i motsvarande mån. Som jämförelse kan nämnas att i den kommunala lagstiftningen reglerna för det representativa organet undantagslöst är placerade före de bestämmelser som rör förvaltande och verkställande organ. I huvudsak samma tanke rörande placeringen av stadgandena om riksdagen antydes i remissvaren från *länsstyrelserna i Kalmar och Gävleborgs län*.

Länsstyrelsen i Norrbottens län efterlyser en sammanfattning av sättet för folkstyrelsens förverkligande efter linjen folket-riksdagen-regeringenstatschefen. I förslaget återfinnes bestämmelserna härom spridda på flera paragrafer utan inbördes ordning. Såsom utredningens textförslag är upplagt, kan en intresserad men ej i statskunskap och politik kunnig medborgare skaffa sig klarhet om statschefens ställning och om parlamenta-

rismen endast genom att sammanställa olika paragrafer i 1 kap. med bestämmelserna i 3 och 9 kap.

Förslagets språkliga utformning har i allmänhet fått goda vitsord av de remissorgan, som uttalat sig om språkbehandlingen, även om några av dem samtidigt framhållit, att förslagets språkliga förtjänster vunnits på bekostnad av andra intressen. *Hovrätten för Västra Sverige* anser förslagets språkliga utformning förtjänstfull. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller, att bestämmelserna i förslaget uttryckts i korta och enkla satsar och att språkbehandlingen är föredömlig. Ett liknande omdöme faller *Göta hovrätt*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* uttalar, att utredningen i stort sett lyckats ge förslaget en pregnant och språkligt god utformning. *Länsstyrelsen i Gotlands län* faller det omdömet, att förslaget stilistiskt fyller högt ställda anspråk. *Länsstyrelsen i Värmlands län* yttrar, att förslaget fått en enkel och klar språklig utformning, som bör göra den lättläst och begriplig för var svensk man och kvinna med vanlig skolbildning. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner det värdefullt, att utredningen i fråga om ordval, böjningsformer och dylikt nyttjat en högtidlig men ändock enkel och lättillgänglig stil. Den för det seriösa ändamålet lämpliga högre stilartens rika uttrycksmöjligheter har utnyttjats på ett förnämligt sätt. Någon gång, t. ex. i 1 kap. 5—7 §§, har dock stilen blivit alltför monoton och katalogartad. I fråga om ordvalet har utredningen ibland — i anslutning till svensk historia eller äldre språkbruk — gjort värdefulla nyskapelser, t. ex. termen »riksföreståndare» samt uttrycken »lagtima val» och »urtima val». Ord, som icke passar i en grundlag, förekommer emellertid också, exempelvis »uddatalsmetoden» och »heltalsmetoden».

Regeringsrättens ledamöter konstaterar, att utredningen strävat efter att nedbringa materialet och skapa okomplicerade, kortfattade regler. Språket är merendels enkelt och lättfattligt. Stundom har dock utredningen härvid gått väl långt. Enkelhet och överskådlighet har vunnits på bekostnad av andra intressen, framför allt intresset att i vart fall de för det offentliga livet viktigare frågorna till förebyggande av tvister blir någorlunda uttömmande reglerade. En liknande bedömning göres av ett par andra remissorgan. *Svea hovrätt* finner sålunda, att språket — bortsett från 1 kap. 2 § — genom sin enkelhet i ordval och satsbildning i stort sett är tilltalande. Den knappa formen har dock emellanåt vunnits på bekostnad av tydligheten. Skall en sådan knapphändighet bibehållas, är detta enligt hovrättens mening ett starkt skäl att göra motiven fylligare och mera klargörande. *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, som finner förslaget föredömligt kort och koncentrerat, anser det dock med visst fog kunna ifrågasättas, om icke den koncentrerade formen och det enkla språket fått en viss innehållsmässig oklarhet till följd, ett förhållande som enligt länsstyrelsens mening dock icke torde behöva vålla större tolkningssvårigheter.

En övervägande kritisk bedömning av språkbehandlingen i förslaget göres av *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, som menar, att utredningens förslag till lagtexter ofta saknar önskvärd fasthet och kraft i formuleringarna. Intrycket förstärkes av den långtgående uppspaltningen i skilda paragrafer av stadganden, som skulle ha vunnit på att ges en mera sammanhängande form. *Länsstyrelsen i Hallands län* understryker, att man vid en allmän författningsrevision bör genomgående kläda regeringsformen i en ny språklig dräkt. Utredningen har emellertid i en del fall, t. ex. i 1 kap. 1 och 8 §§, från 1809 års regeringsform så gott som ordagant överfört vissa lagrum med deras ålderdomliga språk, vilket enligt länsstyrelsens mening inverkar ogynnsamt på helhetsintrycket av den föreslagna grundlagen. *Södermanlands läns landstings förvaltningsutskott* finner det tveksamt, om den föreslagna lagtexten genomgående erhållit sådan avfattning, att den i enlighet med utredningens intentioner skall kunna läsas och i sina huvuddrag förstås av envar allmänintresserad medborgare. Även den allmänintresserade medborgaren torde ställa sig frågande till innebörden av sådana i 1 kap. 2 § använda och från 1809 års regeringsform hämtade uttryck som »vrångvisa» och »lagligen förvunnen». Även om uttrycken måste anses kärnfulla, utgör de, infogade i en grundlag på nutidssvenska, ett stilbrott. Med detta påpekande avser utskottet endast att ge exempel på att allmänt taget mycket av det materiella innehållet i nuvarande regeringsform icke kan komma till bättre uttryck genom modernare språkliga omskrivningar.

Några remissorgan diskuterar bruket av plurala verbformer i lagspråk. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller, att verbens pluralformer sedan länge helt övergivits i skolundervisningen, liksom i pressen och den samtida litteraturen. Dess kvardröjande i lagstil är en fråga om generationsväxling; dess bortfall även där är en tidsfråga. Då utredningen samtidigt betonar, att grundlagen bör vara avfattad så att den kan läsas av envar allmänintresserad medborgare och att författningstexten bör direkt begagnas i skolornas undervisning om det svenska samhället, är det icke utan betydelse att också verbens former ansluter sig till det levande språket. En ny grundlag bör inte för den yngre generationen framstå som en pastisch. Enligt hovrättens mening bör därför endast verbens singularformer användas. Även *hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter, om icke tiden nu är inne att även i lagspråket överge verbens pluralformer. Liksom utredningen finner hovrätten det från klarhets- och tydlighetssynpunkt knappast möta hinder att använda enbart singularformer. Frågan är av praktisk betydelse, eftersom grundlagens val av verbformer kan antagas bli bestämmande för annan lagstiftning, liksom för språkbruket i domstolars och andra lagtillämpande myndigheters beslut. I huvudsak samma synpunkter framföres av *länsstyrelsen i Västmanlands län*.

Svea hovrätt anmärker, att man i förslaget på ett något förvillande sätt växlar tempus. Det har exempelvis under debatten efter förslagets framläggande gjorts gällande att den futurala formen »skall tryggas» angående rätten till arbete i 2 kap. 6 § innebär, att det är fråga om målsättning, medan presensformen »är tryggad» beträffande svensk medborgares egendom i 2 kap. 3 § innebär fastslående av en rättsgrundsats. En sådan tolkning är icke utan vidare klar. Den motsäges av det förhållandet, att samma skillnad i verbformen finns mellan opinionsfriheten i 2 kap. 1 § och den personliga friheten i 2 kap. 2 §.

Grundlagens namn

Besvärssakkunniga tager i sitt remissvar upp frågan om den föreslagna grundlagens namn och framhåller, att beteckningen regeringsform, som utredningen bibehållit såsom benämning på den föreslagna grundlagen, har gammal hävd. Det bör emellertid hållas i minnet, att i det styrelseskick, som regeringsformerna hittills reglerat, den regerande monarken intagit en central position. Regeringsfunktionerna har till följd härav trätt i förgrunden. Riksdagsfunktionerna har systematiskt sett kommit i andra hand. I det av författningsutredningen föreslagna styrelseskicket blir rollerna ombytta. Folkrepresentationens funktioner blir de primära, medan regerandet — d. v. s. regeringens funktioner — träder i bakgrunden. Det kan förefalla oegentligt att under sådana förhållanden behålla ordet regeringsform som benämning på grundlagen. Ordet regeringsform synes emellertid ha förlorat sin ursprungliga valör och torde i våra dagar närmast användas som synonym till ordet grundlag. Under sådana förhållanden synes ordet regeringsform enligt besvärssakkunnigas mening kunna bibehållas även som benämning på en grundlag med helt nytt innehåll.

1 KAP.

Statsskicketets grunder

Föreningen Sveriges häradshövdingar och *Föreningen Sveriges stadsdomare* förklarar sig i princip icke ha något att erinra mot bestämmelserna i 1 kap., bortsett från dess 2 §.

Övriga remissorgan, som berört 1 kap., har i regel närmare utvecklat sin syn på antingen kapitlets lagtekniska uppbyggnad eller dess sakliga innehåll eller båda dessa ämnen.

Kapitlets lagtekniska uppbyggnad upptages till behandling i flera remissvar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* finner kapitlet vara en formellt elegant och överskådlig sammanfattning av den föreslagna grund-

lagens huvudsakliga innehåll men påpekar samtidigt att vissa av kapitlets paragrafer ger anledning till erinran med avseende å innehåll eller avfattning. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser den valda metoden att låta paragrafnumren i kapitlet svara mot ordningsnumren för de kapitel, vari utförliga föreskrifter meddelas, vara i och för sig riktig. Uppläggningsen har emellertid minskat möjligheten att i det inledande kapitlet lämna en klar och lättfattlig redogörelse för statsskicket's grunder. En sammanfattning av sättet för folkstyrelsens förverkligande efter linjen folket-riksdagen-regeringen-statschefen saknas i utredningens förslag. Bestämmelserna om folkstyrelsens förverkligande är i förslaget spridda på flera paragrafer utan inbördes ordning. Som utredningens textförslag är upplagt kan en intresserad men ej i statskunskap och politik kunnig medborgare skaffa sig klarhet om statschefens ställning och om parlamentarismen endast genom att sammanställa hithörande paragrafer i 1 kap. med bestämmelserna i 3 och 9 kap. *Besvärssakkunniga* uttalar, att den lagtekniska uppbyggnaden av 1 kap. utgör ett intressant uppslag. Att i ett kapitel med korta, kärnfulla satser sammanfatta statsskicket och samtidigt låta de följande kapitlen korrespondera mot var sin paragraf i första kapitlet är estetiskt tilltalande. Metoden lägger emellertid vissa sakligt mindre önskvärda band på dispositionen och har icke kunnat genomföras med full konsekvens. Betydande lagtekniska svårigheter gör sig vidare gällande, då statsskicket skali sammanfattas i några kortfattade paragrafer. Olika meningar kan också råda om vad som är av den vikt, att det bör avspeglas i det inledande kapitlet. Själva uppslaget synes dock enligt besvärssakkunnigas mening vara värt att taga fasta på och vidare bearbeta.

Regeringsrättens ledamöter menar, att den av utredningen valda metoden vållar avsevärda olägenheter, och anför härom.

De stadganden om statsskicket's grunder, som upptagas i första kapitlet av den föreslagna nya regeringsformen, äro huvudsakligen av deklatorisk natur. Vissa för förslaget grundläggande principer fastslås, i samband varmed antydningar lämnas om innehållet i de följande kapitlen. Några stadganden ha dock mera självständigt innehåll. Detta gäller bl. a. bestämmelsen i 1 § tredje stycket rörande vilka författningar som skola utgöra rikets grundlag samt stadgandet i 3 § första stycket att Konungen är rikets statschef.

För metoden att i deklatoriska stadganden fastslå vissa fundamentala principer kunna åberopas skäl av ideell, politisk och psykologisk natur. Att närmare granska dessa skäl faller utanför ramen för detta utlåtande. Uppenbart är emellertid, att den av utredningen valda lagstiftningstekniken är förenad med svår bemästrade problem. Det kan här förutskickas, att motsvarande problem föreligga beträffande 2 kap., som också väsentligen innehåller deklorationer om allmänna principer.

Till en början må framhållas, att stadganden av ifrågavarande typ, ehuru icke utan förebilder i annan svensk lagstiftning, äro i viss mån främmande för den moderna lagstil med konkreta och på vardagligt språk avfattade bestämmelser, som använts i större delen av förslaget. De allvarligaste

svårigheterna sammanhännga emellertid med kravet på överensstämmelse mellan innehållet i de allmänna deklarationerna och de konkreta stadganden, som utgöra deras motsvarighet i följande kapitel. Skall överensstämmelse åstadkommas, är det nödvändigt att på en gång utforma principerna tillräckligt allmänt och med tillräcklig stringens samt förse dem med erforderliga reservationer. Om sådana principer avses skola till någon del ha självständig rättslig betydelse, bör detta framgå klart. En särskild fara ligger i att allmänt hållna principstadganden, som i skilda avseenden gå utöver efterföljande konkreta bestämmelser, kunna åberopas till förmån för andra tolkningar än de, som äro åsyftade av lagstiftaren. Här kan erinras om de försök, som icke sällan gjorts i olika sammanhang, att gentemot av Konungen och riksdagen stiftade lagar hänvisa till § 16 i nuvarande regeringsform. Farhågorna för sådana tolkningsförsök kunna få särskild tyngd under orostider. Otänkbart är icke, att deklarationen i 1 § första stycket om att all statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk skulle kunna åberopas av krafter som, under hänvisning till en förment folkmening, vilja omstörta vårt statsskick.

Granskar man stadgandena i 1 kap., faller det i ögonen att de krav på allmängiltighet, stringens och överensstämmelse med efterföljande konkreta stadganden som här antytts icke i erforderlig grad blivit uppfyllda. Utredningen har själv påpekat, att full överensstämmelse icke föreligger mellan de från § 16 RF övertagna stadgandena i 2 § och motsvarande bestämmelser i 2 kap. Mot 2 § kan vidare anföras, att dess imperativ, som riktar sig till »alla myndigheter», i vissa delar och i fråga om åtskilliga myndigheter ter sig skäligen meningslöst. Motsvarande invändning kan icke göras mot det nuvarande stadgandet, vilket riktar sig till Konungen i egenskap av symbol för statsmakten, betraktad som en helhet. Den avfattning av paragrafen, vartill förslag framlagts i särskilt yttrande av herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl, innebär från här angivna utgångspunkter vissa förbättringar. Helt tillfredsställande är dock ej heller den.

Liknande erinringar kunna göras mot andra paragrafer i kapitlet. Sålunda kan mot 5 § åberopas, att rättsskipningen ingalunda är förbehållen organ, som utgöra domstolar i egentlig mening. Den administrativa rättsskipningen — inbegripet avgörandet av de för rättslivet betydelsefulla skattemålen — är sålunda i stor utsträckning icke förlagd till domstol. Ytterligare kan erinras om den straffrättsskipning, som äger rum i disciplinmål och genom strafförelägganden. Med tanke på den kommunala beskattningsrätten synes ej heller stadgandet i 8 § om riksdagens exklusiva beskattningsmakt böra i föreliggande skick infogas i en ny regeringsform, låt vara att nämnda rätt grundar sig på av riksdagen stiftad lag (jfr 8 kap. 1 §).

Utöver vad nu anförts kunna åtskilliga erinringar riktas mot kapitlets utformning. Det måste exempelvis betecknas som allvarliga brister, att det grundläggande stadgandet i 1 § icke tillika innehåller den viktiga upplysningen, att vårt land skall vara en monarki, och att riksdagen omnämnas endast indirekt genom förklaringen, att folkstyrelsen förverkligas genom »parlamentariskt statsskick», ett uttryck som även möter erinringar från språklig synpunkt och väl bort i någon form definieras.

Vissa av de invändningar som här anförts skulle kunna bortfalla, om kapitlet underkastades en grundlig överarbetning, men svårigheterna med

den av utredningen valda metodiken äro så avsevärda, att det måste allvarligt betvivlas att man trots en överarbetning kan erhålla ett godtagbart resultat. Det synes därför förtjäna övervägas att i överensstämmelse med vanligen använd lagstiftningsteknik begränsa kapitlets innehåll till några korta stadganden av inledande karaktär. I dessa skulle exempelvis kunna fastslås, att Sveriges statsskick bygger på folkets självbestämmanderätt, utövad genom riksdagen och kommunernas beslutande organ, samt att Sverige är ett konungarike med Konungen som statschef. I övrigt borde endast angivas vem rikets styrelse skall tillkomma samt vilka grundlagarna äro. Övriga stadganden i 1 kap. ha knappast någon självständig betydelse och kunna därför undvaras. Vill man bevara nuvarande § 16, synas dennas stadganden kunna i någon form inarbetas i andra delar av regeringsformen.

I ett tillägg till yttrandet framhåller *regeringsrådet Hjern*, att utredningen i 1 kap. övergivit sin princip att begränsa grundlagsregleringen till bestämmelser av fundamental betydelse. Det förhåller sig nämligen så med 1 kap. i förslaget, att inget av de där upptagna stadgandena är direkt nödvändigt för lagens innehåll. Kapitlet utgör i själva verket endast en innehållsförteckning, som till på köpet icke är fullständig, eftersom 10 kap. icke fått något motsvarande stadgande i 1 kap. En sådan lagstiftningsteknik är för svensk rätt främmande och skäl har ej anförts för att i grundlags-sammanhang välja denna metod. Särskilt olyckligt har resultatet blivit genom den stilbrytning, som uppnåtts genom att till 2 § i kapitlet överförts de ålderdomliga reglerna i nuvarande 16 § regeringsformen medan de följande paragraferna talar en vardaglig och lakonisk prosa.

Även andra remissorgan än regeringsrättens ledamöter tillkännager en starkt kritisk inställning till 1 kap:s lagtekniska uppläggning. *Överståthållarämbetet* anser, att 1 kap. erhållit en så kortfattad och schematisk utformning, att det — frånsett det från 16 § nuvarande regeringsform hämtade stadgandet — är intetsägande samt att stilbrytningen mellan nämnda stadgande och kapitlets övriga paragrafer är starkt framträdande. *Svea hovrätt* håller före, att metoden att i 1 kap. ge en sammanfattning av regeringsformens huvudinnehåll fört med sig, att det är svårt att komma underfund med vilken rättslig betydelse lagrummen kan ha. Delvis tycks det vara enbart återgivande av faktiska förhållanden, t. ex. bestämmelsen i 4 § vari nämnes att för rikets förvaltning finnas under regeringen förvaltningsmyndigheter, eller sammandrag av stadganden i de följande kapitlen, delvis är det självständiga lagbud, t. ex. 1 § samt 2 §, vilken dock delvis täckes av regler i 2 kap. Motiven bringar knappast klarhet. Tolkningen av en del lagrum i senare kapitel kan även försvåras genom reglerna i 1 kap. Svårigheter uppkommer exempelvis att tolka 4 kap. 9 § och 10 kap. 8 § till följd av den utformning 1 kap. 4 och 5 §§ erhållit. Härtill kommer, att mindre god överensstämmelse emellanåt råder mellan reglerna i 1 kap. och motsvarande lagrum i senare kapitel. Hovrätten förmodar, att utredningen vid avfattningen av 1 kap. utgått från sitt önskemål att författningstexten bör kunna direkt

utnyttjas vid undervisning i skolorna om de grunder, enligt vilka vårt land styres. Kapitlet fyller också enligt hovrättens mening väl kraven på en översikt i en lärobok i samhällskunskap men motsvarar knappast de anspråk man bör ställa på en lagtext. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter om icke uppgiften att ge en lättillgänglig överblick över regeringsformens huvudinnehåll bättre fylles av de innehållsförteckningar, som brukar återfinnas i vanliga grundlagseditioner, än av sådana regler som föreslagits i 1 kap. Enligt hovrättens mening bör kapitlet allenast innehålla sådant som är motiverat ur saklig synpunkt och de stadganden som endast har till uppgift att hänvisa till senare kapitel bör utgå. Hovrätten skisserar också en tänkbar uppbyggnad av kapitlet. På skäl som hovrätten anför vid behandlingen av 1 § i kapitlet, bör första och andra styckena i nämnda paragraf enligt hovrättens mening ej ingå i en ny grundlag. Innehållet i 3 § bör upptagas som 2 § och innehållet i 4 § första stycket och 5 § bör sammanföras till 3 §. 4 § andra stycket hör ur systematisk synpunkt till 4 kap. och bör överföras dit. Bestämmelserna i 6—9 §§ kan med fördel förenklas och samlas i 4 §. I en 5 § bör intagas motsvarighet till 4 kap. 9 § första stycket om delegation till mellanfolklig organisation. I en avslutande 6 § bör enligt hovrättens mening intagas en erinran om grundprincipen för all myndighetsutövning, avfattad enligt det förslag till 2 §, som herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl framlagt. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser, att 1 kap. i förslaget innehåller en blandning av idémässiga grunder och organisatoriska regler, som enligt länsstyrelsens mening icke är lycklig. Kapitlet bör uteslutande handla om statsorganens uppbyggnad och verksamhet med så klara distinktioner som möjligt. Sådana av utredningen begagnade termer som folkstyrelse, statschef och rikets styrelse kan knappast sägas fylla befogade anspråk i detta hänseende. Om kapitlet reserveras för regler om statsorganens uppbyggnad och verksamhet, bör rättighetsförklaringen i 2 § överföras till det kapitel, som reglerar de grundläggande fri- och rättigheterna. Därvid bör sådana upprepningar som förekommer i utredningens förslag undvikas. I förslaget behandlas sålunda åsiktsfriheten tre eller fyra gånger i de tio första paragraferna.

De synpunkter i sak på statsskickets grunder, som uteslutande eller huvudsakligen rör en viss i 1 kap. föreslagen paragraf, kommer i regel att redovisas under paragrafen i fråga. I förevarande sammanhang återges därför huvudsakligen synpunkter, som icke direkt hänför sig till något visst lagrum.

I något yttrande förordas, att bland reglerna om statsskickets grunder upptages ett stadgande om statens huvudsyfte och dess väsentligaste uppgifter. *Svea hovrätt* finner det sålunda naturligt att så sker. Även om utredningen icke föreslagit något särskilt avsnitt härom, har den dock, påpekar hovrätten, på flera ställen intagit stadganden som helt

eller till väsentlig del har målsättningskaraktär. 1 kap. 2 § har sålunda enligt motiven karaktär av riktpunkts- och målsättningsstadgande. 2 kap. 6 § har såvitt angår rätten till arbete också målsättningsssyfte. Detsamma gäller den allmänna föreskriften i första ledet av 2 kap. 4 § om medborgarnas tillgång till undervisning och utbildning. Hovrätten vill för sin del förorda, att ett generellt målsättningsstadgande intages i det inledande kapitlet om statskicket's grunder, även om ett sådant stadgande självfallet måste få ett ytterst allmänt innehåll.

Flera remissorgan hävdar, att ett kapitel om statsskicket's grunder bör innehålla ett stadgande, som klart anger *s t a t s f o r m e n*. Som nyss framgått, menar sålunda *regeringsrättens ledamöter* att i ett inledande kapitel bl. a. bör stadgas, att Sverige är ett konungarike med Konungen som statschef. *Regeringsrådet Hjern* tillägger, att det fallit sig naturligt att börja den nya författningen med ett stadgande om statsformen, även om det icke ingått i utredningens uppdrag att taga ställning till frågan om monarki eller republik. Eftersom utredningen icke haft detta uppdrag, hade utredningen tydligen bort utgå från arbetshypotesen, att det monarkiska statsskicket skall bestå. Så har utredningen emellertid icke gjort. Visserligen har utredningen icke uttryckligen tagit ställning till förmån för vare sig den ena eller andra statsformen men det föreligger ingen tvekan om att förslaget's hela uppläggning pekar hän mot ett republikanskt statsskick. Med den utformning förslaget fått är det åtminstone lagtekniskt mycket enkelt att övergå från monarki till republik. Regeringsrådet Hjern, som icke anser sig böra ingå på spörsmålet, om monarki eller republik är att föredraga, menar, att så länge frågan om republik ännu icke på allvar aktualiserats, en ny regeringsform bör inledas med ett stadgande motsvarande regeln i § 1 nuvarande regeringsform att Sverige skall styras av en konung och vara ett arvrike. Kommer vi i framtiden att övergå till republik, är det lika givet, att detta bör återspeglas i regeringsformens första paragraf med angivande av att landets statschef är en president, vald direkt av folket eller på annat sätt. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* menar liksom regeringsrådet Hjern att utredningens tolkning av direktiven rörande statsformen med hänsyn till frågans vikt bort få till konsekvens, att den monarkiska statsformen uttryckligen och ej blott genom 1 kap. 3 § fastslagits i 1 kap. Detta får, påpekar länsstyrelsen, betydelse framför allt i den situation, som avses i 3 kap. 7 §, d. v. s. då vid uppkommen tronledighet någon tronföljare icke finnes. Om den monarkiska statsformen inskrives i grundlagen, undviker man nämligen att i den i förslaget omnämnda situationen, att konungahuset utslocknar, hela frågan om statsskicket är svävande över ett nyval, vilket i ett kritiskt läge vid krig eller krigsfara kan vara mycket allvarligt. Med den monarkiska statsformen fastslagen i grundlagen bör nytt konungahus i den angivna situationen kunna utses av den sittande riksdagen och en uttrycklig regel om ordningen härför bör införas i grundlagen. Även *Svea hovrätt* förordar, att

en författning, såsom vanligt är, inledes med ett stadgande, som anger statsformen. Såväl omnämmandet av successionsordningen i 1 kap. 1 § tredje stycket som stadgandet i 1 kap. 3 § att Konungen är rikets statschef skulle enligt hovrättens mening på så sätt få sin bakgrund klart angiven. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* håller likaledes före, att regeringsformen liksom i Norge och Danmark bör inledas med en bestämmelse, som fastslår att landet är en monarki.

En del remissinstanser diskuterar det författningsmässiga skyddet mot maktmissbruk. Några av dem förordar, att principen om maktutövningens lagbundenhet stadfästes bland statsskickets grunder. *Högsta domstolens ledamöter* framhåller sålunda, att man vid sidan av den i 1 kap. 1 § angivna principen om maktutövning i överensstämmelse med vad som antages motsvara uppfattningen hos befolkningens flertal kan ställa en annan grundsats, även den av synnerlig vikt. Denna grundsats hänför sig till skillnaden mellan rättsstaten av västerländsk typ och andra statsformer. Historien har, också under senare tid, uppvisat åtskilliga exempel på stater, där den eller de makthavande vägrat att erkänna något band på sin maktutövning. Inom den västerländska kulturkretsen har dock, såsom i betänkandet framhållits, rättssamhället framstått som ideal. Statsmakternas handlande bör, fritt från godtycke, äga rum inom ramen av givna regler. Även hos oss står en sådan syn på den statliga maktutövningen i överensstämmelse med gamla traditioner. Grundsatsen att maktutövningen skall vara lagbunden är av sådan vikt, att den bör uttryckligen fastslås i grundlag, där den kan få sin plats i någon av de inledande paragraferna. *Sveriges juristförbund* är inne på samma tanke. Förbundet understryker, att rättsordningen utgör en integrerande del av statsskicket. Med hänsyn härtill finner förbundet det anmärkningsvärt, att den icke omnämnts i kapitlet om statsskickets grunder. Enligt förbundets mening skulle i kapitlet kunna anges, att folkstyrelsen utövas enligt grundlag, lag och annan författning. Därigenom skulle klargöras, att Sverige är en rättsstat. *Svea hovrätt* är vid behandlingen av 2 kap. inne på den närbesläktade tanken, att grundlagen bör upptaga ett tydligt stadgande, som återger den grundläggande principen om normmässighet och likhet inför lagen. I utländska författningar finnes ofta föreskrifter om att medborgerliga rättigheter skall gälla lika för alla medborgare utan åtskillnad med avseende å kön, ras, hudfärg, religion o. s. v. Detsamma gäller FN:s deklaration och Europarådskonventionen. Någon så ingående förklaring har icke föreslagits av författningsutredningen. Hur ett sådant stadgande skall avfattas kan diskuteras. Det kan knappast vara lämpligt att göra det så kortfattat som ett konstaterande av allas likhet inför lagen, eftersom man i åtskilliga hänseenden måste eller bör ge olika bestämmelser för olika medborgare, exempelvis i fråga om värnplikten. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* anser, att grundlagen bör upptaga en allmän regel

om likhet inför lagen. Regeln bör ansluta sig till art. 2 första stycket i FN:s förklaring angående de mänskliga rättigheterna och art. 14 i Europarådskonventionen. En liknande tanke framföres av *länsstyrelsen i Uppsala län*. *Riksdagens justitieombudsman* menar, att kravet på normmässighet och på en rättvis och likformig behandling av medborgarna är av grundläggande betydelse och att principen härom därför bör fastslås i regeringsformen på ett tydligare sätt än som skett i 1 kap. 2 § i förslaget. *Svenska samernas riksförbund* hemställer, att innehållet i artiklarna 6 och 14 i Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna måtte upptagas i grundlagen.

Även ur andra synpunkter än nu berörts har det författningsmässiga skyddet mot maktmissbruk tilldragit sig intresse under remissbehandlingen. *Svea hovrätt*, som vid granskningen av statsskickets grunder främst intresserat sig för spörsmål rörande rättssäkerhet för medborgarna och rättsligt skydd för statsskicket, framhåller, att det, om icke svår tidsnöd hindrar, vid tillskapande av en författning är angeläget att beakta och söka finna motmedel mot skeenden som kan äventyra det demokratiska statsskickets bestånd och de fundamentala rättsprincipernas upprätthållande. Självfallet skall man även uppmärksamma de ändrade betingelser för samhällslivet, som kan följa av väntad teknisk och social utveckling. Såvitt framgår av motiven har utredningen, bortsett från de särskilda bestämmelserna för krig och krigsfara i 10 kap., endast i ringa mån behandlat dessa centrala frågor och deras inverkan på författningens utformning. Enligt hovrättens mening är detta en allvarlig brist. Den fördelning av de statliga befogenheterna på lagstiftande, verkställande och dömande organ, genom vilken man alltsedan Montesquieu sökt skapa garantier mot maktmissbruk, har icke samma betydelse i ett samhälle med parlamentariskt statsskick. Balansen mellan regering och riksdag har fått en helt annan karaktär; den lagstiftande och den verkställande makten är nu — i stort sett — endast formellt åtskilda. Även den på grund av samhällsutvecklingen fortgående faktiska ökningen av regeringens maktbefogenheter måste här beaktas. Risken för maktmissbruk kan icke uteslutas för någon samhällstyp. I den moderna parlamentariska staten kan exempelvis tänkas, att en politisk majoritet icke i rimlig utsträckning efterkommer de med en god demokrati sammanhängande kraven på hänsynstagande till minoritetens åsikter och intressen. Det måste vara angeläget att — utöver skydd mot diktatur i konventionell mening — genom författningen söka motverka även uppkomsten av dylika former av majoritetsvälde. Skyddsföreskrifter, som väsentligen är av politisk-teknisk art, såsom valsystem och minoritetsskydd i vad gäller riksdagsarbetet, anser sig hovrätten icke böra behandla. De lagstiftningsåtgärder i övrigt, som kan behövas för att trygga folkstyrelsens rätta utövande sammanfaller i stor utsträckning med sådana som syftar till att värna den enskilde individens

frihet och rättssäkerhet. De viktigaste är grundlagsfästade av fundamentala fri- och rättigheter samt garantier för ett självständigt rättsväsen. Förbud mot allt godtycke från myndigheternas sida samt inskrivning i grundlagen av de viktigaste fri- och rättigheterna kan sägas vara de första stegen för att nå garantier mot maktmissbruk. Ett nödvändigt komplement är särskilda formkrav för grundlagsändringar. I 2 kap. i förslaget har inlagts ett flertal lagrum avseende skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Skyddet är dock med få undantag icke starkare än att det kan upphävas av ett enkelt majoritetsbeslut av riksdagen. Hovrätten kommer att vid behandlingen av 2 kap. närmare granska, om icke skyddet i en del avseenden kan göras starkare. Redan i detta sammanhang vill dock hovrätten framhålla, att det bör övervägas, om icke i viss utsträckning kvalificerad majoritet bör krävas i fråga om inskränkningar i en del grundläggande fri- och rättigheter. Krav på sådan majoritet kan enligt hovrättens mening också ifrågasättas för antagande av ramlag enligt 10 kap. 2 § i förslaget. Liksom Svea hovrätt framhåller *hovrätten över Skåne och Blekinge*, att det vid utformningen av en modern grundlag är av stor vikt att beakta den skrivna författningens betydelse såsom skydd mot inre och yttre angrepp. För 1809 års grundlagsstiftning var maktbalansen mellan de högsta statsorganen ledtemat och man hade anledning att vid avvägningen härav beakta erfarenheten av ganska närliggande händelser. För en nutida grundlagsstiftning måste skyddet för den enskilde mot maktövertagande och möjligheterna att värna statsskicket mot omstörtning försök vara huvudfrågorna och de erfarenheter man har att bygga på är att hämta från vår egen tid och från stater med likartade samhällsförhållanden som våra egna. Såsom förut framgått (s. 25), uttalar *justitierådet Hedfeldt*, med vilken *justitierådet Conradi* instämt, att en konstitutions betydelse visar sig i tider av yttre eller inre politisk oro och då mäktiga intressen utom eller inom landet hotar statsmaktens och myndigheters integritet. De sista decenniernas europeiska historia lämnar rikligt illustrationsmaterial i detta ämne. I fråga om garantier mot maktmissbruk innehåller utredningens förslag emellertid i huvudsak intet annat än vad som återfinnes i vår gällande konstitution. Förslaget gör ej heller något försök att lösa de problem, som efter demokratiens genombrott blivit brännande, såsom angående skydd i olika hänseenden för minoriteter, om motviker mot organisationsvälde och andra dylika frågor.

Det författningsmässiga skyddet mot maktmissbruk upptages också till behandling av *besvärssakkunniga*, närmast med sikte på det statsrättsliga kontrollsystemets utformning. Besvärssakkunniga anför i denna del.

Det av författningsutredningen föreslagna systemet innebär en koncentration av makten till folkrepresentationen. Maktkoncentration leder erfarenhetsmässigt lätt till maktmissbruk eller öppnar i vart fall fara därför. Motviker av olika slag måste i och för sig anses erforderliga även till en maktägande riksdag. Kontrollen utgör därför ett synnerligen viktigt

led i det statsrättsliga systemet i fråga. Den allmänna kontrollfunktion, som folket i val utövar, är av obestridligt värde men ligger på ett alltför allmänt plan för att kunna bliva av någon betydelse i sådana enskilda fall, vilka ej tilldraga sig politisk uppmärksamhet. I fråga om den kommunala självstyrelsen har medborgarkontroll över den beslutande församlingen ansetts påkallad. Det kan ifrågasättas, om icke någon form av medborgarkontroll borde införas även med avseende å riksdagen på områden, där makten förbehållits denna beslutande församling.

Frågeställningen om kontrollen över maktens utövande har icke ägnats större uppmärksamhet av författningsutredningen. Vad gäller kontrollsystemets utformning saknas sålunda i författningsutredningens motiv såväl en samlad helhetssyn som mera ingående överväganden. Några egentliga ändringar i gällande ordning föreslås icke, ehuru frågeställningarna på åtskilliga punkter förskjutas genom övergången till en representativ folkstyrelse med därav följande formellt ändrad maktbalans mellan riksdag och regering. Värdet av en kontroll över regeringen och dess åtgärder utövad av riksdagen kan t. ex. ifrågasättas mot bakgrund av att regeringen skall vara förankrad i en riksdagsmajoritet. Det måste enligt besvärssakkunnigas mening t. ex. övervägas om icke vid sidan härav kontroll i annan form erfordras vad gäller statsrådets ämbetsgärning.

Ett kontrollsystem framskymlar visserligen i 1 kap. 9 § i förslaget. Stadgandet ger emellertid en ofullständig bild av vad som åsyftas. Det ger t. ex. ej upplysning om den tillsyn över lagars och andra författningsars tillämpning, vilken justitiekanslern enligt 4 kap. 11 §. såsom regeringens högste ombudsman skall utöva. Det klargör ej heller, att även den dömande verksamheten skall stå under viss kontroll såväl från riksdagens sida genom dess ombudsmän som från regeringens sida genom justitiekanslern. Ej heller framgår, att regeringen skall ha en viss kontrollfunktion gentemot riksdagen enligt 7 kap. 8 § med avseende å lagstiftningen. Domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas lagprövningsuppgift omnämnes ej heller.

Svenska samernas riksförbund tager upp frågan om folkminoriteternas ställning och menar, att samerna i en ny författning bör få verkligt statsrättsligt inflytande på sina egna angelägenheter i språkligt och allmänskulturellt hänseende och med hänsyn till rätten till land och vatten. En lösning, som enligt förbundets mening dock är förenad med vissa nackdelar, är att i grundlagen garantera samerna rätt att välja en riksdagsman. En annan utväg är att tillerkänna samernas årliga landsmöte en statsrättslig ställning av innebörd att landsmötet skulle erhålla grundlagsfäst rätt att avge yttrande i vissa frågor, t. ex. rörande renbeteslagstiftningen. Förbundet menar också, att samerna bör tillerkännas rätt att själva eller genom av dem utsett ombud föra sin talan inför domstol i mål som rör deras gemensamma rätt till land och vatten.

Vad härefter angår funktionsuppdelningen förklarar sig flera remissorgan sakna bestämmelse i förevarande kapitel om folkets konstitutionella uppgifter. *Överståthållarämbetet* efterlyser sålunda en bestämmelse i 1 kap., som klart anger på vad sätt folkviljan skall komma

till uttryck. *Sveriges juristförbund* menar, att man i en författning om en folkstyrelse väntar sig att bland bestämmelserna om statskicketts grunder finna angivet, vilken folkets uppgift skall vara. I 1 kap. i utredningens förslag till regeringsform söker man emellertid förgäves härefter. Där förklaras endast, i ett stadgande som upptagits i 6 §, att riksdagen företräder svenska folket. Enligt förbundets mening skulle det vara till fördel, om detta stadgande ersättes med något, som direkt tog sikte på att ange det svenska folkets uppgift, t. ex. att det svenska folket i allmänna val utser riksdagen och att det svenska folket genom folkomröstning deltagar i lagstiftningen. Bestämmelsen om val till riksdagen och om folkomröstning kunde i anslutning härtill utbrytas till ett särskilt kapitel, vilket skulle vara en systematisk vinning. I huvudsak samma synpunkter och förslag framföres av *besvärssakkunniga*. Även *länsstyrelserna i Gävleborgs, Kristianstads och Västernorrlands län* håller före att folkets konstitutionella uppgift bör preciseras, förslagsvis genom en bestämmelse i 1 § om att det svenska folket i allmänna val utser riksdagen samt genom folkomröstning deltagar i lagstiftningen. Jämväl *länsstyrelsen i Kalmar län* saknar en bestämmelse om folkets konstitutionella uppgift. Enligt länsstyrelsens mening kan det deklaratoriska stadgandet om att all statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk kompletteras med det reala innehållet att statsmakten utövas av folket genom riksdagen, utsedd genom allmänna, fria och hemliga val.

Att icke heller riksdagens konstitutionella uppgifter angivits med erforderlig klarhet i kapitlet om statskicketts grunder hävdas av vissa remissorgan. *Sveriges juristförbund* framhåller sålunda, att det enligt utredningens motiv skall ankomma på riksdagen att fatta väsentliga politiska beslut, såsom beslut avseende målsättningen för den samhällseliga verksamheten och den grundläggande avvägningen av olika intressen, så ock att utöva kontroll av regeringens och andra myndigheters verksamhet. Juristförbundet, som instämmer i denna beskrivning av riksdagens allmänna funktion, anmärker, att funktionen i fråga icke avspeglas i kapitlets regler om riksdagen. Bestämmelserna om statskicketts grunder ger därmed på en väsentlig punkt en ofullständig uppfattning om folkstyrelsens systematiska uppbyggnad. I huvudsak samma anmärkning återkommer i remissvaret från *länsstyrelsen i Västerbottens län*. Även *besvärssakkunniga*, som uppehåller sig vid gränsdragningen mellan regeringens och riksdagens befogenheter, gör en liknande invändning. De sakkunniga erinrar om att det, enligt vad författningsutredningen framhållit, skall tillkomma riksdagen att fatta de väsentliga politiska besluten avseende målsättningen för den samhällseliga verksamheten och den grundläggande avvägningen av olika intressen. Utredningen har emellertid också framhållit, påpekar de sakkunniga, att regeringens mest väsentliga uppgifter är av politisk natur. Hur gränsen drages mellan riksda-

gens och regeringens rätt att träffa politiska avgöranden blir uppenbarligen av grundläggande betydelse för styrelseskicket. Det hade varit önskvärt, att det av bestämmelserna om statsskicket grunder åtminstone i stora drag framgått, hur kompetensen i detta avseende fördelas mellan riksdagen och regeringen. De politiska besluten framträder ofta i form av normgivning. Makten att stifta lag och meddela andra liknande normer föreslås fördelad mellan riksdagen och regeringen på så sätt att riksdagen skall äga stifta grundlag och lag, medan regeringen skall äga stifta författningar av lägre valör. Gränsen har bestämts rent formellt. Lagformen skall användas i de fall, då grundlagen anger att så skall ske. Den föreslagna grundlagens bestämmelser härom är emellertid tämligen vaga, varför gränsdragningen blir i viss mån flytande. I vad mån nuvarande praxis för samfärd lagstiftning skulle kunna tjäna till ledning vid gränsdragningen är ovisst.

Beträffande regeringens konstitutionella uppgifter påpekar *länsstyrelsen i Västerbottens län*, att dessa i 1 kap. allenast angivits på så sätt att rikets styrelse tillkommer regeringen. Utredningen har visserligen angivit, att förslaget till regeringsform icke skall innehålla någon fullständig uppräknig av regeringens uppgifter utan att dessa uppgifter erhåller sin avgränsning genom att övriga statsfunktioner specificeras. Denna konstruktion kan i och för sig accepteras men förslaget skulle enligt länsstyrelsens mening ha vunnit i klarhet, om man kort angivit regeringens viktigaste funktioner i förhållande till riksdagen såsom företrädare för folket. Även *länsstyrelsen i Kristianstads län* anser, att det hade varit till fördel, om regeringens uppgifter definierats på ett sätt som så uttömmande som möjligt angivit, hur de ledande statsfunktionerna fördelas mellan regering och riksdag. Samma ämne tages upp till behandling av *Sveriges juristförbund*. Förbundet påtalar, att kapitlet om statsskicket grunder icke innehåller annan upplysning om regeringens uppgifter än att rikets styrelse tillkommer regeringen. Denna upplysning ger enligt förbundets mening föga vägledning. I praktiken kommer regeringens kompetens att bestämmas negativt; det som ej ankommer på statschefen, folket, riksdagen och domstolarna, skall ombesörjas av regeringen. Förbundet finner det otillfredsställande, att regeringens uppgifter icke definierats på ett sätt, som klart anger framför allt hur de ledande statsfunktionerna fördelas mellan regeringen och riksdagen. En överbearbetning av lagtexten, grundad på en mera klarläggande analys än den författningsutredningen gjort, framstår enligt förbundets åsikt som önskvärd. *Besvärssakkunniga* anför — utöver ovan (s. 57) återgivna synpunkter på gränsdragningen mellan riksdagens och regeringens uppgifter — att det trots regeln om att riksdagen ensam stiftar lag i praktiken även framdeles i allt väsentligt blir fråga om lagstiftning genom samverkan mellan regering och riksdag, eftersom det måste ankomma på regeringen att utarbeta och framlägga förslag till lagarna för riksdagen och denna framgent som hittills lär komma att godtaga förslagen i väsentligen oförändrat skick. Riksdag-

gens lagstiftningsbefogenhet har uttryckligen angivits i 1 kap. Däremot säges i 1 kap. ingenting om regeringens uppgift att medverka vid tillkomsten av lagarna eller om dess befogenhet att stifta andra författningar än lagar. Detta förhållande framstår enligt de sakkunnigas mening såsom en brist. *Hovrätten för Västra Sverige* anmärker, att regeringens befattning med förvaltningsangelägenheter icke framgår med tillräcklig tydlighet av kapitlet om statsskickets grunder.

Domstolarnas konstitutionella uppgifter och ställning i det föreslagna statsrättsliga systemet upptages till granskning av *ledamoten av förvaltningsdomstolskommittén, docenten G. Petré*n. Denne framhåller, att utredningen tagit avstånd från gamla makt-delningsläror och i stället byggt förslaget på tanken, att makten är hel och odelad. Detta fastslås i den inledande paragrafen, som stadgar, att all statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk. Innebörden härav måste vara, att de organ som fullgör de konstitutionella funktionerna, skall ha ett mandat från den gemensamma maktkällan folket. Denna tankegång har realiserats för riksdagens och regeringens del genom bestämmelserna om att riksdagen är folkvald och att regeringen skall avgå, om den ej åtnjuter riksdagens förtroende. På vad sätt den statsmakt, som utövas i form av rättskipning, skall härledas från folket antydes icke i förslaget. Vad gäller domstolarna finnes icke i förslaget tydliga regler om vem som skall utse deras medlemmar, liknande de noggranna bestämmelser som i sådant hänseende meddelats rörande riksdag och regering. Sannolikt är avsikten i förslaget att utseendet av domare skall utgöra en del av den regeringen tillkommande styrelsefunktionen. Ledamoten anser sig icke böra närmare ingå på denna fråga och diskutera olika tänkbara lösningar utan nöjer sig med att påpeka, att ställning till ett nytt konstitutionellt system icke kan tagas, så länge frågan icke blivit närmare utredd och klargjord.

Ledamoten fortsätter.

Domstolarnas ställning i det statsrättsliga systemet är också i övrigt höljd i dunkel. Visserligen talas i motiven om »domarmaktens konstitutionella betydelse» (se SOU 1963:17 s. 288), vilken föranleder vissa särbestämmelser, men förslaget ger ej upplysning om vari denna konstitutionella betydelse består, utom vad gäller riks-rätten. Rättskipningen som sådan är en viktig samhällelig funktion, men konstitutionell betydelse får domarmakten först, om dömandet tillerkännes en viss plats och vissa uppgifter i det samlade författningssystemet.

Vad ovan anförts rörande bristen på konsekvens i förslagets uppbyggnad i förening med åtskilliga andra erinringar är enligt min mening av den styrka, att det remitterade grundlagsförslagets genomförande i föreliggande form starkt kan ifrågasättas. I en modern grundlag måste den dömande maktens uppgifter likaså domarnas ställning preciseras med en helt annan tydlighet och noggrannhet än som skett i förslaget. Skälen härtill är många.

I förevarande sammanhang må det vara tillräckligt att erinra om att utvecklingen går mot ett alltmera komplicerat samhälle. I detta kommer med nödvändighet ingripanden av olika slag att öka. Ju längre en ny författning

förblir i kraft, desto mera kommer denna tendens att förstärkas. Härav följer i sin tur ett successivt ökande behov av ett självständigt och fristående domstolsväsende, vilket ser som sin uppgift att med oräddhet värna om de enskilda medborgarnas rätt enligt gällande lagar, förordningar och sedvanerätt. Domstolarna utgör garantin för att den avvägning mellan individens och samhällets intressen, för vilken gällande rätt är uttrycket, konsekvent vidmakthålles i praktisk tillämpning. Hur en domarmakt med sådana uppgifter skall infogas i ett nytt författningssystem är ingen lättbesvarad fråga, men den kan ej förbigås i en författning med anspråk på att vara »modern».

Det ligger vidare stor vikt uppå att ett kommande konstitutionellt system bygges upp så, att domstolarna garanteras en verkligt oavhängig ställning och det på ett bättre sätt än enligt vad nu gäller och enligt förslaget. I det sagda ligger icke någon kritik av nuvarande förhållanden i vårt land. En ny grundlag skrives emellertid ej för stunden utan för framtidens förhållanden. Man måste mot denna bakgrund i syfte att trygga förekomsten av en oberoende domarmakt bl. a. överväga, på vilket sätt domare skola tillsättas och befordras. Oavsättlighetskyddet är i 5: 6 av förslaget tillerkänt allenast ordinarie domare. Det stora antal icke ordinarie domare, som nu tjänstgör i våra domstolar, erbjudes icke detta skydd, vilket är uppenbart otillfredsställande.

Domstolarnas lagprövningsrätt¹ är ett ämne, som tilldragit sig livligt intresse under remissbehandlingen.

Vad först angår lagprövningsrätten i gällande rätt återger *högsta domstolens ledamöter* inledningsvis utredningens uttalande, att man numera med hänsyn till utvecklingen i praxis måste anse domstolarna behöriga att pröva icke endast administrativ författnings förenlighet med författning av högre valör utan även grundlagsenligheten hos lagar och författningar, vid vilkas tillkomst riksdagen medverkat, samt att skäl saknas till annat antagande än att en restriktiv syn på tillämpningen av lagprövningsrätten är förhanden. Härefter framhåller ledamöterna, att frågan om lagprövningsrätten under senare tid varit föremål för livlig uppmärksamhet i både vetenskaplig och politisk debatt. Även den meningen, att domstolarna icke är behöriga att pröva grundlagsenligheten av i vederbörlig ordning utfärdade författningar, i varje fall icke om de grundats på riksdagsbeslut, har därvid haft auktoritativa företrädare. Enligt ledamöternas mening har utredningen, som anslutit sig till den motsatta ståndpunkten, riktigt angivit vad som får anses vara gällande rätt på detta område. Även *riksdagens justitieombudsman* lämnar utredningens uttalande om gällande rätt utan erinran. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* förklarar, att domstolarnas rätt att pröva lagars och andra författningars grundlagsenlighet är klart erkänd i rättspraxis.

Svea hovrätt påpekar, att frågan om en författnings förenlighet med grundlag eller annan lag eller författning ett flertal gånger bragts under domstols prövning. Hittills har dock icke prövats, om något stadgande i en av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag varit grundlagsstridig. De in-

¹ Ang. utredningens ställningstagande till lagprövningsrätten, se SOU 1963: 17 s. 155 f.

vändningar som gjorts har — bortsett från vissa kommunala stadgor — avsett antingen författningar utfärdade av Konungen, ibland med stöd av riksdagsbeslut, eller i ett fall en av riksdagen beslutad skatteförfattning, nämligen förordningen om kvarlåtenskapsskatt. I rättsfallet NJA 1954 s. 532 motiverade högsta domstolen sin dom med att bestämmelser i två av Konungen med stöd av riksdagens beslut utfärdade avlöningsförfattningar icke var förenliga med den rätt, som tillförsäkrats vissa tjänstemän genom det likaledes av Konungen med stöd av riksdagens beslut utfärdade civila avlöningsreglementet. I övriga fall har invändning om att föreskrift i viss författning icke stått i överensstämmelse med grundlag eller annan författning icke vunnit bifall. Sedan början av 1930-talet har högsta domstolens motivering i dessa mål varit sådan, att det klart framgår, att invändningen upptagits till saklig prövning. Rättspraxis visar således, konstaterar hovrätten, att domstolarna anser sig ha en viss lagprövningsrätt. Enligt hovrättens mening ligger det också i sakens natur, att så är fallet. Domstol har nämligen att tillämpa gällande rätt. Är en författning ogiltig, får domstolen icke lägga den till grund för sin dom. Svåra formfel vid tillkomsten av lag eller annan författning medför otvivelaktigt, att den betraktas som ogiltig på samma sätt som formfel hos administrativa beslut. Annorlunda blir det icke, om en myndighet utfärdar föreskrifter som uppenbarligen ligger utanför dess kompetensområde. Om sålunda, för att tillgripa ett rent tankeexperiment, regeringen i en kungörelse skulle ge regler om arvsrätt, skulle detta stå i strid mot § 87 regeringsformen, enligt vilken allmän civillag stiftas av Konung och riksdag gemensamt, och kungörelsen i vad gäller arvsrätten skulle icke kunna tillerkännas giltighet. Om den föreslagna regeringsformen varit gällande rätt och riksdagen stiftat en lag med skärpt straff för visst brott och därvid i strid mot grundlagsstadgandet i 2 kap. 9 § om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning bestämt, att lagen skulle tillämpas även på gärningar begångna före lagens ikraftträdande, skulle domstolarna med all säkerhet vägra att tillämpa en sådan grundlagsstridig bestämmelse. Frågan är därför, hur allvarligt ett formfel skall vara för att det skall beaktas, hur klart ett överträdande av kompetensområdet och hur tydligt innehållet i ett lagrum skall strida mot grundlagen eller annan författning av högre valör än den som är i fråga. Enligt hovrättens mening ger rättspraxis icke något fullständigt svar på denna fråga. Tydligt är dock, att stor försiktighet visas och att en författningsbestämmelse icke underkännes annat än när det är fullt klart, att den är lagstridig.

Kammarrätten ansluter sig i princip till utredningens uppfattning, att domstolarna har en lagprövningsrätt. Klart är sålunda, att domstolar och även andra myndigheter, som är satta att tillämpa en författning, har en viss formell lagprövningsrätt, avseende befogenhet att pröva formerna för ett stadgandes tillkomst. En författning kan likaväl som ett myndighetsbeslut vara behäftat med sådana fel att den kan och bör lämnas ur räkningen.

En lag, som icke blivit i vederbörlig ordning utfärdad och påbjuden, är sålunda icke bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. Vanskligare är frågan om prövningsrätten, när en författning är kungjord i behörig ordning men finnes lida av fel med hänsyn till de former under vilka den tillkommit eller till de givna bestämmelsernas innehåll. Uppenbarligen har domstolarna ej möjlighet att med generell verkan undanröja en författning med dylika brister. Det kan endast bli fråga om en in casu utövad prejudiciell prövning. Vad angår en lagprövning av denna art menar kammarrätten liksom utredningen, att domstol äger befogenhet att pröva, om en av förvaltningsmyndighet beslutad författning överensstämmer med en av regeringen beslutad författning eller med lag. Frågan, huruvida domstol skall anses äga rätt att pröva andra lagars och författningars förenlighet med grundlag, bedömer kammarrätten utifrån det läge, som inträder, om den föreslagna regeringsformen antages, och synes därför för gällande rätts vidkommande icke lämna något bestämt svar på denna fråga.

Flera remissorgan menar, att frågan om lagprövningsrättens nuvarande innebörd och omfattning blivit otillräckligt utredd i förslaget. En sådan uppfattning kommer till synes i remissvaren från *hovrätten över Skåne och Blekinge, arbetsdomstolens ordförande och länsstyrelserna i Malmöhus och Norrbottens län* samt i ett av *regeringsrådet Hjern* gjort tillägg till remissvaret från regeringsrättens ledamöter.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför om utredningens framställning rörande lagprövningsrätten.

Utredningens framställning i denna del, vilken principiellt är av stor betydelse, kan icke anses tillräckligt klagörande. Den innebär en otillräcklig analys av rättsläget och den kan därför med den placering uttalandena har fått ge anledning till missförstånd.

Det bör i första hand såsom ovedersägligt framhållas att domstol enligt svensk rätt icke är utrustad med någon konstitutionell befogenhet att pröva lagstiftningsakter. Man kan med andra ord icke väcka talan vid domstol om ogiltigförklaring av en lag eller författning såsom grundlagstridig eller tillkommen genom ett formellt oriktigt beslut. Någon lagprövningsrätt i denna mening har domstol icke. Det är en uppgift av detta slag som skulle ankomma på en författningsdomstol. För vårt land torde det icke finnas behov därav. Det torde blott vara i federala stater, där konflikt kan uppkomma mellan konstitutionen och de särskilda staternas lagar, som behov därav har visat sig.

En helt annan sak är att varje myndighet som avser att lägga en generell regel till grund för sitt beslut måste pröva giltigheten av denna regel. Är den uttryckt i en författning har myndigheten att pröva om denna är gällande. Teoretiskt kan det tänkas att myndigheten finner att det vid författningens antagande eller utfärdande förekommit ett sådant fel att den måste behandlas som en nullitet. Härför måste dock fordras, att felet är så klart och uppenbart att praktiskt sett något sådant fall icke inträffar. Myndigheten måste vidare tillse, att icke någon regel av högre valör sätter författningen ur spel. Grundlag anses ha en sådan högre valör att den gäller framför annan lag eller författning; vore så icke fallet skulle den kunna ändras utan iakttagande av de regler som gäller för grund-

lagsändring. En konflikt mellan grundlag och annan lag eller författning kan tänkas ha uppkommit genom ett förbiseende; kontrollen tjänar då det syftet att respekten för grundlagen upprätthålles. Stundom är det emellertid avsett att grundlag tack vare sin högre valör skall utesluta tillämpningen av annan lag. Exempel härpå kan hämtas från tryckfrihetsförordningen som exklusivt reglerar förhållanden rörande tryckta skrifter och ansvaret för tryckfrihetsbrott och sålunda utesluter tillämpningen av lag eller författning som mera generellt reglerar samma förhållanden.

Den prövning av en författnings giltighet och förenlighet med grundlag som nu angivits åligger varje myndighet som har att tillämpa författningen. Man kan alltså icke här tala om någon domstol tillkännande lagprövningsrätt. Administrativ myndighet har principiellt samma prövningsrätt, vilken dock kan tänkas vara inskränkt av en lydnadsplikt i förhållande till överordnad myndighet. Hur långt denna lydnadsplikt sträcker sig kan vara tveksamt; helt obegränsad torde den aldrig kunna vara. I vissa fall torde överordnad myndighet väl kunna övertaga ärende från underordnad organ för att själv fatta beslut däri men icke kunna meddela några direktiv att i enskilt fall tillämpas av det underordnade organet. Det torde knappast kunna tänkas att vid sådana rättsliga avgöranden, mot vilka talan kan fullföljas till regeringsrätten, det underordnade organet skulle ha en mera begränsad prövningsrätt än regeringsrätten.

Den befogenhet att, då fråga om tillämpning av lag eller författning uppkommer, pröva dess giltighet och grundlagsenlighet, vilken befogenhet sålunda tillkommer domstol och i vidsträckt omfattning också förvaltningsmyndighet, är principiellt icke begränsad av hänsyn till riksdagens befogenheter. Även i ett fall, då ett lagförslags grundlagsenlighet särskilt uppmärksammas vid riksdagsbehandlingen och riksdagen antagit förslaget, skulle det kunna tänkas att domstol eller annan myndighet finner den antagna lagen grundlagsstridig. Ett fullföljande av denna tankegång leder emellertid till att domstolar och myndigheter skulle kunna indragas i politiska konflikter, som vore synnerligen olyckliga för deras ställning. Den frihet som tillkommer dem i deras rättstillämpning kan icke få utövas på ett sådant sätt att de intar en suverän ställning i förhållande till riksdagen, som är och måste vara det främsta statsorganet. Teoretiskt föreligger här en olöslig konflikt. I praktiken torde den komma att lösas genom att det anses självfallet att en av riksdagen på ett otvetydigt sätt antagen grundlagstolkning får en vägledande betydelse på samma sätt som lagmotiv i praktiken binder de tillämpande organen. Praktiskt sett har man sålunda att räkna med att domstolar och myndigheter — om man bortser från en helt extraordinär nödsituation, då rättsordningens bestånd står på spel — icke kommer att använda sin lagprövningsrätt på ett sätt som skapar en politisk konflikt. Såsom ett konstitutionellt institut och en garanti för grundlagens efterlevnad har alltså denna lagprövningsrätt alls ingen praktisk betydelse. Det resonemang som utredningen har fört här om bör därför utgå ur motiven till en ny regeringsform, något som kan ha betydelse vid uppbyggandet av rättighetskatalogen i 2 kapitlet. Denna torde kunna ges ett klarare och otvetydigare innehåll utan att detta får till följd att riksdagens möjligheter att genom lag närmare utforma rättigheterna inskränkes.

Arbetsdomstolens ordförande anser, att frågan om lagprövningsrätten ägnats en knapphändig behandling i förslaget. Att på grundval därav bilda

sig någon säkrare uppfattning om lagprövningsrättens nuvarande omfattning och utformning är vanskligt. Det torde vara obestridligt, att en viss lagprövningsrätt tillkommer domstolarna. Huruvida den sträcker sig så långt, att den innefattar befogenhet att pröva grundlagsenligheten hos författningar, som Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt beslutat, förefaller mera tveksamt. Om en lagprövningsrätt föreligger även i dessa fall, bör den likväl icke kunna utövas annat än i uppenbara fall (jfr högsta domstolens uttryckssätt i rättsfallet NJA 1961 s. 253).

Regeringsrådet Hjern menar att frågan om lagprövningsrätten, som i den allmänna debatten tilldragit sig stort intresse, ägnats en mycket summarisk behandling i utredningens förslag. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* understryker det angelägna i att skapa full klarhet i frågan huruvida en lagprövningsrätt föreligger och vilken innebörd och omfattning den kan ha, och förordar, att frågan närmare överväges. Även *länsstyrelsen i Norrbottens län* finner utredningens behandling av lagprövningsrätten ofullständig. Den utveckling, som på detta område skett i rättspraxis, hade enligt länsstyrelsens mening i synnerligen hög grad varit värd studium och analys. Spörsmålet om dess förenlighet med statskicket's allmänna grunder borde t. ex. ha belysts.

Vad sedan angår utredningens ståndpunkt att en lagprövningsrätt bör finnas, inskränker sig *högsta domstolens ledamöter* till det konstaterandet, att förslaget bygger på att domstolarna skall äga lagprövningsrätt, ehuru det icke upptager någon bestämmelse därom utöver den allmänna föreskriften i 5 kap. 1 § om domstolarnas skyldighet att döma enligt lag. *Riksdagens justitieombudsman* lämnar vad utredningen förordat beträffande lagprövningsrätten utan erinran. *Riksåklagarämbetet* anser i likhet med utredningen, att domstolarna bör äga lagprövningsrätt och att en sådan prövningsrätt kan vara en värdefull garanti för grundlagens efterlevnad. I och med genomförandet av det parlamentariska systemet, som förutsätter överensstämmelse mellan regering och riksdagsmajoritet, har, påpekar ämbetet, den maktfördelning i realiteten upphört, som år 1809 avsetts vara en av statsförfattningens huvudgrunder. Domstolarnas lagprövningsrätt torde i ett sådant läge vara av ökad betydelse som en yttersta garanti för grundlagens upprätthållande. Beträffande lagprövningsrättens omfattning framhåller ämbetet, att det icke kan bli fråga om att domstol annat än när fallet är uppenbart åsidosätter en författning såsom icke grundlagsenlig och att i sådana fall något utrymme näppeligen finnes för politiserande från domstolens sida. Även *Svea hovrätt* påpekar, att domstolarnas ställning i statskicket kommit i ett delvis nytt läge i och med att förhållandet mellan regering och riksdag radikalt ändrats genom parlamentarismens gradvisa införande. Regering och riksdag utgör icke längre varandras motvikter och riksdagens kontroll över regeringens åtgöranden har en begränsad betydelse. Under

sådana förhållanden får domstolarnas självständighet särskild vikt. I ett rättssamhälle har statsorganen att följa föreskrifterna i grundlagen och med stöd därav utfärdade lagar och författningar. Domstolarna har att i det enskilda fallet kontrollera att så skett. Enligt hovrättens mening måste en lagprövningsrätt tillkomma domstolarna. Vidkommande lagprövningsrättens omfattning har stundom hävdats, att domstolarna väl kan tillerkännas rätt att åsidosätta en av regeringen utfärdad lagstridig författning men att domstolarna icke får pröva och förkasta, vad riksdagen såsom innehavare av den lagstiftande makten beslutat. Med ett förbud för domstolarna att pröva grundlagsenligheten av en lag skulle emellertid rättsstaten äventyras. Ett sådant förbud skulle nämligen innebära, att riksdagen obehindrat kunde sätta sig över grundlagen och myndigheterna blev tvungna att handla i enlighet med grundlagsstridiga direktiv. Den motsatta åsikten, d. v. s. önskan om en mycket vittgående lagprövningsrätt, leder, fortsätter hovrätten, till rätt och skyldighet för domstol icke endast att beakta uppenbara avvikelser från grundlagsbud utan även att noggrant pröva om en ifrågasatt bestämmelse i något hänseende är oförenlig med grundlagsbudet och den grundsats detta enligt motiven skall ge uttryck för. Vid bedömning av frågan hur pass omfattande lagprövningsrätt, som bör tillkomma domstolarna, har man att å ena sidan beakta rättsskyddsbehovet och å andra sidan riskerna för att domstolarna tvingas till ställningstaganden, vilka kan karakteriseras som politiska och därigenom ge upphov till icke önskvärda motsättningar mellan de politiska instanserna och de rättsvårdande. Det rättsliga skyddet mot maktmissbruk, mot olika former av godtycke och övergrepp, nås i första hand genom grundlagsfästa krav på normmässighet och lika behandling samt genom inskrivande i grundlag av väsentliga fri- och rättigheter. Sådana lagbud är emellertid sällan utformade i detalj. Skall de få avsedd betydelse i full utsträckning måste därför domstolarna ha en rätt ingående materiell prövningsrätt. Vid en noggrann penetrering av ett grundlagsbud, vilket ger uttryck för en allmän princip, kan dock domstolen komma in på områden som med skäl kan hävdas vara avsedda som fria för den politiska verksamheten. Så skulle exempelvis kunna bli fallet i fråga om grundlagsstadganden av karaktären »svensk medborgares egendom är tryggad». Det sagda visar — förutom angelägenheten av att noggrant precisera grundlagens stadganden om fri- och rättigheter — att det kan vara vanskligt att införa en regel om långtgående lagprövningsrätt för domstolarna. *Länsstyrelsen i Uppsala län* konstaterar med tillfredsställelse, att utredningen förordat att det skall tillkomma domstol att pröva, huruvida stadgande i lag eller annan författning står i överensstämmelse med grundlag. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* menar, att en lagprövningsrätt av den innebörd och omfattning, som framgår av dess nyss återgivna yttrande, måste tillkomma domstolarna, liksom för övrigt andra lagtillämpande organ, men

understryker, att en sålunda utformad lagprövningsrätt icke alls har någon praktisk betydelse såsom konstitutionellt institut eller såsom garanti för grundlagens efterlevnad. *Kammarrätten* betonar särskilt, att en lagprövningsrätt kan vara av värde för kontroll av att riksdagens lagstiftningsbefogenhet icke trädes för nära. Jämväl *länsstyrelsen i Jönköpings län* och *besvärssakkunniga* ger uttryck för åsikten, att lagprövningsrätt bör finnas.

Justitierådet Lind har i ett tillägg till remissvaret från högsta domstolens ledamöter närmare utvecklat sin syn på förslaget i vad det rör lagprövningsrätten. Han anför härom bl. a.

Vad som i fråga om domstolarnas lagprövningsrätt framför allt är av intresse är prövningen, huruvida stadgande eller föreskrift, som eljest skulle äga tillämpning i ett mål, saknar giltighet såsom stridande mot grundlag. Att domstol bör ha rätt att pröva om en av förvaltningsmyndighet beslutad författning överensstämmer med grundlag synes tämligen självklart. Det kan knappast heller råda någon tvekan om att prövningsrätt bör tillkomma domstol med avseende å uppkommet spörsmål, huruvida en av regeringen utfärdad författning står i överensstämmelse med grundlag. Den frågeställning som i dessa senare fall företrädesvis kan bli aktuell är om författningen i själva verket rätteligen skulle ha krävt lagform. Såsom utredningen framhåller, blir innebörden av lagprövningsrätten då närmast en kontroll över att riksdagens lagstiftningsbefogenhet ej trädes för nära. En sådan kontroll fyller tydligen en viktig uppgift och ingår som ett naturligt led i den rättstillämpning som domstolarna ha att utöva. Otivelaktigt kan det understundom vara tveksamt, huruvida enligt förslaget lagform kräves för viss författning eller icke. Det synes därför lämpligt, att regeringen skall kunna underställa lagrådet den begränsade frågan, huruvida en viss tilltänkt författning kan beslutas av regeringen eller bör föreläggas riksdagen. Vad 7 kap. 6 § innehåller synes ej lägga hinder i vägen för sådant förfarande. I varje fall kan lagrummets avfattning lämpligen modifieras i sådan riktning. Kommer detta förfaringsätt till mera vidsträckt användning, torde ett begagnande av lagprövningsrätten knappast någonsin bli aktuellt. Detta är i och för sig önskvärt, eftersom domstolens prövning sker i efterhand, sedan den författning varom fråga är redan varit i tillämpning under någon tid.

Prövning huruvida en av riksdagen beslutad lag överensstämmer med grundlag, skola enligt förslaget domstolarna likaledes vara berättigade att företaga. När man söker bedöma lämpligheten härav, ligger den synpunkten nära till hands, att en meningsskillnad mellan den lagstiftande makten och domstolarna kan tänkas utgöra en belastning för domstolväsendet, vars verksamhet till sin natur bygger på att det äger auktoritet och åtnjuter allmänt förtroende; av betydelse härvidlag blir, vilken ställning grundlagen intager i folkmedvetandet. Sådana förhållandena nu te sig kan emellertid denna synpunkt icke bli avgörande. Principiella skäl av stor vikt tala för att även lagprövningsrätt i den sist angivna bemärkelsen bör tillkomma domstolarna. Påfallande är också, att utomlands just i författningar från senare år lagprövningsrätten kommit att bilda ett led i statsskickets stabilisering.

Vad som enligt förslaget kan komma i fråga vid utövning av prövningsrätt torde företrädesvis vara en prövning, huruvida en lag på otillåtet sätt ingriper antingen i avsättningsgrundsatsen eller i någon av de medborgerliga fri- och rättigheter som angivas i 2 kap. I fråga om oavsättnings-

grundsatsen synes det mindre tillfredsställande, om domstol — arbetsdomstolen eller allmän domstol — skulle i tvist om ett anställningsförhållande vara utesluten från att bedöma detta förhållande i hela dess vidd. Och för tjänstemannen, som hävdar att hans grundlagsenliga oavsättlighet blivit otillbörligen inskränkt genom en lag, framstår läget så, att motparten i anställningsförhållandet ensidigt upphävt en förpliktelse. Han bör, synes det, icke vara berövad den opartiska bedömning som ett domstolsförfarande är avsett att skänka.

Lagfästade av mänskliga rättigheter utgör en samhällets programförklaring. Det innebär en icke ringa landvinning under västerlandets kulturutveckling att, statsrättsligt och politiskt, hänsynen till den enskilde individen kommit att tillerkännas särskild betydelse vid sidan av statsnyttan. Men konstitutionens skydd för medborgerliga fri- och rättigheter vinner i styrka, om också en domstolsprövning kan utgöra kontroll på dess efterlevnad. En person bör, även utan stöd av något parti, någon organisation eller av tidningspressen, även om han står ensam i uppfattning och åsikter, kunna åberopa det konstitutionella skyddet, och åberopa det just för sitt särskilda fall. Att en påstådd konflikt mellan 2 kap. och annan lag genom domstolsförfarande belyses med avseende å ett enskilt fall är av nytta jämväl för samhället. Bestämmelserna om medborgerliga fri- och rättigheter intaga också på visst sätt en särställning såtillvida som Sverige genom att biträda Europarådskonventionen iklätt sig internationella förpliktelser. Förutom föreskrift att den som blivit kränkt i sina rättigheter skall äga en effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet, och detta även då kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning, upptager konventionen stadgande om behörighet för enskilda personer att för kränkning anmäla staten till den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Sverige har sålunda åtagit sig att tillhandahålla kontrollmöjligheter och kan sägas ha underkastat sig viss inskränkning i lagstiftningsmakten.

Förslagets ståndpunkt att domstolarna skola äga pröva grundlagsenligheten även av lag synes med hänsyn till det anförda böra godtagas av principiella skäl.

Somliga remissorgan finner det svårt att på basis av föreliggande utredning bilda sig någon bestämd mening i frågan, om eller i vad mån en lagprövningsrätt bör finnas.

Arbetsdomstolens ordförande anser det obestridligt, att en viss lagprövningsrätt bör tillkomma domstolarna, men finner det vanskligt, att på grundval av den knapphändiga behandling, som ämnet fått i utredningens motiv, bilda sig någon säkrare uppfattning om lagprövningsrättens framtida omfattning och utformning. Särskilt spörsmålet om domstolarnas rätt att i förhållande till grundlag pröva andra lagar och författningar inrymmer svåra problem, som hade varit värda att närmare belysa. I detta sammanhang pekar arbetsdomstolens ordförande på de svårigheter som ligger däri, att i förslaget till regeringsform använda begrepp icke alltid är entydiga och klara, t. ex. beskrivningarna av de i 2 kap. behandlade fri- och rättigheterna och uttrycket »mindre ingripande bestämmelser» i 7 kap. 2 §. Ämnets summariska behandling i författningsutredningens förslag påtalas också av regeringsrådet Hjern. Föreningen Sveriges stadsdomare understryker

behovet av tydligare uttalanden rörande den föreslagna lagprövningsrättens omfattning. Även *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* finner det svårt att bilda sig en uppfattning i frågan, om eller i vad mån en lagprövningsrätt bör finnas. Domstolarna såsom värn för den enskildes trygghet och övervakare av att enskilda medborgares i grundlagen bestämda fri- och rättigheter icke trädes för nära av den lagstiftande makten utgör enligt föreningens mening ett ämne, som hade förtjänat en noggrann analys. Något försök att utreda förutsättningarna för att ge domstolarna en sådan ställning har icke gjorts i författningsutredningens förslag, vilket föreningen anser vara en brist. Någon säker mening om domstolarnas möjligheter att fylla funktionen som rättsordningens yttersta garant kan man knappast hysa i avsaknad av en undersökning i ämnet. Kanske skulle det vid en sådan undersökning visa sig, att riskerna för en politisering av domstolarna skulle bli för stora med en sådan ordning. Föreningen hyser emellertid stark sympati för tanken. En förutsättning för att grundlagens stadganden om fri- och rättigheter skall få en reell betydelse synes vara att något från den lagstiftande makten fristående organ erhåller befogenhet att förklara viss lag eller del därav stridande mot grundlagen och därför ogiltig. Annat organ än domstol kan härvid knappast komma i fråga. Jämväl *länsstyrelsen i Norrbottens län* menar, att ett så viktigt faktum som att domstolar skall äga pröva en författnings giltighet bort föranleda, att därmed sammanhängande problem uppmärksammas på ett helt annat sätt än som skett i utredningens förslag, särskilt i ett läge då en äldre grundlag, vars tolkning och räckvidd är svår att överblicka, skall ersättas med en ny för nutida förhållanden avpassad författning och domstolarna alltså får en helt annan grund att stödja sig på i sin lagprövning. Står lagprövningsrätten sådan den successivt utvecklats i praxis i överensstämmelse med statskicket's allmänna grunder, bör lagprövningsrätten underlättas eller förhindras eller kan en ram anges för lagprövningsrätten är exempel på frågor, som utredningen enligt länsstyrelsens uppfattning borde ha besvarat.

Sambandet mellan regler om grundläggande fri- och rättigheter samt lagprövningsrätten har uppmärksammas i flera remissvar.

Högsta domstolens ledamöter menar, att lagprövningsrätten kan vara av särskild betydelse för upprätthållande av regler om grundläggande fri- och rättigheter. Med hänsyn till det sätt, varpå reglerna härom utformats i 2 kap., och till utformningen av 7 kap. 2 § (jfr s. 104 f) anser ledamöterna det emellertid med fog kunna ifrågasättas, huruvida förslaget ger tillräckligt fasta utgångspunkter för den prövning av lags och författnings överensstämmelse med grundlag, som enligt förslaget skall kunna företagas av domstol. *Justitierådet Karlgren* uttalar, att de generella rättighetsbegreppen utgör ett dåligt underlag för en lagprövningsrätt (se härom närmare s. 122). *Regeringsrättens ledamöter* påpekar, att — bortsett möjligen från

2 kap. 8 och 9 §§ — reglerna i 2 kap. med den utformning de fått i förslaget icke har någon annan funktion än att deklarerera, att de särskilt uppräknade fri- och rättigheterna skall vara för handen, i den mån de ej inskränkts genom annat stadgande, ävensom att ange, huruvida dylik inskränkning kan ske endast genom lag eller jämväl genom annan författning. Den garanti, som grundlagen kommer att bjuda för upprätthållande av de angivna fri- och rättigheterna, blir alltså icke starkare än att dessa kan åsidosättas genom beslut av riksdagen såsom innehavare av den lagstiftande makten och i vissa fall även genom författning, utfärdad i administrativ ordning. Lagprövningsrätten blir vid sådant förhållande av tämligen ringa värde såsom garanti för grundlagens efterlevnad i förevarande hänseende. En snarlik bedömning antydes i *riksåklagarämbetets* remissvar. I likhet med regeringsrättens ledamöter poängterar ämbetet, att endast rättigheterna i 2 kap. 8 och 9 §§ och möjligen en obestämd kärna av rättigheterna i 2 kap. 1 § gjorts grundlagsfasta, d. v. s. konstruerats så att de ej kan inskränkas annorledes än genom grundlagsändring. I övrigt kan rättigheterna inskränkas genom vanlig lag eller i vissa fall även genom annan författning. Ämbetet, som anser fundamentala principer rörande medborgarnas rätt och frihet icke böra få åsidosättas på annat sätt än genom grundlagsändring, förordar sådan ändring av reglerna i 2 kap. att domstolarna får någon reell möjlighet att pröva en författnings förenlighet med dessa regler. Vad särskilt angår rättigheterna i 2 kap. 1 § får enligt motiven inskränkningar däri icke genom vanlig lag göras alltför omfattande. I motiven anges icke, när en inskränkning skall anses väsentlig. Det kan därför ifrågasättas, om stadgandet i realiteten erbjuder någon garanti av större värde för att en väsentlig eller mera omfattande inskränkning i rättigheterna allenast göres genom grundlagsändring. I vart fall kommer domstolarna vid den lagprövning, som utredningen förutsätter skola finnas, uppenbarligen att ställas inför stora svårigheter, när det gäller att avgöra, i vad mån en av riksdagen stiftad allmän lag strider mot 2 kap. 1 §. *Hovrätten för Västra Sverige* håller före, att utrymmet för prövning av grundlagsenligheten av en av riksdagen stiftad lag enligt förslaget torde vara ringa men att legalitetsprövningen kan få större betydelse, när det gäller författningar, som utfärdats av regeringen. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* uttalar, att domstolarnas rätt att pröva, huruvida stadgande i lag eller annan författning står i överensstämmelse med grundlag, uppenbarligen skulle bli mera meningsfull, om de medborgerliga rättigheterna i 2 kap. erhöi en mera preciserad utformning. *Länsstyrelsen i Kalmar län*, som ifrågasätter, om reglerna i 2 kap. utformats på sådant sätt, att de har något större rättsligt värde för den enskilde, förordar, att endast de för den enskilde väsentliga rättigheterna — främst rätten till personlig frihet och till fri åsiktsbildning — medtages i grundlagen och därvid ges en konkret, substantiell innebörd, så att de kan rättsligen garanteras. En sådan lösning skulle göra lagprövningsrätten mera meningsfull än

den är i förslaget. Rättighetskatalogen i 2 kap. begränsar i stort sett domstolarnas kontroll över lagars och författningars grundlagsenlighet till en kontroll av att föreskriven ordning iakttagits vid viss frågas reglering. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser, på sätt framgår av dess ovan intagna remissvar, att lagprövningsrätten icke har någon praktisk betydelse såsom ett konstitutionellt institut eller en garanti för grundlagens efterlevnad och att det resonemang utredningen fört härom bör utgå ur motiven, vilket kan ha betydelse vid utformningen av rättighetskatalogen i 2 kap. Denna torde härigenom kunna ges ett klarare och otvetydigare innehåll utan att detta får till följd att riksdagens möjligheter att närmare utforma rättigheterna inskränkes.

Regeringsrådet Hjern menar, att den föreslagna lagprövningsrätten endast kan godtagas, under förutsättning att reglerna i 2 kap. utgår. Som skäl för sin ståndpunkt framhåller denne, att frågan om lagprövningsrätten otvivelaktigt kommer i ett nytt läge, därest regeringsformen, såsom utredningen föreslagit, skall innehålla regler om grundläggande fri- och rättigheter. I den mån reglerna härom blir omedelbart bindande för lagstiftaren, är det tydligt, att tillerkännandet av en lagprövningsrätt kan komma lagstiftningen att råka i viss misskredit. Man kan nämligen icke bortse från risken — särskilt som stadgandena i 2 kap. är vagt och ofullständigt utformade — att det kan bli en ganska vanlig företeelse, att lagars och författningars grundlagsenlighet sättes i fråga (jfr debatten vid tillkomsten av kvarlåtenskapskatten). Detta är i sin tur ägnat att försvaga samhällsorganens auktoritet och kan lamslå samhällsfunktionerna. Vad nu sagts utgör ett skäl bland flera andra att slopa reglerna om grundläggande fri- och rättigheter. Om så sker, torde en lagprövningsrätt av nuvarande omfattning vara godtagbar.

Flera remissorgan finner det oklart, vad förslaget rörande lagprövningsrätten egentligen innebär för de medborgerliga fri- och rättigheternas upprätthållande. *Arbetsdomstolens ordförande* anser, att det hade varit värt att närmare belysa de svårigheter som uppkommer, då en lagprövningsrätt skall utövas med utgångspunkt från sådana i förslaget till regeringsform använda begrepp, som icke alltid är entydiga och klara, t. ex. beskrivningarna av de i 2 kap. behandlade fri- och rättigheterna och begreppet »mindre ingripande bestämmelser» i 7 kap. 2 §. *Kammarrätten* erinrar om utredningens tanke att en lagprövning skall kunna ske, om en utfärdad lag kan anses innebära ett övergivande av i 2 kap. angivna, fundamentala principer. Emellertid är att märka, fortsätter kammarrätten, att allenast det i 2 kap. 9 § upptagna förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning utgör ett absolut skydd, d. v. s. ett skydd som ej kan begränsas genom lag. Om man bortser från detta stadgande, är det tveksamt, om de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. kan bereda skydd mot annat än så uppenbara missbruk av lagstiftningsmakten från riksdagens sida, att man antingen icke behöver räkna med att dylikt förekommer eller ock att i riket råder sådana förhållanden, att domstolarna

över huvud ej är i tillfälle att erbjuda medborgarna något egentligt rättskydd. Utredningen räknar uppenbarligen med att en lagprövning med utgångspunkt från de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. närmast skall kunna förekomma i den formen, att det ifrågasättes, om en av regeringen beslutad författning är av sådan natur att den i stället bort beslutas av riksdagen. Enligt kammarrättens mening torde här finnas mera reellt utrymme för en lagprövning. Kammarrätten delar utredningens uppfattning att en dylik lagprövning kan vara av värde för kontroll av att riksdagens lagstiftningsbefogenhet icke trädes för nära. Som utgångspunkt för en sådan kontroll synes förutom bestämmelserna i 2 kap. kunna tjäna åtskilliga andra bestämmelser i förslaget, främst 7 kap. 2 §. *Länsstyrelsen i Uppsala län* finner utredningens uttalande (SOU 1963: 17 s. 156) om lagprövningsrättens betydelse för de medborgerliga fri- och rättigheternas upprätthållande vara oklart. Enligt länsstyrelsens mening synes uttalandet närmast ge vid handen, att lagprövningsrätt föreligger i förhållande till 2 kap. även i den mån det är fråga om att överge de för lagstiftningen vägledande principer, vilkas närmare utformning överlämnats till lagstiftaren. Är denna tolkning riktig, bör den enligt länsstyrelsens mening komma till klart uttryck. Att lagprövningsrätten för att bli ett tillfredsställande instrument mot obehöriga ingripanden bör ha denna innebörd anser länsstyrelsen för sin del naturligt. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* menar, att förslaget icke på alla punkter ger klarhet i frågan, huruvida avvikelser från de i 2 kap. angivna rättigheterna får göras i lag i vidare mån än som uttryckligen är utsagt och hur prövningen i så fall skall ske. Detta finner länsstyrelsen otillfredsställande. Länsstyrelsen frågar, om riksdagen exempelvis kan stifta en religionsfrihetslag, som icke ger varje svensk medborgare rätt att fritt bekänna och utöva sin religion, och om domstol kan pröva, huruvida så är fallet. Länsstyrelsen ställer sig också frågan, hur det förhåller sig, om de fundamentala principerna i 2 kap. skulle ha övergivits i en lag. Länsstyrelsen förutsätter, att domstol i sådant fall äger rätt att förklara författningen ej stå i överensstämmelse med grundlag. Huruvida så är fallet, bör uttryckligen framgå av motiven. Enligt länsstyrelsens mening bör det sålunda göras fullt klart, att en lagprövningsrätt föreligger i fråga om yttrandefriheten, religionsfriheten och församlingsfriheten och att begränsningar i dessa rättigheter ej heller i lag får göras så omfattande, att friheten icke längre kan anses råda. I fråga om föreningsfriheten anser länsstyrelsen däremot det i vissa situationer, t. ex. under krig, nödvändigt att kunna i lag stadga förbud mot vissa sammankomster. Det bör vidare på ett klarare sätt utsägas, om lagprövningsrätten ger befogenhet att pröva lags överensstämmelse med principen om egendomens trygghet.

Att lagprövningsrätten kan aktualiseras även utanför regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna, påpekas särskilt av *länsstyrelsen i Gotlands län*. Länsstyrelsen fäster sålunda uppmärksamheten på att som

följd av de olika sätt, på vilka regeringsärendena enligt förslaget skall handläggas, lagprövningsrätten också kan komma att omfatta frågan, huruvida en författning tillkommit i överensstämmelse med reglerna om regeringsärendenas handläggning i förslaget och den där förutsatta regeringsstadgan.

Utredningens antagande att lagprövningsrätten sällan skall aktualiseras (SOU 1963:17 s. 156) har föranlett uttalanden av några remissorgan. *Riksåklagarämbetet* betonar, att det icke kan bli fråga om att en domstol annat än när fallet är uppenbart, åsidosätter en författning såsom icke grundlagsenlig. *Justitierådet Lind* framhåller, att man med hittills vunna erfarenheter synes berättigad att utgå ifrån att — bl. a. till följd av lagrådets medverkan vid lagstiftningen — prövning av lags grundlagsenlighet endast mera sällan kommer att påkallas och att lag kommer att anses som grundlagsstridig endast i något mera uppenbart fall. Lagprövningsrätten, i den mån den blir av betydelse, skulle då ha sin verkan mera genom att den finnes till än genom att den verkligen utövas. I själva verket synes förslaget, även om 2 kap. utbygges, ge endast jämförelsevis ringa utrymme för prövning av lags grundlagsenlighet. Spörsmålet om lagprövningsrätten, ehuru principiellt betydelsefullt, skulle således vara av ringa praktisk räckvidd. *Justitierådet Lind* tillägger, att det dock är svårt att förutse, hur förhållandena i verkligheten kommer att gestalta sig. Tänkbart är, att nya erfarenheter kan göra en omprövning av spörsmålet nödvändig. *Svea hovrätt* framhåller, att lagrådsgranskningen på sitt område innebär en viss garanti för att tillämpningen av lagprövningsrätten icke skall behöva ifrågakomma annat än i rena undantagsfall. *Hovrätten för Västra Sverige* finner det ligga i sakens natur, att lagprövningsrätten endast sällan aktualiseras. Vad gäller frågan huruvida av riksdagen stiftad lag överensstämmer med grundlag torde utrymmet för en sådan prövning vara ringa. Större betydelse kan legalitetsprövningen få när det gäller av regeringen beslutade författningars överensstämmelse med grundlagen. Sålunda är det möjligt att ett genomförande av den av utredningen föreslagna gränsdragningen mellan riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens befogenhet att besluta förordningar åtminstone till en början — innan praxis stadgat sig — kan föranleda ovisshet om hur långt regeringens befogenheter sträcker sig och därmed också till invändning i rättegång om att en förordning är olaglig. *Föreningen Sveriges stadsdomare* understryker, att det för att undvika en politisering av domstolarna är av yttersta vikt, att en lagprövningsrätt endast sällan aktualiseras. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* finner det icke godtagbart att, som utredningen gjort, blott antaga, att lagprövningsrätten kommer att utövas restriktivt. Tillkomsten av en ny grundlag kan i motsats till vad utredningen antagit vara ägnat att utöka och intensifiera bruket av lagprövningsrätten. Avsikten med en författningsreform är att få till stånd en grundlag, som är anpassad för dagens förhållanden och som

skall ange ramen för det politiska spelet. Denna avsikt har icke tillräckligt kommit till uttryck vid utredningens behandling av lagprövningsrätten. Utan att ange förekomsten av och utrymmet för lagprövningsrätten kan man icke uppfylla utredningens eget önskemål att skapa en författning, som kan begripas av medborgarna. *Regeringsrådet Hjern* menar, att man — särskilt som stadgandena om de medborgerliga fri- och rättigheterna är vagt och ofullständigt utformade — icke kan bortse från risken, att det kan bli en vanlig företeelse, att lagars och författningars grundlagsenlighet sättes i fråga.

Vad angår spörsmålet vilka myndigheter som bör äga lagprövningsrätt anmärkes i vissa remissvar, att sådan rätt tillkommer och bör tillkomma icke blott domstolarna utan även förvaltningsmyndigheterna. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* betonar, på sätt dess ovanintagna yttrande ger vid handen, att prövning av en författnings giltighet och överensstämmelse med grundlag åligger varje myndighet, som har att tilllämpa författningen. Även administrativ myndighet har principiellt samma lagprövningsrätt som domstol, ehuru prövningsrätten för administrativ myndighets del dock kan tänkas vara inskränkt av en lydnaplikt i förhållande till överordnad myndighet. *Besvärssakkunniga* framhåller, att grundsatsen att förvaltningsmyndigheterna skall fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och författning stadgas även innesluter en lagprövningsrätt och lagprövningsskyldighet för dem. Administrativa föreskrifter, som strider mot lag, och stadganden i lag, vilka ej överensstämmer med grundlag, skall alltså icke heller förvaltningsmyndigheterna tillämpa. Även *kammarrätten* utgår ifrån att icke blott domstolar utan även andra myndigheter, som är satta att tillämpa en författning, har en viss lagprövningsrätt. Huruvida andra myndigheter än domstolar enligt det föreliggande förslaget skall ha lagprövningsrätt, finner kammarrätten oklart. Saken har, påpekar kammarrätten, icke berörts i motiven. Även *länsstyrelsen i Uppsala län* finner det tveksamt, om förvaltningsmyndighet, som ej är att hänföra till förvaltningsdomstol, enligt förslaget skall ha lagprövningsrätt. Bestämmelsen i 4 kap. 10 § om förvaltningsmyndighets skyldighet att förfara efter lag och annan författning kan dock tyda på en förvaltningsmyndigheterna tillkommande lagprövningsrätt. *Hovrätten för Västra Sverige* har uppfattat förslaget så, att det trots bestämmelsen i 4 kap. 10 § icke är meningen att tillägga förvaltningsmyndighet, som ej har karaktär av förvaltningsdomstol, befogenhet att pröva lagenligheten av de författningar den har att tillämpa.

Frågan om lagprövningsrätten bör vara lagfäst beröres i några yttranden. *Högsta domstolens ledamöter* konstaterar, att förslaget icke upptager någon bestämmelse om lagprövningsrätten utöver den allmänna föreskriften i 5 kap. 1 § om domstolarnas skyldighet att döma enligt lag. *Svea hovrätt förordar för sin del*, att en ny regeringsform icke

upptager någon särskild regel om lagprövningsrätt. I motiven bör däremot, i överensstämmelse med vad utredningen angivit, understrykas att liksom i Danmark och Norge lagprövningsrätt tillkommer domstolarna. Den närmare omfattningen av lagprövningen bör enligt hovrättens mening överbämnas åt rättspraxis. Om man skulle vilja avskära domstolarna från möjlighet att pröva grundlagsenligheten av innehållet i en av riksdagen stiftad lag, blir det däremot erforderligt att i grundlagen stadga uttryckligt förbud mot sådan prövning. Hovrätten synes också mena, att om domstol skall tilläggas lagprövningsrätt, som icke begränsar sig till uppenbara avvikelser från grundlag utan är mera ingående, en särskild regel i ämnet blir erforderlig.

Andra remissorgan förordar med skiftande motiveringar, att lagprövningsrätten bör uttryckligen lagfästas. *Regeringsrådet Hjern* anmärker, att utredningens egen åsikt att lagprövningsrätten skulle vara en värdefull garanti för grundlagens efterlevnad bort föranleda utredningen att uttryckligare i själva grundlagstexten inrymma en sådan rätt. Stadgandet i 5 kap. 1 § om domstolarnas skyldighet att döma efter lag kan nämligen knappast åberopas som stöd för en lagprövningsrätt. *Föreningen Sveriges häradsövdingar* finner det i hög grad önskvärt, att lagprövningsrätten kommer till uttryck i själva grundlagstexten, där den lämpligen kan placeras i 5 kap. 1 §. *Föreningen Sveriges stadsdomare*, som finner det tveksamt om en lagprövningsrätt kan anses innefattad i 5 kap. 1 §, hänvisar till utredningens huvudprincip att kodifiera det faktiska statskicket och uttalar, att lagprövningsrätten är av sådan betydelse att den bör komma till direkt uttryck i regeringsformen. *Jämväl länsstyrelsen i Älvsborgs län* föreslår, att lagprövningsrätten direkt lagfästes. Även om domstolarna numera anser sig behöriga att pröva författnings grundlagsenlighet, bör med hänsyn till den osäkerhet, som rått härutinnan, detta enligt länsstyrelsens mening uttryckligen fastslås i 5 kap. 1 §, i all synnerhet som domstolarna haft och — om lagprövningsrätten icke skulle komma till direkt uttryck i regeringsformen — jämväl i framtiden kan förmodas bibehålla en mycket restriktiv syn på tillämpningen av denna rätt. *Sveriges konservativa studentförbund* förordar med hänsyn till lagprövningsrättens hittills omstridda karaktär och dess stora vikt en uttrycklig bestämmelse om domstolarnas rätt att pröva, huruvida lag eller annan författning står i överensstämmelse med grundlag. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* påpekar, att tillkomsten av en ny grundlag kommer att medföra att domstolarna i sin lagprövning får en helt annan grund än tidigare att stå på. I stället för en föråldrad lag, vars räckvidd och tolkning nu är svår att överblicka, får domstolarna en aktuell författning att följa. Detta förhållande synes, i motsats till vad utredningen ansett, vara ägnat att utöka och intensiviera bruket av lagprövningsrätten. Även om så icke skulle bli fallet, torde dock ett så viktigt faktum som att domstolar äger rätt att pröva en författnings giltighet föranleda att denna rätt omnäm-

nes i regeringsformen. Om lagprövningsrätten icke regleras i grundlag, kan institutet medföra onödiga konfliktsituationer i samhället, som visserligen kan lösas men inte — som förhållandet borde vara — med stöd av bestämmelser i grundlag. Svårigheten att lämna entydiga bestämmelser utgör ej skäl för att icke — om än i allmänna ordalag — ange vissa principer. *Hovrätten för Västra Sverige* finner det, närmast av lagtekniska motiv, böra övervägas, om icke domstolarnas lagprövningsrätt bör fastslås i grundlagen på ett tydligare sätt än som skett genom bestämmelserna i 5 kap. 1 § om domstolarnas skyldighet att döma efter lag och annan författning. Anledning härtill föreligger desto mera som enligt 4 kap. 10 § i förslaget även förvaltningsmyndigheterna skall förfara efter lag och annan författning men dessa myndigheter, såvitt framgår av utredningens motiv, icke skall ha befogenhet att pröva lagenligheten av de författningar de har att tillämpa.

Utredningens åsikt att en särskild författningsdomstol icke bör tillskapas har icke föranlett någon erinran under remissbehandlingen. Flera remissinstanser förklarar sig uttryckligen dela utredningens åsikt härutinnan. *Högsta domstolens ledamöter* finner det sålunda välbetänkt, att utredningen ställt sig avvisande till inrättande av en särskild författningsdomstol. Till förmån för utredningens ståndpunkt uttalar sig också *regeringsrådet Hjern, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten och länsstyrelsen i Kopparbergs län*.

1 §.

Svea hovrätt, som i likhet med en del andra remissorgan (jfr s. 52) förordar, att en bestämmelse om statsformen införes i förevarande paragraf, förklarar sig i övrigt icke ha något att erinra mot paragrafens avfattning.

Om den samlade karakteristiken av den svenska folkstyrelsen i paragrafens första och andra stycken uttalar *högsta domstolens ledamöter*, att i dessa stycken avses att grundlagfästa principen att vad som kan antagas vara folkets vilja fastställs genom val samt att utgången av valen till riksdagen blir bestämmande ej endast för riksdagens egen maktutövning utan även, ehuru indirekt, för maktutövning av regeringen och andra myndigheter. Ledamöterna ifrågasätter, om icke denna princip kunnat komma till klarare och bättre uttryck än som skett i förevarande paragraf. Andra remissorgan ifrågasätter värdet av att i föreslagen form beskriva den svenska folkstyrelsen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* menar sålunda, att beskrivningen av folkstyrelsen i första och andra styckena icke har något sakligt innehåll utan kan undvaras. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* håller före, att den föreslagna karakteristiken av folkstyrelsen saknar konkret innehåll. *Länsstyrelsen i Kalmar län* finner beskrivningen vara deklatorisk och föreslår, att den erhåller ett reallt innehåll genom ett stadgande av innebörd att statsmakten utövas av folket

genom riksdagen, utsedd genom allmänna, fria och hemliga val. Jämväl *länsstyrelserna i Gävleborgs och Västernorrlands län* förordar, att beskrivningen av folkstyrelsen preciseras, förslagsvis genom en bestämmelse om att svenska folket i allmänna val utser riksdagen samt genom folkomröstning deltagar i lagstiftningen. *1955 års valutredning* poängterar, att paragrafens regler om folkstyrelsen har deklaratörisk karaktär, som saknar förbindande verkan. Valutredningen ifrågasätter behovet av att i sådan form uttrycka vissa grundsatser som i vårt land är så självklara, att deras lagfästade hittills icke ansetts påkallat. Samma tanke utvecklas av *regeringsrådet Hjern*. Denne efterlyser syftet med bestämmelser som i likhet med de föreslagna saknar varje konkret anknytning. Svensk lagstiftning har hittills på några få undantag när varit förskonad från lagstadganden av deklaratörisk karaktär och det finnes ingen anledning att nu efter utländska förebilder införa regler av sådan typ. Demokratien, parlamentarismen, den fria äsiktsbildningen, den allmänna och lika rösträtten samt den kommunala självstyrelsen är grundsatser som för det svenska folket är så självklara, att något lagfästade av dem icke är behövt. I unga stater kan det måhända ha en viss psykologisk eller pedagogisk betydelse att i grundlagarna upptages bestämmelser liknande dem som föreslagits i förevarande paragraf. Det hör också hemma i diktaturstyrda stater att storordigt tala om demokrati och dylikt för att för det egna folket och för omvärlden söka kachera diktaturen i dess varierande former.

Vad angår de olika delmomenten i den föreslagna beskrivningen av folkstyrelsen har satsen att all statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk föranlett uttalanden av åtskilliga remissorgan. *Hovrätten för Västra Sverige* finner satsen vara naturrättsligt färgad och innefatta en viss idealisering av de faktiska förhållandena. En till formen enkel och på samma gång uttrycksfull deklARATION försvarar dock enligt hovrättens mening sin plats i grundlagens ingress. Andra remissorgan menar, att satsen är obehövlig. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller sålunda, att deklARATIONEN om folket som enda maktkälla icke erfordras för förståelsen av förslagets innehåll i övrigt. Samma uppfattning tillkännager *länsstyrelsen i Jönköpings län*, som påpekar att statsskicket karaktär av folkstyrelse ändå framgår av regeringsformen i övrigt. *Besvärssakkunniga* finner satsen vara utan egentligt rättsligt värde. Den prägel av folkstyrelse, som skall utmärka det föreslagna statsskicket, måste enligt de sakkunnigas mening anses framgå med tillräcklig tydlighet av paragrafens andra stycke.

I flera remissvar hävdas, att satsen om folket som enda maktkälla är oklar till sin innebörd. *Sveriges juristförbund* erinrar om att många försök gjorts att klarlägga vad som är grundvalen för statsmaktens utövning. Det av författningsutredningen i första stycket av förevarande paragraf föreslagna stadgandet skapar emellertid ingen klarhet härutinnan. Enligt för-

bundets mening bör stadgandet utgå. Ett liknande uttalande göres av *länsstyrelsen i Kalmar län*. *Jämväl länsstyrelsen i Jämtlands län* och *besvärssakkunniga* håller före att stadgandet är oklart och bör utgå. *Ledamoten av förvaltningsdomstolskommittén docenten G. Petrén* påpekar, att förslaget icke ger klarhet i frågan på vad sätt den statsmakt, som utövas i form av rättskipning, skall härledas från Sveriges folk (jfr s. 59 f).

Somliga remissorgan menar, att satsen om folket som enda maktkälla icke korrekt återger det statsskick, som utredningen föreslagit. *Besvärssakkunniga* framhåller sålunda, att en folkstyrelse kan utformas på olika sätt. En radikalt genomförd representativ folkstyrelse skulle exempelvis innebära, att folket valde riksdagen och att denna i sin tur utsåg regeringen, på samma sätt som kommunala fullmäktigeförsamlingar utser kommunalstyrelser, och väl också medverkade vid rekryteringen till förvaltningsmyndigheter och domstolar. Om en sådan radikalt genomförd folkstyrelse är emellertid ej fråga i författningsutredningens förslag. Där åsyftas en folkstyrelse, som är modifierad bl. a. i det teoretiskt sett väsentliga avseendet, att en arvskonung skall vara statschef. Även om uppgiften icke är lätt, måste det begäras att, om särskilda bestämmelser om statsskickets grunder skall meddelas, dessa ger en adekvat och inbördes sammanhängande beskrivning av nämnda grunder. I detta hänseende måste viss kritik riktas bl. a. mot förevarande paragraf. Påpekas bör sålunda, att — om ock arvskonungens-statschefens funktioner, såsom skett i förslaget, på allt sätt beskäres — vissa maktbefogenheter dock kommer att förbehållas honom, t. ex. beträffande utseendet av regeringen. Dessa statsrättsliga befogenheter blir formellt sett att anse som härledda ur arvskonungadömet. Att under sådana förhållanden förklara, att all statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk, synes icke helt adekvat. *1955 års valutredning* finner det svårt att förstå, hur de hinder för mindre partier att över huvud deltaga i riksdagsmannaval, som förslaget innehåller, låter sig förenas med grundsatsen att all statsmakt skall utgå från Sveriges folk, liksom för övrigt med satsen i andra stycket, att folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning (jfr del 3, SOU 1964: 38 s. 51 f).

Under remissbehandlingen har även den åsikten framförts, att satsen om folket som enda maktkälla kan användas för illojala syften. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller såsom en fara med allmänt hållna deklARATIONER, att de kan åberopas till förmån för andra tolkningar än lagstiftaren åsyftat. Otänkbart är sålunda icke, att deklARATIONEN om folket som enda maktkälla skulle kunna åberopas av krafter som under hänvisning till en förment folkmening vill omstörta vårt samhällsskick. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är inne på en snarlik tanke. Hovrätten anser den föreslagna deklARATIONEN alltför lätt leda över till slutsatsen, att varje maktutövning som på något sätt kan sägas vara legitimerad genom en folklig viljeförklaring också är laglig och riktig. Utövare av våldsregimer har i alla tider

strävat efter att skaffa sig en sådan skenbar legitimering. — I flera remissvar påpekas därjämte, att deklARATIONER motsvarande den i första stycket av förevarande paragraf föreslagna förefinnes i totalitära staters författningar, vilket i remissvaren anses ägnat att ställa den föreslagna deklARATIONEN i tvivelaktig dager och urholka förtroendet för densamma. Påpekanden av sådan innebörd göres bl. a. av *länsstyrelsen i Jämtlands län, besvärssakkunniga och Sveriges juristförbund*.

Om paragrafens andra stycke uttalar *hovrätten för Västra Sverige*, att avfattningen av detta stycke i och för sig är välfunnen; dock borde riksdagen med den rangställning som enligt förslaget tillkommer detta statsorgan ha omnämnts redan i detta sammanhang (jfr s. 44). Även *regeringsrättens ledamöter* finner det vara en brist, att riksdagen i förevarande paragraf endast omnämnas indirekt (s. 49). *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* gör en liknande reflexion och framhåller, att det logiskt och systematiskt förefaller riktigare att vad i 6—9 §§ säges om riksdagen och dess främsta uppgifter följer närmast efter regeln om att all statsmakt utgår från Sveriges folk. Även *länsstyrelsen i Kalmar län* är inne på en liknande tanke.

Vad särskilt angår den i andra stycket upptagna satsen om parlamentarismen såsom ett av sätten för folkstyrelsens förverkligande må till en början nämnas, att flera remissorgan såsom ett argument för en författningsreform framfört, att det parlamentariska styrelseskicket bör uttryckligen inskrivas i regeringsformen (se avsnittet total eller partiell grundlagsreform). Exempel på sådana remissorgan utgör *Svea hovrätt*, som finner det naturligt, att det parlamentariska styrelseskicket kodifieras. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser, att en omarbetning av regeringsformen främst är motiverad av behovet att befästa den nutida parlamentarismen genom dess inskrivande, i den mån det är möjligt, i grundlagen. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* förordar likaledes, att de grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket inskrives i regeringsformen. Ett liknande uttalande gör *Malmöhus läns landstings förvaltningsutskott*. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* yttrar, att det parlamentariska styrelseskicket i vårt land sedan åtskillig tid tillbaka varit allmänt accepterat och synes ha fungerat väl. I samband med en författningsreform framstår det såsom naturligt, att parlamentarismens principer, som är ett så utmärkande drag i den svenska folkstyrelsen, kommer till uttryck i en ny regeringsform. Det sätt, på vilket dessa principer utformats i förslaget, ger fränsett vissa detalj- anmärkningar i allt väsentligt icke anledning till erinran. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser det självklart, att det parlamentariska styrelseskickets grundläggande principer skall införas i den skrivna författningen. *Länsstyrelsen* tillägger, att den i princip icke har något att erinra mot de uppgifter, som i förslaget ålagts statschefen, nämligen att medverka vid ministärbildningen, att besluta om urtima val samt att medverka vid beslut i regeringsärenden.

Länsstyrelsen i Jönköpings län understryker liksom utredningen, att vad som utmärker en parlamentarisk demokrati, som ej är en förbundsstat, är att ett organ, parlamentet, intar den principiellt ledande ställningen och att det är främst genom detta organ, som folkets inflytande kommer till uttryck. De tankar som stundom framkommit att göra landstinget till ett slags länsparlament anser länsstyrelsen därför helt främmande för vårt statskicks grunder. Ett sådant förslag kan icke genomföras utan ytterligare grundlagsrevision.

Regeringsrättens ledamöter menar, att uttrycket »parlamentariskt styrelseskick», mot vilket enligt ledamöternas mening erinringar från språklig synpunkt kan göras, bort i någon form definieras. Behovet härav understrykes ytterligare i ett av *regeringsrådet Hjern* gjort tillägg till yttrandet från regeringsrättens ledamöter. Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller behovet av att klarlägga vad som skall förstås med parlamentarism. Länsstyrelsen betonar härvid inledningsvis, att den svenska parlamentarismen tekniskt sett fungerat mycket tillfredsställande. Såsom utredningen framhållit, har varken Konungens val av ministärbildare i någon större grad kritiserats eller några krissituationer förekommit mellan regering och riksdag. Detta bildar också — påpekar länsstyrelsen — utgångspunkten för den behandling av frågan om parlamentarismens grundlagsfästade, som utredningen enligt sina direktiv haft att göra. Tanken har varit att någon ändring icke bör ske av parlamentarismens sätt att fungera i vårt land. Utredningen har emellertid icke gjort någon verklig analys härav. Den utgår på flera ställen från parlamentarismens principer och har också föreslagit att dessa inskrives i regeringsformens grundläggande kapitel genom en allmän principdeklaration. Men utredningen har icke angivit vad den inlägger i uttrycket parlamentarism utöver några rader (SOU 1963: 17 s. 135) om att riksdagen tillerkännes en dominerande roll inom den svenska demokratin och att ministären för sin ställning är beroende av riksdagens stöd ävensom några uttalanden i anslutning härtill. I övrigt synes exempelvis vilken form av parlamentarisk regeringsförankring som helst enligt förslaget kunna accepteras och av reglerna om misstroendevotum i tvåkammaralternativet framgår, att de av utredningens ledamöter, som stöder detta alternativ, icke anser att någon andrakammarparlamentarism skall gälla. Förhållandet mellan läget i parlamentet och den politiska situationen bland folket sådan denna konstituerats t. ex. i ett kommunalval har icke diskuterats ur parlamentarisk synpunkt. Allt detta är enligt länsstyrelsens mening av största betydelse, då utredningen lägger viktiga moment i fråga om parlamentarismens funktion i krissituationer i Konungens hand. Vad som enligt utredningen kräves av Konungen i dessa situationer är endast, att han handlar i överensstämmelse med parlamentarismens principer. Dessa principer har icke preciserats ens i motiven. Länsstyrelsen anser en mycket

utförligare analys och motivering av vad som ligger i detta uttryckssätt vara påkallad, särskilt som — med de nya reglerna om misstroendevotum och dess verkningar — någon ledning knappast kan vinnas av den parlamentariska praxis som utbildats på den nuvarande regeringsformens grund. Mot bakgrunden av vad länsstyrelsen inledningsvis anfört om att denna praxis är tillfredsställande, måste denna konsekvens anses beklaglig och förenad med vissa risker. Man ersätter en fast rotad ordning med något som man överlämnar åt utvecklingen att bestämma. — Länsstyrelsen anlägger här efter vissa under 3 och 4 kap. redovisade synpunkter på statschefens ställning, ministärbildningen m. m. Vad angår urtima val ställer sig länsstyrelsen tveksam till den föreslagna ordningen, att beslut om sådant val icke skall fattas i konselj eller ens i någon i grundlag föreskriven ordning. Liksom då det gäller utnämning och entledigande av statsråd måste detta anses som en alltför löslig form för grundläggande statsakter.

Satsen om den kommunala självstyrelsen såsom ett av sätten för den svenska folkstyrelsens förverkligande har intresserat ett flertal remissorgan. *Svenska kommunförbundet* finner det helt i sin ordning, att den kommunala självstyrelsens betydelse för och ställning i vårt demokratiska statsskick på förslaget sätt får komma till uttryck i grundlagen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* hälsar med tillfredsställelse, att betydelsen av den kommunala självstyrelsen stadfästes i regeringsformen. *Jönköpings läns landstings förvaltningsutskott* understryker, att en ny författning bör spegla det svenska samhällets särart och att landstingen och primärkommunerna utgör en viktig del av den svenska demokratin.

Somliga remissorgan menar, att den kommunala självstyrelsen bort erhalla en tydligare eller stabilare förankring i grundlagen än vad utredningen föreslagit. *Överståthållarämbetet* uttalar sålunda, att det betydelsefulla led i folkstyrelsen, som den kommunala självbestämmande- och självbeskattningsrätten utgör, bör komma fram tydligare än som skett i förslaget. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner det i och för sig värdefullt, att den kommunala självstyrelsens princip fastslås i grundlag men erinrar samtidigt om vad länsstyrelsen i annat sammanhang (s. 38) anfört därom att det offentliga livets kommunalisering satt alltför ringa spår i den föreslagna författningen. *Besvärssakkunniga* yttrar att den folkstyrelse, som äger rum inom den kommunala självstyrelsens ram, utgör ett viktigt och för det svenska styrelseskicket utmärkande inslag. Åtskilliga skäl talar för att den kommunala självstyrelsen erhåller en stabilare förankring i själva grundlagen, t. ex. genom ett stadgande i andra stycket av innebörd att om den kommunala självstyrelsen stadgas i kommunallagarna. *Hallands läns landstings förvaltningsutskott* betonar att satsen om den kommunala självstyrelsen såsom en med det parlamentariska statsskicket likvärdig del av folkstyrelsen utgör ett från kommunal synpunkt ytterst viktigt stadgande och fortsätter.

Såvitt utskottet kan bedöma bör med denna formulering det teoretiska problemet om den kommunala självstyrelsens grund och ursprung vara löst; det kan icke sägas bestå i att statsmakterna avstått en eller annan del av sitt kompetensområde till kommunerna — primärkommuner och landstingskommuner — utan lagtexten synes ange att den är ett direkt utflöde av folkstyrelsen.

Stadgandet ger emellertid icke någon anvisning om vad den kommunala självstyrelsen i praktiken kan och skall innebära. I motiven anges endast, att det funnits anledning att framhålla betydelsen av den kommunala självstyrelsen. Behandlingen av problemet tyder på att den kommunala självstyrelsens karaktär av honnörssord accepteras; begreppets innehåll kommer allt fortfarande att regleras genom särskild lagstiftning på det sätt som anges i 7 kap. 2 §.

Förvaltningsutskottet inser, att detta är nödvändigt och att bestämmelser om den kommunala kompetensen — ens med den vida definition som gives i kommunallagen och landstingslagen — icke hör hemma i regeringsformen. Utskottet vill emellertid med vad här sagts understryka att det praktiska problemet att infoga den kommunala självstyrelsen som en med det parlamentariska statsskicket likvärdig del av den svenska folkstyrelsen icke är alldeles lättlost. Enligt 7 kap. 2 § skola bestämmelser om åligganden för kommuner givas i lag, vilket innebär en garanti för att den i 1 kap. 1 § intagna principen kommer att beaktas; men kommunala beslut och åtgärder påverkas ock i betydande grad av föreskrifter givna av vad som i 4 kap. 10 § kallas rikets förvaltningsmyndigheter med eller utan föreskrift därom i lag. Detta förhållande kan givetvis vara ofrånkomligt, i varje fall då kommunala styrelser uppträda såsom lokala organ för centrala statliga förvaltningsmyndigheter, men det visar att förhållandet mellan centralt och lokalt inflytande icke kan lösas genom uttalanden i regeringsformen.

En definition i grundlagen av begreppet kommunal självstyrelse efterlyses också av *Södermanlands läns landstings förvaltningsutskott*.

I något remissvar ifrågasättes om utöandet av den kommunala självstyrelsen verkligen kan anses tillhöra statsskickets grunder och om icke stadgandet härom i andra stycket bör utgå. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* ger sålunda uttryck för tvekan härutinnan.

Vad angår paragrafens tredje stycke har utredningens förslag att införa de viktigaste bestämmelserna om riksdagen i regeringsformen och att icke ge den föreslagna riksdagsordningen karaktär av grundlag tillstyrkt eller uttryckligen lämnats utan erinran av *Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *länsstyrelserna i Blekinge, Älvsborgs och Kopparbergs län*. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* har under uttalande av viss tvekan tillstyrkt utredningens förslag härutinnan.

Lämpligheten av utredningens förslag i denna del ifrågasättes av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*. Länsstyrelsen menar att såväl den nuvarande som den föreslagna riksdagsordningen innehåller icke endast detaljföreskrifter utan även många konstitutionellt betydelsefulla stadganden. Med hänsyn härtill och till undvikande av den mellanform mellan grundlag

och vanlig lag, som föreslagits i 7 kap. 5 §, bör enligt länsstyrelsens mening övervägas att antingen göra riksdagskapitlet i regeringsformen mera omfattande och låta riksdagsordningen bli en detaljreglerande tillämpningsförfattning eller också tillskapa en koncentrerad riksdagsordning av grundlagskaraktär med en detaljreglerande riksdagsstadga vid dess sida.

Svea hovrätt ifrågasätter, om man bör ha mer än en grundlag. Flera formellt likvärdiga grundlagar kan nämligen resultera i besvärliga konkurrens- och procedurfrågor. I § 85 nuvarande regeringsform föreskrives, att riksdagsordningen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen skall fastställas i överensstämmelse med de grundsatser som bestämmes i regeringsformen. Vid olikhet mellan regeringsformen och annan grundlag måste därför regeringsformens stadgande anses äga vitsord. Författningsutredningen har icke föreslagit något liknande stadgande eller ens uttalat sig om behovet därav. Enligt hovrättens mening bör övervägas att införa en motsvarighet till § 85 regeringsformen.

Beträffande placeringen av det i tredje stycket föreslagna stadgandet menar *regeringsrådet Hjern* att bestämmelsen om vilka lagar som skall ha grundlags natur icke hör hemma i det föreslagna 1 kap. utan bör överföras till 7 kap.

2 §.

Utredningens förslag till lydelse av denna paragraf har tillstyrkts eller uttryckligen lämnats utan erinran av *två ledamöter av hovrätten för Västra Sverige, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *statsåklagaren i Malmö*. Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* synes godtaga utredningens förslag i denna del. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* har med hänsyn till det av utredningen berörda traditionsvärdet av § 16 nuvarande regeringsform intet att erinra mot utredningens förslag till 2 § men anser det, under hänvisning till den bristande kongruensen mellan sistnämnda paragraf och det föreslagna 2 kap., böra övervägas att ge 2 § den lydelse som förordats i särskilt yttrande (SOU 1963: 17 s. 520).

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län uttalar till motivering av sin ståndpunkt, att det är värdefullt att regeringsformens anrika § 16 överföres till en ny grundlag. Detta stadgande, som i sin nuvarande lydelse riktar sig till Kungl. Maj:t, torde få anses innebära, att Kungl. Maj:t får ingripa i enskilds rätt endast med stöd av rättsnormer, vare sig dessa tillskapats av Kungl. Maj:t ensam eller av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt. I den föreslagna lydelsen riktar sig stadgandet icke endast till regeringsorganet utan också till rikets övriga myndigheter. Mot denna ändring av stadgandet är enligt länsstyrelsens mening intet att erinra.

Det i särskilt yttrande framförda förslaget till lydelse av 2 § förordas i princip av *högsta domstolens ledamöter (majoriteten), riksåklagarämbetet, riksdagens justitieombudsman, Göta*

hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige (majoriteten), länsstyrelserna i Kronobergs, Gotlands, Västernorrlands och Norrbottens län, statsåklagaren i Stockholm, besvärssakkunniga, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsdomare och Sveriges advokatsamfund.

Högsta domstolens ledamöter (majoriteten) påpekar, att vissa stadganden i utredningens förslag till 2 § till sin avfattning överensstämmer med reglerna i 2 kap. Slutorden är sålunda nästan helt likalydande med texten i 2 kap. 8 §. En sådan upprepning torde icke vara godtagbar, om de krav skall uppfyllas som eljest brukar ställas på en lagtext. I andra avseenden åter, så i fråga om religionsfrihet, hemfrid och skydd mot förvisning, är avfattningen av 2 § i utredningens förslag mera ovillkorlig och kategorisk än i 2 kap., som medger inskränkning i dessa rättigheter genom lag och, beträffande de sistnämnda båda rättigheterna, även med stöd av lag. Detta har nödvändiggjort att i inledningsorden till 2 § hänvisa till vad i regeringsformen närmare stadgas. Att sålunda i ett lagrum göra hänvisning till annat lagrum, som i sin tur upptar en likaledes allmänt hållen hänvisning, är såsom lagskrivning mindre tillfredsställande. Upptagandet av paragrafen i föreslaget skick föranleder också, såsom utredningen själv framhållit, stark stilbrytning. Utredningen har i övrigt knappast låtit hänsyn till historisk tradition bli bestämmande för avfattningen av lagtexten. Fördelarna av att i föreslagen form bevara det välkända stadgandet i § 16 nuvarande regeringsform synes icke uppväga de nackdelar av lagteknisk och stilistisk natur, som är förbundna därmed. Det är att förebrå, att 2 § avfattas i anslutning till den kortare eller mera allmänt hållna formulering som föreslagits i det särskilda yttrandet. Av lydelsen torde emellertid böra klart framgå, att stadgandet avser även riksdagen, då ju självfallet de syften och hänsyn, som där anges, skall vara normgivande för riksdagens maktutövning.

Riksdagens justitieombudsman framhåller, att olika meningar uttalats om innebörden av § 16 nuvarande regeringsform. Utredningen har, efter redovisning av de fyra huvudsakliga meningsriktningarna, förklarat att vad § 16 »främst» utsäger är att det uppställs ett krav på normmässighet och på en rättvis och likformig behandling av medborgarna. Ett dylikt krav är av grundläggande betydelse och en princip av sådan innebörd bör därför fastslås i regeringsformen. Tveksamt är dock, om detta bör ske på det sättet, att den till sin innebörd omtvistade § 16 väsentligen oförändrad överföres till en ny regeringsform. Om stadgandet — förutom att det anses ge uttryck åt den nyss angivna principen — utsäger något utöver vad som följer av förslaget senare kapitel, måste man göra fullt klart vad det i så fall är som utsäges. Det vore icke försvarligt om i en ny grundlag intages ett stadgande, om vilket man redan från början kan säga, att det icke i allo är klart till sin innebörd. Pietetsskäl kan icke få väga

tyngre än kravet på juridisk klarhet, allra minst i en grundlag. Med hänsyn härtill synes det i det särskilda yttrandet förordade förslaget vara att föredraga framför utredningens förslag.

Göta hovrätt uttalar, att, såsom förslaget i övrigt är uppbyggt, 2 § bör sammanfatta det väsentliga innehållet i 2 kap. och i sak överensstämma med detta. Då så icke är fallet enligt utredningens förslag och då den föreslagna lydelsen av 2 § helt bryter den språkliga stil, som präglar förslaget i övrigt, ansluter sig hovrätten till det förslag, som framlagts i det särskilda yttrandet.

De synpunkter, som framförts i de nu återgivna remissvaren, återkommer helt eller delvis i flera andra remissvar, i vilka förslaget i det särskilda yttrandet förordats. *Hovrätten för Västra Sverige (majoriteten)* uttalar exempelvis, att ett överförande av § 16 nuvarande regeringsform till den föreslagna nya grundlagen är olämplig ur såväl lagteknisk som språklig synpunkt och innefattar ett avsteg från den lagstiftningsteknik, som utredningen eljest använt. De i och för sig viktiga grundsatser som paragrafen uppställer synes bli i tillräcklig mån uttryckta genom den formulering av 2 §, som i det särskilda yttrandet förordats, och genom bestämmelserna i 2 kap. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* yttrar, att 2 § i utredningens förslag icke stämmer väl överens med innehållet i det föreslagna 2 kap. och att det av utredningen åberopade traditionsvärdet icke kan försvara den oklarhet, som skapas genom dess förslag. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* påtalar den bristande överensstämmelsen mellan 2 § och det föreslagna 2 kap. *Besvärssakkunniga* fastslår likaledes, att inkongruens föreligger mellan 2 § och det föreslagna 2 kap. Det i § 16 nuvarande regeringsform upptagna stadgandet har kommit att symbolisera svenskens fri- och rättigheter som inget annat stadgande i den svenska rättsordningen och har sina rötter långt tillbaka i tiden. Det vore därför i och för sig värdefullt, om stadgandet kunde bevaras i en ny grundlag. Det måste emellertid konstateras, att det bryter alltför mycket mot stilen i författningsförslaget och ej passar in i dess ram. De sakkunniga ansluter sig därför till den kritik mot stadgandet, som framförts i det särskilda yttrandet, och förordar, att 2 § får där föreslagna lydelse. Härvid förutsätter de sakkunniga, att till rikets myndigheter skall räknas icke blott domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även riksdagen, Konungen och regeringen. Till den kritik av utredningens förslag, som det särskilda yttrandet innehåller, ansluter sig också *riksåklagarämbetet*, *länsstyrelserna i Gotlands, Västernorrlands och Norrbottens län*, *Föreningen Sveriges häradshövdingar*, *Föreningen Sveriges stadsdomare* och *Sveriges advokatsamfund*.

Några remissorgan riktar kritik mot utredningens förslag utan att tillkännage någon mera bestämd ståndpunkt till hur 2 § bör utformas. *Regeringsrättens ledamöter* påpekar, att

full överensstämmelse, enligt vad utredningen själv konstaterat, icke föreligger mellan de från § 16 nuvarande regeringsform övertagna stadgandena i 2 § och motsvarande bestämmelser i 2 kap. Mot 2 § kan vidare anföras, att dess imperativ, som riktar sig till alla myndigheter, i vissa delar och i fråga om åtskilliga myndigheter ter sig skäligen meningslöst. Motsvarande invändning kan ej göras mot det nuvarande stadgandet, vilket riktar sig till Konungen i egenskap av symbol för statsmakten, betraktad som en helhet. Den avfattning av paragrafen, som föreslagits i särskilt yttrande, innebär från dessa utgångspunkter vissa förbättringar. Helt tillfredsställande är dock ej heller den. *Regeringsrådet Hjern* tillägger, att enligt hans mening övervägande skäl talar emot att gamla § 16 överföres till den nya 2 §. Det framstår nämligen såsom ett elementärt krav att den nya regeringsformens särskilda stadganden sinsemellan stämmer överens. Icke heller den i särskilt yttrande föreslagna formuleringen är särskilt lyckad, även om den är att föredraga framför utredningens förslag. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påtalar inkongruensen mellan 2 § och 2 kap. i utredningens förslag samt stilbrytningen mellan nämnda paragraf och grundlagsförslagets lagtext i övrigt. Denna stilbrytning kritiseras även av *överståthållarämbetet*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* uttalar, att § 16 nuvarande regeringsform otvivelaktigt representerar ett betydande traditionsvärde, som motiverar att den i en eller annan form överföres till en ny regeringsform. Den utformning, paragrafen erhållit i förslaget, synes emellertid i vissa hänseenden bryta mot den nya regeringsformens ram. Paragrafen bör därför omarbetas. Hur den slutligen bör utformas, beror på hur lagprövningsrätten utformas. *Södermanlands läns landstings förvaltningsutskott* framhåller, att 2 § i första hand bör riktas till regeringen. Huruvida lagtexten är utformad så, att detta blir fallet, kan enligt utskottets mening ifrågasättas. Av 1 kap. 4 § synes man nämligen berättigad att draga den slutsatsen, att med myndigheter förstås de förvaltningsmyndigheter som finnes under regeringen. Regeringen skulle alltså icke omfattas av begreppet myndigheter. En sådan tolkning vinner stöd även av 4 kap. 2 och 10 §§.

På något håll förordas en utformning av 2 §, som avviker från båda de i betänkandet förekommande förslagen. *Svea hovrätt* avstyrker, att § 16 nuvarande regeringsform på förslaget sätt överföres till en ny regeringsform, och förordar i stället, att 2 § ges karaktären av ett mera generellt målsättningsstadgande. Hovrätten anför.

Det traditionsvärde, 16 § i 1809 års regeringsform har, kan enligt hovrättens mening icke motivera dess överförande till en ny regeringsform på sätt som skett i förslaget.

Utredningen har främst betraktat 2 § som ett målsättningsstadgande. Såsom hovrätten redan tidigare framhållit finns skäl att intaga sådana föreskrifter i författningen. De bör dock vara klara och otvetydiga till innehållet, något som icke gärna kan sägas om 16 § RF. Vidare bör de riktas till

både riksdag och övriga statsorgan, icke såsom utredningen föreslagit enbart till regeringen och andra myndigheter. Ja, det kan med fog hävdas att målsättningsstadgande i grundlagen i första hand bör rikta sig till det främsta statsorganet, det som genom lagstiftning och andra åtgärder kan ge riktlinjer för myndigheternas verksamhet.

Den av utredningen gjorda hänvisningen till att riksdagens befogenheter som lagstiftare i fråga om grundlagsfästa fri- och rättigheter regleras i 2 kap. är knappast något bärande skäl för att ett målsättningsstadgande i 1: 2 endast bör riktas till myndigheterna. Detta är desto mera klart som lagrummet innehåller avsnitt vilka saknar motsvarighet i 2 kap.

Olika meningar råder om hur 16 § RF skall tolkas i väsentliga hänseenden. Denna omständighet och lagrummets bristande överensstämmelse i sak med de föreslagna reglerna i 2 kap. är, såsom också framhållits i det särskilda yttrandet av hrr Rudholm, Stjernquist och Westerståhl, vägande skäl för att icke överflytta 16 § till den nya regeringsformen.

Den del av 16 § som icke har någon egentlig motsvarighet i 2 kap. är första ledet. Detta avsnitt av stadgandet anses ge uttryck för principerna om normmässighet och likhet inför lagen. Dessa principer bör på ett klart och otvetydigt sätt fastslås i en ny författning och då icke som allenast en målsättning utan som ett för alla statsorgan bindande lagbud.

Hovrätten får med hänvisning till det sagda avstyrka att 2 § får den av utredningen utformade avfattningen. Det av hrr Rudholm m. fl. förordade kortare alternativet är väsentligt bättre men bör, om det skall användas, omskrivas så att det avser jämväl riksdagen. Enligt hovrättens mening bör vidare principen om likhet inför lagen ges särskilt utrymme i 2 kap.

Om, såsom hovrätten förordat,¹ i regeringsformen skall intagas ett mera generellt målsättningsstadgande, bör detta lämpligen inrymmas i 1: 2. I detta lagrum bör då sammanföras vad nu är utspritt på flera håll i förslaget samt några tillägg göras för andra centrala statsuppgifter. I lagrummet bör sålunda som en motsvarighet till 16 § RF framhållas att statsmakterna skall styrka rätt och sanning, bevara och befordra frihet och jämlikhet samt skydda envar till person och egendom. Vidare bör anges att tillgång till arbete, bostad och livsviktiga förnödenheter skall tryggas samt att det allmänna skall verka för vård av sjuka och gamla. Slutligen bör statens ansvar för undervisning och forskning understrykas.

Utredningen har icke särskilt uppmärksammat de kommunala myndigheternas ställning. Hovrätten finner det naturligt att grundlagens bud i tillämpliga delar riktar sig även till dessa organ och att bland annat 1: 2 bör avfattas med sikte härpå.

I några remissvar framföres tanken, att motsvarighet till § 16 nuvarande regeringsform kan undvaras. *Justitierådet Karl-gren*, som finner att rättighetsstadgandena i 2 kap. icke är av beskaffenhet att böra inflyta i en ny regeringsform (se s. 122 ff), förordar som en följd härav, att jämväl 2 § i förevarande kapitel utgår. Icke heller den deklARATION, som föreslagits i särskilt yttrande, synes, om än mindre angräplig än utredningens förslag, ha någon egentlig mening. *Föreningen Sveriges stads-fiskaler* tillkännager likaledes en kritisk inställning till sådana rättighetsförklaringar, som föreslagits i 2 kap. Skall förklaringar om medborgarnas

¹ Se s. 51 f.

fri- och rättigheter intagas i grundlagen bör de enligt föreningens mening ges ett rättsligt verksamt innehåll. I annat fall bör de utgå. I anslutning härtill uttalar föreningen, att om någon motsvarighet till § 16 regeringsformen anses erforderlig i den nya grundlagen, den i det särskilda yttrandet förordade lydelsen är att föredraga. *Sveriges juristförbund*, som likaledes intager en kritisk hållning till de i 2 kap. föreslagna rättighetsförklaringarna, menar, att principförklaringar mera hör hemma i en ingress till en grundlag. I en sådan ingress skulle såsom den nya författningens syfte kunna anges, att den skall vara ägnad att skänka styrka och fasthet åt statskicket och trygga svenska folkets lagbundna frihet. I sådant sammanhang kunde med fördel även göras uttalanden om den rättsideologi, som besjälade dem som skapat den nya grundlagen och som dessa vill skall inspirera kommande tiders lagstiftare. Lika onaturligt som det enligt svensk rättstradition ter sig att i lag upptaga principdeklarationer utan rättsligt verksamt innehåll, lika naturligt faller det sig att i en högtidlig ingress till en grundlag göra rättsligt icke förbindande uttalanden. Förbundet förordar vidare, att den nya grundlagen förses med ett stadgande om rättsordningens iakttagande, förslagsvis av den innebörd att folkstyrelsen utövas enligt grundlag, lag och annan författning (jfr s. 53). Om ett dylikt stadgande införes i grundlagen och ingressen till grundlagen upptager principdeklarationer om respekterande av den enskilda medborgarens anspråk på integritet, torde enligt förbundets mening tillräcklig anledning ej föreligga att i den nya grundlagen införa någon motsvarighet till § 16 nuvarande regeringsform. Anses likväl dylikt stadgande böra upptagas, är i vart fall den i det särskilda yttrandet föreslagna lydelsen att föredraga.

Länstyrelsen i Västmanlands län håller före, att 2 § icke äger någon självständig betydelse vid sidan av reglerna i 2 kap. Paragrafen bryter dessutom den lagstil, som förslaget i övrigt har. Trots paragrafens traditionsvärde, som den för övrigt delar med många andra kärnfulla stadganden i nuvarande regeringsform, bör den icke inflyta i den nya grundlagen utan helt ersättas av 2 kap.

3 §.

Vad angår paragrafens första stycke har flera remissorgan uttryckt önskemål om ett klarare angivande av statsformen. Härom torde få hänvisas till s. 52 f.

Svea hovrätt anmärker, att Konungen presenteras något oförmedlat, om icke tidigare i lagtexten angivits, att Sverige är ett konungarike. *Regeringsrådet Hjern* ger uttryck för samma tanke.

Besvärssakkunniga konstaterar, att Konungens statsrättsliga kompetens i förevarande paragraf icke angivits på annat sätt än att Konungen skall vara rikets statschef. Den rättsliga innebörden härav får utläsas av de skilda bestämmelser i grundlagen, vilka tillägger statschefen befogenheter av

olika slag. Mot den lagstiftningsteknik, som sålunda kommit till användning, kan enligt de sakkunnigas mening några invändningar knappast riktas. En annan ståndpunkt härutinnan tillkännages av *regeringsrådet Hjern*. Denne finner det vara en brist, att ingenting säges i förslaget om varpå Konungens ställning såsom statschef grundas. Även om statschefens roll numera är tämligen obetydlig, har han dock en sådan ställning, att man vågat sig på att ge honom benämningen statschef, vilket utvisar att hans ställning icke enbart är av representativt slag. En motsvarighet till den i § 1 nuvarande regeringsformen upptagna regeln att Sverige skall styras av en Konung och vara ett arvrike bör, så länge frågan om republik icke på allvar aktualiserats, införas i en ny regeringsform och inleda denna. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* förordar ett förtydligande tillägg till första stycket, så att i stadgandet kommer att anges att Konungen är rikets statschef med vissa bestämda i regeringsformen angivna befogenheter.

I anslutning till *andra stycket* i paragrafen framhåller *länsstyrelsen i Kronobergs län* såsom anmärkningsvärt, att då ett förslag till ett i viss mån nytt statsskick, som alltjämt bygger på den monarkiska principen, uppgjorts, frågan om den kvinnliga tronföljden icke blivit föremål för utredning, ehuru sådan tronföljd genomförts i flertalet monarkiska länder. Även om detta spörsmål ej direkt omfattats av författningsutredningens uppdrag, synes det naturligt, att en modernisering av gällande successionsordning bort övervägas i anknytning till författningsbestämmelserna om monarkens ställning i vårt statsskick. En sådan utredning skulle säkerligen ha lett till förslag om införande av kvinnlig tronföljd i vårt land och därmed understrukt kvinnans jämställdhet med mannen. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* finner utformningen av 3 kap. 5 § utvisa att utredningen utgår ifrån att någon ändring i gällande successionsordning, innebärande att kvinnlig tronföljd införes, icke skall ske. Av principiella skäl hade denna fråga enligt länsstyrelsens uppfattning bort ställas under debatt. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* förklarar sig biträda det förslag om införande av kvinnlig tronföljd, som herrar Dahlén, Hallén och Wahlund framlagt i ett särskilt yttrande (se SOU 1963: 16 s. 58). *Fredrika-Bremerförbundet* förordar likaledes, att bestämmelser om kvinnlig tronföljd införes i samband med författningsreformen. Detta bör ske utan att hänsyn tages till den uppfattning som kan råda beträffande det monarkiska styrelseskicket. Förbundet föreslår tronföljd på ren primogenitur, så att äldre syskon oavsett kön äger företräde framför yngre.

4 §.

Vad angår paragrafen i dess helhet förklarar *statsåklagaren i Malmö*, att ur åklagarsynpunkt intet finnes att erinra mot densamma. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anmärker helt allmänt att utredningen i denna paragraf liksom på vissa andra ställen, t. ex. i 4 kap. 6 § och 5 kap.

4 §, inför begrepp i författningstexten utan att samtidigt åtminstone i någon mån definiera eller eljest förklara begreppen. *Svea hovrätt* uttalar som allmänt omdöme, att paragrafen illustrerar nackdelen med metoden att i ett lagrum söka ge ett sammandrag av vad som föreskrives i ett senare kapitel.

I anslutning till satsen att rikets styrelse tillkommer regeringen må nämnas, att vissa remissorgan uttalat önskemål om sådan utformning av kapitlet om statsskicket grunder, att detta ger närmare besked åtminstone om regeringens viktigare uppgifter. I denna del torde här få hänvisas till s. 58.

Beträffande den i satsen använda lagtekniken framhåller *besvärssakkunniga*, att en förutsättning för att man skall nöja sig med att i kapitlet om stadsskicket grunder uttala, att regeringen skall svara för rikets styrelse, måste vara, att man i kapitlet om regeringen och andra avsnitt, som berör regeringens kompetens, klargör vad som tillhör rikets styrelse. Så har emellertid ej i full utsträckning skett i förslaget. Enligt de sakkunnigas mening bör alla befogenheter, som hör samman med rikets styrelse, anges i grundlagen, låt vara att gränsen mellan rikets styrelse och dess förvaltning med nödvändighet blir relativt flytande. Vissa väsentliga befogenheter har dock i förslaget kommit till positivt uttryck, t. ex. benådningmakten i 4 kap. 15 §, men långt ifrån alla. Att regeringen skall ha högsta åklagarmakten, högsta ledningen av rikets krigsmakt och högsta utnämningmakten framgår blott indirekt av vad i 4 kap. 12—14 §§ säges om riksåklagaren, överbefälhavaren och tjänstetillsättningen. Om den högsta polismakten och om dispensmakten lämnar förslaget ingen upplysning. *Besvärssakkunniga* tillägger, att man i 4 § även söker förgäves efter en bestämmelse, som anger, att det skall vara regeringens uppgift att bereda riksdagsärendena genom propositioner m. m. En väsentlig faktor i det statsrättsliga systemet utelämnas härigenom. Särskilt anmärkningsvärt är, att regeringens medverkan vid lagstiftningen förbigås.

Svea hovrätt menar, att satsen, att rikets styrelse tillkommer regeringen, knappast innebär mer än att utövandet av rikets styrelse skall av vederbörande organ ske under beteckningen regeringen. Om stadgandet skall anses innebära något mer än ett konstaterande av att det är det regerande organet som regerar, kan sägas att regeringen härigenom tillagts en uppgift, som omfattar ett svårdefinierbart befogenhetskomplex. Hovrätten erinrar i detta sammanhang tillika om de svårigheter som på grund av avfattningen av ifrågavarande regel uppkommer vid tolkningen av 4 kap. 9 § i förslaget (om hovrättens synpunkter härutinnan, se prop. 1964:140 s. 117 ff) och tillägger, att liknande svårigheter uppstår beträffande tolkningen av 10 kap. 8 §.

Beträffande de synpunkter, som under remissbehandlingen anlagts på lämpligheten av att använda termen regeringen såsom beteckning på det

organ, vilket utövar riksstyrelsen, torde få hänvisas till remissvaren under rubriken till 3 kap.

Länsstyrelsen i Norrbottens län, som menar, att sättet för folkstyrelsens förverkligande efter linjen folket-riksdagen-regeringen-statschefen icke kommit till klart uttryck i förslaget, föreslår till avhjälpande härav, att satsen om regeringen såsom utövare av rikets styrelse kompletteras med en regel, som anger att regeringen är ansvarig inför riksdagen. Denna tilläggsregel bör enligt länsstyrelsens mening avslutas med parentesen »(parlamentariskt ansvar)».

Satsen att för rikets förvaltning finnes under regeringen förvaltningsmyndigheter gillas av *kammarrätten*. Denna framhåller, att utredningen icke föreslagit någon ändring i förvaltningsmyndigheternas nuvarande ställning men velat tydligare ange domstolarnas. Denna utredningens tanke, som kammarrätten vill ansluta sig till, kommer till uttryck redan i 1 kap. 4 §, då däri anges, att *under regeringen* finnes förvaltningsmyndigheter för rikets förvaltning, medan beträffande domstolarna någon motsvarande antydning om beroende av annan icke göres. Detta principiella framhävande av den skillnad som här består finner kammarrätten väl motiverat och med avseende å uttryckssättet väl funnet.

Hovrätten för Västra Sverige anmärker mot ifrågakommande sats, att regeringens befattning med förvaltningsangelägenheter icke kommit till tillräckligt klart uttryck. Hovrätten framhåller, att regeringen, förutom uppgiften att handha den egentliga riksstyrelsen, också har att besluta i åtskilliga förvaltningsärenden. Såsom utredningen själv påpekat, utgör dylika ärenden rent kvantitativt den ojämförligt största delen av alla regeringsärenden. Regeringens befattning med förvaltningsangelägenheter framkommer emellertid i förevarande paragraf endast antydningssvis genom stadgandet att för rikets förvaltning finnes under regeringen förvaltningsmyndigheter. Motsvarande uttryck förekommer även i 4 kap. 12 §. Där återspeglar formuleringen dock det faktiska förhållandet, eftersom regeringen praktiskt taget aldrig själv utövar några åklagarfunktioner. En formulering, som tydligare understryker regeringens ställning i fråga om förvaltningsangelägenheterna, synes hovrätten befogad.

Besvärssakkunniga förklarar sig i och för sig icke ha något att erinra mot den föreslagna beskrivningen av förvaltningsmyndigheternas funktion men påpekar att av satsen om förvaltningsmyndigheterna icke kan utläsas något om förvaltningens organisatoriska uppbyggnad. En uppräkningslista av de olika myndigheterna kan visserligen icke ifrågakomma. Däremot förefaller det befogadt att låta den särprägel, som kännetecknar den svenska förvaltningsorganisationen, komma till synes. Statsdepartementets karaktär av beredningsorgan torde böra framgå. Likaså torde de centrala ämbetsverken och länsstyrelsen böra uttryckligen nämnas, varvid deras egen-

skap av självständiga myndigheter bör framhållas. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser det likaledes vara en brist i förslaget att ämbetsverkens ställning icke klart angivits utan blott kan anas vid ett starkt aktgivande på de språkliga valörerna i några helt allmänt hållna stadganden. Detta är otillfredsställande därför att den organisation som vårt land i detta hänseende har — till skillnad från flertalet andra västerländska stater — icke blott är en förvaltningsrättslig egenhet utan också har en statsrättslig aspekt därigenom att den indirekt bestämmer regeringens ställning och befogenheter (se även remissvaren under rubriken till 4 kap.).

Tanken att i förevarande paragraf framhäva förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning återkommer i remissvaret från *länsstyrelsen i Västmanlands län*. Länsstyrelsen påpekar, att utredningen i motivering-
en till 4 kap. 10 § erinrat om den för svensk rätt karakteristiska grundsatsen att förvaltningsmyndigheterna på vissa områden skall stå lika självständiga och ha samma rätt och skyldighet att handla efter eget omdöme som domstolarna. Denna rättstradition avsåg man, såsom utredningen också påpekat, icke att bryta vid införandet i 1809 års regeringsform av bestämmelsen om förvaltningsmyndigheternas principiella lyd-
nadsförhållande under Kungl. Maj:t. Dess fortsatta giltighet har icke ifrågasatts och torde av utredningen ha betraktats som självklar. Grundsatsen bör enligt länsstyrelsens mening vid en modernisering av regeringsformen ges ett fullt klart uttryck. Rättskipningen framstår i 1 kap. 5 § som en fullt fristående funktion, utövad av rikets domstolar, under det att förvaltningsmyndigheterna i förevarande paragraf framställas som helt underställda regeringen. En mycket betydande del av förvaltningsmyndigheternas ärenden berör emellertid enskild rätt och handläggas i lagligen reglerade former. Icke minst med hänsyn till behovet att vidmakthålla allmänt förtroende för rättssäkerheten i förvaltningen är det av vikt, att förvaltningsmyndigheternas oberoende av regeringsdirektiv vid rättstillämpning uttryckligen ges grundlagsmässigt skydd. Det är enligt länsstyrelsens mening ej tillräckligt att i detta avseende hänvisa till en lagmotivering, vari uttalas att avsikten ej varit att ändra gällande rättsuppfattning, och till en blivande lagstiftning med allmänna regler för förvaltningsförfarandet. För domstolarnas vidkommande har en hänvisning till rättegångsbalkens regler om förfarandet ej ansetts vara nog. Länsstyrelsen föreslår därför att förevarande paragraf förses med ett tillägg, vari nu ifrågavarande grundsats kommer till klart uttryck. Om förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning se även remissvaren under 4 kap. 10 §.

Svea hovrätt menar, att satsen rörande förvaltningsmyndigheterna, vilken enligt hovrättens uppfattning snarare är en upplysning än en föreskrift, trots vad utredningens motiv innehåller icke har någon självständig betydelse utan bör utgå. Angivandet av det tämligen självklara förhållandet, att förvaltningsmyndigheterna är under regeringen, skulle dock

möjligen kunna tänkas bidra till konstaterande av att domstolarna, om vilka någon motsvarande sats icke uppställs i 5 §, ej lyder under regeringen. Domstolarnas självständiga ställning torde dock kunna fastslås på ett klarare sätt.

Om gränsen mellan rättskipning och förvaltning, se remissvaren under 5 §.

Mot paragrafens andra stycke anmärker *Svea hovrätt*, att de däri angivna formerna för regeringsbeslut icke alldeles överensstämmer med stadgandena i 4 kap. I nämnda stycke säges, att konseljbeslut fattas av Konung och statsråd. Enligt 4 kap. 3 § uppgör emellertid ministerrådet förslag till beslut och avgöres ärendet genom Konungens godkännande av förslaget. Samma anmärkning göres av andra remissorgan. Sålunda påpekar *hovrätten för Västra Sverige*, att kongruens icke föreligger mellan andra stycket i förevarande paragraf och 4 kap. 3 § andra stycket, och framhåller behovet av sådan lydelse av andra stycket i förevarande paragraf, att därav framgår, att konseljärende avgöres genom samstämmiga ställningstaganden först av ministerrådet och därefter av Konungen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* finner bestämmelsen i andra stycket vara otydlig och avvika från reglerna i 4 kap. Om dessa skall genomföras, hör orden »och statsråd» utgå ur andra stycket i förevarande paragraf. Länsstyrelsen anmärker tillika, att statsministern med hänsyn till sin centrala ställning bort omnämnas i paragrafen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser, att andra stycket systematiskt hör till 4 kap. och hör överföras dit. Samma åsikt tillkännages av *regeringsrådet Hjern*.

5 §.

Såsom förut framgått (s. 47), har *Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Föreningen Sveriges stadsdomare* förklarat sig icke ha något att erinra mot förevarande paragraf. Jämväl *statsåklagaren i Malmö* har förklarat sig lämna paragrafen utan erinran.

Svea hovrätt finner i och för sig intet att erinra mot paragrafen, under förutsättning att dess innebörd är, att den dömande verksamheten skall tillkomma domstolarna och icke andra statsorgan. Hovrätten påpekar emellertid samtidigt, att utredningen icke i motiven gått in på frågan om domstolarnas kompetens eller entydigt klarlagt vad den förstår med begreppet domstolar. I motiven (SOU 1963: 17 s. 272) har utredningen räknat upp olika slags domstolar och därefter angivit, att vissa förvaltningsmyndigheter intager ställning av domstol vid handläggning av särskilda grupper av ärenden. Om detta yttrande skall innebära, att utredningen vill inräkna ett organ i kategorin domstol, så snart det gäller en uppgift, vilken kan betecknas såsom dömande, blir det föreslagna stadgandet i förevarande paragraf av föga värde. Enligt hovrättens mening är det angeläget, att i en ny regerings-

form och i motiven till denna tydligt fastslås grundsatsen att rättskipningen, d. v. s. uppgiften att i en konkret situation på ett bindande sätt avgöra rättsfrågor, skall tillkomma domstolarna, termen domstol använd i vedertagen bemärkelse. Det bör också framgå, att denna domstolarnas kompetens i princip skall vara exklusiv. Det är visserligen klart att i Sverige åtskillig dömande verksamhet tillkommer förvaltningsmyndigheterna och det kan icke vara meningen att nu genom ett grundlagsbud fråntaga dem dessa uppgifter. Men det bör vara en angelägen målsättning att minska detta område av förvaltningsdömande. Hovrätten tillägger, att den danska grundlagen ger domstolarna generell rätt att pröva lagligheten av förvaltningsmyndigheternas beslut och att det bör övervägas att införa en motsvarighet här till i Sverige.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län utgår ifrån att man med rättskipning i förslaget avser icke blott den judiciella rättskipningen utan även den administrativa och att förslaget i konsekvens härmed med domstolar avser även administrativa domstolar. Häremot är enligt länsstyrelsens mening i och för sig intet att erinra men ett förtydligande av 5 § är önskvärt, så att därav framgår, att den administrativa rättskipningen handhaves av administrativa domstolar och förvaltningsmyndigheter med administrativ domsrätt. Med sistnämnda uttryck synes länsstyrelsen åsyfta exempelvis sådan domsrätt, som länsstyrelserna utövar i utökningsmål.

Att gränsen mellan rättskipning och förvaltning är oklar, framhålles i somliga remissvar. *Regeringsrättens ledamöter* gör t. ex. ett sådant uttalande och tillägger, att en tydlig gränsdragning bör ske med hänsyn till det grundlagsskydd för domstolarnas självständiga ställning som förslaget innehåller. Även *kammarrätten* menar, att en rättslig skillnad mellan rättskipning och förvaltning icke, såsom i förslaget skett, kan göras förrän det blivit utrett vad som skall förstås med dessa begrepp. Kammarrätten anför härom.

Det föreliggande grundlagsförslaget präglas i viss mån av oklarhet i fråga om avgränsningen mellan de förvaltande och de rättskipande statsfunktionerna. Härutinnan får kammarrätten anföra följande.

Av motiven framgår att utredningen icke tänkt sig någon ändring i de förvaltande och de rättskipande organens ställning. De regler härom som upptages i 47 § regeringsformen har därför till sin innebörd oförändrade föreslagits ingå i den tillämnade regeringsformen. Vid författningsförslagets utarbetande har man emellertid eftersträvat att på ett mera konsekvent och tydligt sätt än som skett i gällande regeringsform framhäva principen om domstolarnas självständighet i förhållande till andra myndigheter. Detta har kommit till uttryck i bland annat en systematisk uppspaltning av bestämmelserna på 1 kap. 4 § och 4 kap., upptagande regler avseende rikets styrelse och förvaltning, å ena sidan, samt på 1 kap. 5 § och 5 kap., upptagande regler om domstolar och rättskipning, å andra sidan. Denna uppspaltning accentueras av en genomgripande förändring i befattningshavarnas tjänsterättsliga ställning. Domstolarnas tjänstemän skall vara oavsättliga såsom för närvarande gäller, under det att förvaltningsmyn-

digheterna skall betjänas av personer, för vilka den nu grundlagfästa oavsättligheten skall borttagas. Gränsen mellan förvaltning och rättskipning ställes sålunda, på sätt här antytts, i en skarpare relief i samma mån som berörda strävan att markera mer vad som skiljer än vad som förenar kommer till uttryck när det gäller att bestämma de grundläggande elementen i de förvaltande och de rättskipande organens funktioner. Angivna förhållande påkallar uppmärksamhet på frågan om en grundval finnes för en sådan uppställning.

Såsom utredningen själv antyder återspeglar den nuvarande ordningen icke någon klar gräns mellan här angivna samhällsfunktioner. Domstolarna ombesörjer sålunda i viss utsträckning förvaltande funktioner och inom förvaltningsorganisationen utövas i icke ringa utsträckning verksamhet som kan sägas innefatta rättskipning eller i vart fall står den nära. Utredningens förslag i här berörd del är alltså icke adekvat till den nuvarande situationen i samhället utan innefattar i viss mån en ny ordning. Denna innebörd av förslaget korresponderar emellertid icke mot någon motivering, som anger riktlinjer i ett program för reformering av nuvarande ordning. Motiven ger över huvud taget ingen närmare vägledning till klarläggande av innebörden av de grundläggande begrepp, vilka begagnas i förslaget och som där ingenstädes är definierade. Så har utredningen exempelvis i ett sammanhang betecknat rättskipning såsom »en tillämpning på det konkreta fallet av gällande rättsregler». Enligt förslaget skall emellertid rättskipning av den nu angivna innebörden uppenbarligen också ankomma på såväl regeringen som förvaltningsmyndigheterna. Det framgår av motiven, att utredningen varit medveten om att de använda begreppen icke är klara till sin innebörd och att svårigheter möter när det gäller att göra avgränsningar. Utredningen har dock icke närmare ingått på de därmed sammanhängande problemen. Det låter sig förmoda att det är svårigheter av antytt slag, som kommit utredningen att avstå från eller undvika begreppsbestämningar. Om rättskipningen — synbarligen liktydig med det äldre uttrycket »domaremakten» — kan av den föreslagna grundlagstexten icke utläsas annat än att den givits en rent formell bestämning såsom avseende den verksamhet som utövas av rikets domstolar. Denna definition brister i erforderlig konkretion, enär icke preciserats vad som menas med rikets domstolar. Allvarligare synes emellertid vara att den saknar anknytning till nuvarande förhållanden och avser ett rättsläge, vars förverkligande för närvarande ter sig ovisst eller rent av omöjligt. Härutinnan må erinras om att gränsdragningen mellan vad som skall handläggas av allmän domstol och i annan ordning städse sysselsatt lagstiftning och praxis i vårt land. Det är ingalunda ovanligt att sådana spörsmål förekommer vid domstolarna. Även avskiljandet av vad som inom administrationens ram skall anses tillhöra en mera judiciellt betonad prövning tillhör de icke lättlösta frågor som ständigt är aktuella. I stort sett kan sägas att hithörande spörsmål i vårt land lösts efter överväganden som varit tämligen obundna av doktrinära betraktelsesätt. Gränserna har i stället tid efter annan bestämts genom partiella reformer, som uppburits av en på 1809 års grundsatser byggd strävan att uppdraga en skiljelinje mellan rättskipning och förvaltning. Sammantagna kan dessa reformer sägas innebära att — med inskränkande av allehanda specialprocessformer — de allmänna domstolarnas verksamhetsområde utvidgats och en mer enhetlig förvaltningsjurisdiktion uppbyggts. Det förtjänar understrykas, att här föreligger ett rättsområde, där det ständigt har rört sig och där det förmodligen kommer att så göra även framdeles.

Angivna allmänna synpunkter må kompletteras med ett kammarrättens verksamhet näraliggande konkret exempel på sambandet mellan förvaltning och rättskipning. Det har stundom från olika synpunkter befunnits önskvärt att inom ett förvaltningsområde vid sidan av en bestående förvaltningsorganisation inrätta ett speciellt organ för utövande av särskilda uppgifter av mer ömtåligt slag. Till denna typ av organ hör prövningsnämnderna, vilka sedan lång tid tillbaka varit knutna till länsstyrelserna (överståthållarämbetet). Dessa nämnder har städse haft en ämbetsman vid länsstyrelsen såsom ordförande. De har också betjänats av länsstyrelsetjänstemän. Utvecklingen har, enligt en modern tids krav, medfört att dessa nämnders verksamhet — som alltjämt omfattar såväl förvaltande som rättskipande funktioner — numera givits en domstolsliknande karaktär. Det torde vara en öppen fråga om prövningsnämnderna skall betraktas såsom domstolar i författningsförslagets mening eller icke. Med nuvarande ordning föreligger knappast något påtagligt behov av ett sådant antingen — eller. Man har endast att konstatera, att det i vårt samhälle kan finnas behov av liknande anordningar även framdeles.

Med det anförda har kammarrätten icke velat ställa sig avvisande till utredningens strävan att markera en skillnad mellan förvaltning och rättskipning utan blott tillkännage sin uppfattning, att denna skillnad i vissa hänseenden har en mindre skarp kontur än utredningen givit den och bör komma till uttryck på ett annat sätt än som skett i förslaget. Bland annat synes 1 kap. 5 § böra utformas så att av lagrummet framgår, att rättskipning kan utövas även av andra myndigheter än domstolar.

Emellertid måste också den frågan ställas om man på det föreliggande utredningsmaterialet kan grunda ett övervägande hur härovan antydda betydelsefulla författningsproblem bör lösas. Enligt kammarrättens mening är så icke fallet, om man skall upprätthålla de krav på klarhet som bör kunna ställas på innehållet i en ny grundlag. För en sådan bedömning erfordras att den nuvarande relationen mellan rättskipning och förvaltning blir klarlagd. Först genom en sådan mera ingående belysning av dessa frågor kan man erhålla en grundval som gör det möjligt att ta ställning till hur en blivande grundlag bör utformas i här avhandlade delar. Kammarrätten finner det fördenskull välbetänkt att undanskjuta det slutliga ställningstagandet till ifrågakvarande spörsmål i avvaktan på resultatet av en sådan undersökning.

Besvärssakkunniga framhåller, att skiljelinjen mellan rättskipning och förvaltning är svår att draga i ett system som det svenska, där i en rad förvaltningsärenden instansordningen är blandad med förvaltningsmyndigheter som beslutande i lägre instans och domstolar som avgörande i högre, eventuellt endast i högsta instans. Domstolarnas tillämpning av lagar och författningar är delvis av samma karaktär som regeringens och förvaltningsmyndigheternas. I båda fallen kan det vara fråga om rättstillämpning, som gör skäl för benämningen rättskipning. Den avgörande skillnaden mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet är därför främst att finna i verksamhetens inriktning. Domstolarna skall icke blott vara objektiva och opartiska utan även förhålla sig neutrala inom samhället. De skall icke taga befattning med andra saker än sådana som av enskilda eller myndigheter hänskjutes till deras bedömande, medan däremot förvalt-

ningsmyndigheterna har att självmant ingripa i och söka påverka samhällsutvecklingen. Enligt besvärssakkunnigas mening är det därför mera adekvat att ange domstolarnas kompetens på det sättet att de förklaras svara för den dömande verksamheten (jfr 5 kap. 1 §).

Att stadgandet i förevarande paragraf icke svarar mot nu rådande förhållanden, hävdas — förutom i kammarrättens ovanintagna yttrande — i flera andra remissvar. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller sålunda, att rättskipningen ingalunda är förbehållan organ, som utgör domstolar i egentlig mening. Den administrativa rättskipningen, inbegripet avgörandet av de för rättslivet betydelsefulla skattemålen, är i stor utsträckning icke förlagd till domstol. Ej heller är den straffrättskipning, som äger rum i disciplinmål eller genom strafföreläggande förlagd till domstol. Även *riksåklagarämbetet* understryker, att åtskilliga betydelsefulla rättskipningsuppgifter utövas av organ, som icke är domstolar, och nämner i detta sammanhang disciplinmålen och den administrativa rättskipning, som utövas av länsstyrelserna. Ämbetet påpekar, att stadgandets ofullständighet motsvaras av att i 5 kap. någon skillnad icke göres mellan egentliga domstolar och administrativa organ, som utövar rättskipning. *Överbefälhavaren* framhåller, att den bestraffningsrätt, som tillkommer vissa militära chefer, är en form av dömande verksamhet. Överbefälhavaren utgår ifrån att 5 § ej är avsedd att ändra detta. Eftersom ordalydelsen av paragrafen icke otvetydigt medger en sådan tolkning, vill överbefälhavaren ifrågasätta, om icke stadgandet bör förtydligas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* uttalar att åtskilligt, som enligt rådande språkbruk är rättskipning, utövas av förvaltningsmyndighet, t. ex. länsstyrelse.

Om begreppet domstol, se remissvaren under 5 kap. 1 §.

Kammarrätten ifrågasätter, om icke domstolarnas självständighet under lagen bör komma till uttryck redan i förevarande paragraf och icke först i 5 kap.

6 §.

Mot detta lagrum förklarar sig *Svea hovrätt* icke ha någon erinran men tillägger beträffande tvåkammaralternativet, att hovrätten icke funnit skäl att taga ställning till om kamrarna bör ha lika behörighet.

Beträffande de under remissbehandlingen framförda synpunkter, som i övrigt berör förevarande paragraf, må hänvisas till de å s. 44, 51, 57 f och 78 återgivna remissvaren.

7 §.

Frågan huruvida riksdagen bör äga att ensam stifta lag har remissorganen så gott som genomgående behandlat i anslutning till bestämmelserna i 7 kap. och deras synpunkter på frågan redovisas i sitt sålunda givna sammanhang.

Svea hovrätt menar, att förevarande paragraf icke innehåller något utöver föreskriften i 7 kap. 1 § och att den därför kan utgå. Genom paragrafens fristående placering kan en läsare eljest förledas att förbise regeln i 7 kap. 3 § andra stycket, enligt vilken riksdagen icke ensam äger ändra successionsordningen.

8 §.

Svea hovrätt menar, att paragrafen kan utgå, eftersom den icke innehåller något utöver vad som föreskrives i senare kapitel. Paragrafen är dessutom missvisande, då den anger att beskattningsrätten utövas av riksdagen allena, medan 8 kap. 1 § gör undantag härifrån beträffande kommunalskatt. Även *besvärssakkunniga* är, ehuru från andra utgångspunkter, inne på frågan, om paragrafens första punkt fyller någon funktion i det föreslagna författningssystemet. De sakkunniga framhåller, att beskattningsfunktionen enligt det traditionella synsättet i vårt land utgör en speciell statsrättslig funktion. Med författningsutredningens förslag saknas däremot anledning att göra skillnad mellan meddelande av beskattningsnormer och annan normgivning. Utredningen har emellertid icke dragit konsekvensen av sitt eget förslag om riksdagen som ensamt lagstiftande organ. Beträffande riksdagens befogenheter stadgas nämligen icke blott att lag stiftas av riksdagen utan, i förevarande paragraf, även att svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena, ehuru skatt enligt 8 kap. 1 § i princip skall beslutas genom lag.

Flera remissorgan förordar, att paragrafen omformuleras eller utbygges, så att grundlagsskydd för den kommunala självbeskattningsrätten skapas. *Regeringsrättens ledamöter* uttalar, att man med tanke på den kommunala beskattningsrätten icke bör infoga stadgandet i förevarande paragraf om riksdagens exklusiva beskattningsmakt i dess föreslagna skick i en ny grundlag (jfr s. 49). *Hovrätten för Västra Sverige* konstaterar, att första punkten i förevarande paragraf är helt likalydande med § 57 första stycket i nuvarande regeringsform, medan paragrafen däremot saknar motsvarighet till bestämmelsen i andra stycket av § 57 i gällande regeringsform, vilket angår den kommunala beskattningsrätten. Denna beskattningsrätt behandlas på annat ställe i förslaget, nämligen i 8 kap. 1 §. Det sätt, på vilket skatt till kommun där omnämnes jämfört med ett uttalande i utredningens motiv (SOU 1963: 17 s. 374) tyder emellertid på att utredningen, då den som första stycke i förevarande paragraf upptager satsen »svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena», avser icke endast skatt till staten utan även kommunala skatter. Beträffande de kommunala skatterna skulle alltså, fortsätter hovrätten, riksdagens befogenhet enligt första stycket i förevarande paragraf ha avseende på rätten att stifta kommunal skattelag. En sådan innebörd är emellertid svår att inlägga i den citerade

satsen, I vilket fall som helst synes den kommunala självbeskattningsrätten i en blivande regeringsform enligt hovrättens uppfattning böra komma till klarare uttryck än i förslaget och möjligen också erhålla uttryckligt grundlagsskydd. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* påpekar, att stadgandet i andra stycket av § 57 nuvarande regeringsform rörande den kommunala beskattningsrätten utan motivering utelämnats i förslaget. Nämnda stadgande har, framhåller länsstyrelsen, i viss mån tolkats på olika sätt men likväl ansetts kunna åberopas som ett grundlagsskydd för kommunernas självbeskattningsrätt. Då denna rätt måste anses vara en förutsättning för kommunal självstyrelse bör enligt länsstyrelsens mening ett klart stadgande om den kommunala beskattningsrätten upptagas i regeringsformen, så mycket mer som bestämmelsen om kommunala skatter i 8 kap. 1 § är vagt formulerad och ett av utredningen i anslutning till bestämmelsen gjort uttalande möjligen kan tolkas som om kommunernas beskattningsrätt icke anses vara självklar. Även *Svenska kommunförbundet* framför tanken på grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten och anför härom.

Den kommunala självstyrelsen kan inte fungera på ett tillfredsställande sätt utan en fri beskattningsrätt för kommunerna. Den kommunala beskattningsrätten är inte grundlagsskyddad i vårt land och något sådant skydd har inte heller föreslagits av författningsutredningen, vilket framstår som en brist. I 57 § nuvarande regeringsformen fastslås att svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena. Paragrafen försågs 1865—66 med ett tillägg vars främsta syfte torde ha varit att överföra kommunallagarna från den ekonomiska till den samfälliga lagstiftningens område, en åtgärd som har sin förklaring i den då planerade representationsreformen. Något behov av att åstadkomma ett grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten förelåg däremot inte vid denna tidpunkt. Situationen är nu i detta avseende en annan. Den kommunala verksamheten har i våra dagar stor omfattning och berör många av samhällslivets viktigare funktioner. Om denna verksamhet skall kunna upprätthållas och den kommunala självstyrelsen utvecklas under demokratiska former beror i hög grad av kommunernas fria beskattningsrätt, inbegripande rätten att bestämma över de kommunala medlens användning. Det framstår därför som synnerligen angeläget att den kommunala beskattningsrätten nu blir grundlagsfäst. Därigenom skulle den kommunala självstyrelsen få en fastare ställning och grunden för vårt demokratiska statskick ytterligare stärkas. Även om något hot mot den kommunala självstyrelsen i vårt land inte kan skönjas för närvarande ger utvecklingen i andra länder i Europa anledning till att vaksamhet iakttages på detta område. Med åberopande av vad sålunda anförts hemställer styrelsen att frågan om ett grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten, inbegripande rätten att bestämma över de kommunala medlens användning, tages under övervägande i samband med utformandet av regeringsformen.

Även *Svenska stadsförbundet*, med vilket *stadskollegiet i Stockholm* instämmer, menar, att den kommunala beskattningsrätten såsom varande grundvalen för den kommunala självbestämmanderätten bör grundlagsfästas. Stadgandet om svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta bör så-

lunda utsträckas att gälla jämväl de kommunala fullmäktigeförsamlingarna. Under hänvisning till en framställning i ämnet, som förbundet den 18 september 1963 gjort hos Kungl. Maj:t, hemställer förbundet, att ett stadgande av nu angivna innebörd upptages i den nya regeringsformen. *Svenska landstingsförbundet* anser, att förslaget, som saknar motsvarighet till § 57 andra stycket i nuvarande regeringsform, innebär en försvagning i förhållande till gällande rätt. Med de uppgifter, som numera åvilar landsting och kommuner är det enligt förbundets mening starkt motiverat, att dessa menigheters beskattningsrätt blir klart fastslagen i regeringsformen. I huvudsak samma ståndpunkt intager *Södermanlands läns landstings förvaltningsutskott* samt *stadsfullmäktige i Göteborg, Malmö och Norrköping*.

Om stadgandet i andra punkten om riksdagens rätt att fastställa, hur statens medel skall användas, uttalar *besvärssakkunniga*, att stadgandet, som avhandlar en i huvudsak från lagstiftningen, sådant detta begrepp bestämts i svensk statsrätt, fristående och tillika väsentlig politisk befogenhet, har sin naturliga plats i ett kapitel om statsskickets grunder och är systematiskt välmotiverat.

Vad angår paragrafens språkliga utformning yttrar *länsstyrelsen i Stockholms län* att paragrafen stilmässigt ter sig föga lyckad. *Länsstyrelsen i Hallands län* fäller ett liknande omdöme (jfr s. 46).

9 §.

Svea hovrätt gör även mot förevarande paragraf den anmärkningen, att den saknar självständig betydelse. Enligt hovrättens mening är den dessutom missvisande i så måtto att endast rikets styrelse och förvaltning anges som föremål för riksdagens granskning. Det torde uppenbarligen, icke minst på grund av innehållet i 9 kap. 6 § andra stycket i förslaget, vara meningen, att riksdagen också skall granska rättskipningens handhavande. Även *besvärssakkunniga* menar, att paragrafen ger en ofullständig bild av det tilltänkta kontrollsystemet. Det ger sålunda ej upplysning om den tillsyn över lagars och författningsars tillämpning, som justitiekanslern enligt 4 kap. 11 § såsom regeringens högste ombudsman skall utöva. Det klargör icke heller att även den dömande verksamheten skall stå under viss kontroll såväl från riksdagens sida genom dess ombudsmän som från regeringens sida genom justitiekanslern. Ej heller framgår, att regeringen skall ha viss kontrollfunktion gentemot riksdagen enligt 7 kap. 8 § med avseende å lagstiftningen. Domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas lagprövningsrätt omnämnas icke heller.

Rörande kontrollsystemets utformning se även remissvar å s. 55 f.

2 KAP.

Grundläggande fri- och rättigheter

Av de remissmyndigheter som gjort helhetsomdömen beträffande innehållet i förevarande kapitel har *Göta hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus och Kopparbergs län, Föreningen Sveriges stadsdomare, Sveriges advokatsamfund samt statsåklagarna i Stockholm och Malmö* förklarat sig helt eller i vart fall i princip godtaga utredningsförslaget.

Högsta domstolens och regeringsrättens flesta ledamöter, riksåklagarämbetet, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Västernorrlands och Västerbottens län, riksdagens justitieombudsman, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges allmänna exportförening, Sveriges grossistförbund, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsfiskaler, Fredrika-Bremer-förbundet och Sveriges konservativa studentförbund har samtliga ställt sig kritiska till det sätt var på 2 kap. utformats.

Justitierådet Karlgren och regeringsrådet Hjern har motsatt sig tanken på ett särskilt fri- och rättighetskapitel i regeringsformen.

Sveriges juristförbund framför tanken att i vart fall flertalet av de i 2 kap. upptagna rättighetsförklaringarna skulle överföras till en ingress till en ny regeringsform.

Göta hovrätt anser det naturligt och önskvärt att, såsom riksdagen förordat 1948 och 1958, i en ny regeringsform sammanföres bestämmelser om vissa grundläggande fri- och rättigheter och har ingen erinran mot utformningen av förevarande kapitel. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* framhåller, att åtskilliga av de fri- och rättigheter, som upptagits i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och i Europarådets konvention med tillägg angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, till vilken konvention Sverige anslutit sig, ej medtagits av utredningen. Länsstyrelsen förklarar sig dock ej ha något att erinra mot den begränsning, som skett i förslaget. *Jämväl statsåklagaren i Malmö* förklarar sig godtaga förslaget.

Hovrätten för Västra Sverige framhåller, att bakom varje samhällsbyggnad torde ligga ett syfte att bereda samhällsmedlemmarna vissa förmåner, däribland ett visst mått av trygghet till person och egendom. Även autoritära regimer brukar utgiva sig för att vilja slå vakt om den enskildes intressen, låt vara intill den snäva gräns som betingas av regimen egen na-

tur och dess allmänna politiska målsättning. I äldre tid var den enskilde medborgarens anspråk på legalt skydd för sina fri- och rättigheter sällan föremål för någon mera utförlig reglering i själva statsförfattningarna. Numera har dock en sådan reglering i stor utsträckning kommit till stånd åtminstone i de västerländska demokratierna. Betecknande för utvecklingen är också det intresse som frågan om de mänskliga rättigheterna ägnats i det mellanfolkliga samarbetet och som resulterat i Förenta nationernas förklaring angående de mänskliga rättigheterna samt de till Europarådet anslutna staternas konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I jämförelse med våra nordiska grannländers och andra västerländska rättsstaters grundlagar ägnar 1809 års regeringsform föga uppmärksamhet åt de medborgerliga fri- och rättigheterna. Den bestämmelse i regeringsformen, som närmast motsvarar rättighetsförklaringarna i främmande länders författningar, nämligen § 16, står alltjämt kvar i sin ursprungliga lydelse, som för övrigt i viktiga delar återgår på en bestämmelse i de medeltida landslagarna. Att det förevarande ämnet blivit i så ringa grad beaktat i vår grundlag kan synas anmärkningsvärt med hänsyn till Sveriges ställning som utvecklad rättsstat och den höga standard som hos oss utmärker den praktiska tillämpningen på området. Måhända är förklaringen den som givits i ett år 1941 avgivet betänkande (SOU 1941:20) med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen, nämligen att grundsatserna om de medborgerliga fri- och rättigheterna så energiskt hävdats och deras värde så allmänt erkänts, att ett praktisk behov av grundlagsfästade icke med någon styrka gjort sig gällande. — Några beaktansvärda praktiska olägenheter lär väl icke ha föranletts därav att regeringsformen saknar en mera fullständig uppräkningslista av medborgerliga fri- och rättigheter än den som § 16 innehåller. Med erfarenheterna från de stora politiska omvälvningarna under detta århundrade i minnet framstår det dock för en rätts- och välfärdsstat som angeläget att ge en framträdande plats i sin författning för de rätts- och frihetsideal, vartill den bekänner sig. Och även om man bortser från förhållandena under tider av politisk oro synes det berättigat att i grundlagen intaga bestämmelser av hithörande natur både som en erinran till lagstiftaren och myndigheterna och som en påminnelse för den enskilde medborgaren om de förmåner svenskt medborgarskap ger honom. Slutligen synes det vara ett intresse i sig att genom grundlagsbestämmelser av sådant slag ge uttryck för samhörigheten med andra nationer som hyllar samma ideal på rättens och medborgarfrihetens områden. — Hovrätten förklarar sig med det sagda ha angivit sin principiella inställning till förslaget att reglera de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna i regeringsformen. När det sedan gäller att närmare angiva vilka rättigheter som åsyftas liksom arten av det grundlagsstöd som bör givas dem, ställes man inför åtskilliga svårigheter. Hålles det emellertid i minnet, att det här mera

gäller att ge uttryck för det svenska rättssamhällets grundprinciper än att binda statsorganen med detaljföreskrifter av kanske oförutsebar verkan, så synes svårigheterna ej behöva bli oöverstigligen. Hovrätten förmenar, att utredningen tämligen väl lyckats bemästra de föreliggande problemen. Vissa frågeställningar förtjänar dock att bli ytterligare belysta och dryftade. Hovrättens synpunkter redovisas i det följande under de särskilda paragraferna.

Sveriges advokatsamfund finner de grundläggande fri- och rättigheterna intaga en central roll i förslaget till regeringsform liksom i 1809 års regeringsform. Det kan givetvis diskuteras, om något kan vinnas med att i grundlag ange dessa medborgerliga fri- och rättigheter. Med fog kan naturligtvis sägas, att makthavare i orostider alltid kan sätta dessa rättigheter ur spel. I ett fungerande samhälle kan de enskilda medborgarnas rättigheter icke heller vara obegränsade utan måste ständigt inskränkas av hänsyn till andra intressen. Advokatsamfundet har likväl den uppfattningen, att ett angivande i grundlag av vissa elementära huvudregler måste — även vid påfrestningar — ha en starkt hämmande effekt gentemot övergrepp på medborgarna. Det torde vara förenat med stora svårigheter att vid utformningen av lagtexten i förevarande kapitel lämna en uttömmande redovisning av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Vad utredningen upptagit i förslaget synes väsentligen kunna anses motsvara vad som härvid kräves.

Föreningen Sveriges stadsdomare erinrar om författningsutredningens motivuttalande att utredningen i allt väsentligt kan ansluta sig till den principmotivering för att i regeringsformen upptaga bestämmelser om vissa grundläggande fri- och rättigheter, som framfördes i betänkandet SOU 1941: 20 med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen. I yttrandet erinras vidare om utredningens uttalanden att av de i 2 kap. föreslagna bestämmelserna endast några är omedelbart bindande för lagstiftaren, medan det i övrigt är fråga om att för lagstiftningen fastslå vägledande principer, vilkas närmare utformning överlämnas till lagstiftaren. Föreningen anser det vara av värde att den rättsliga innebörden av den garanti de föreslagna bestämmelserna utgör för grundläggande fri- och rättigheter sålunda klarlagts och har ej något att erinra mot utredningens principförklaring. Emellertid synes det föreningen icke helt tydligt, vilka av bestämmelserna som skall ha den mera bestämda karaktären att de omedelbart binder lagstiftarna. Såvitt föreningen kan finna har endast stadgandena i 8 och 9 §§ fått klart bindande avfattning.

Statsåklagaren i Stockholm anser ur principiell synpunkt anledning saknas till erinran mot förslaget.

Vad därefter angår de remissorgan, som ställt sig kritiska till kapitlets utformning, har flera av dem understru-

kit värdet i och för sig av ett kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. Sålunda anför exempelvis *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)*, att de fri- och rättigheter som behandlas i 1 och 2 §§ av kapitlet kan sägas höra till grundvalarna för ett rättssamhälle. Mot bakgrunden av erfarenheter från det senaste halvsekle framstår det som en angelägen uppgift att auktoritativt fastslå de principer om personlig frihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, religionsfrihet m. m., som vunnit allmänt erkännande i den västerländska kulturkretsen. Att dessa principer kommer till uttryck i grundlagen kan icke minst psykologiskt bli av stort värde, i synnerhet under krigstid eller eljest i utrikes- och inrikespolitiskt särskilt kritiska lägen. Ett med omsorg utarbetat rättighetskapitel kan därvid visa sig utgöra ett icke lättöverkomligt hinder för krafter, vilka söker åsidosätta för rättssamhället väsentliga värden. Liknande synpunkter anlägges även av *riksåklagarämbetet*. *Svea hovrätt* framhåller, att det för den enskilde individen självfallet är av yttersta vikt, att hans faktiska och rättsliga möjligheter till fri utveckling av de egna intressena icke begränsas i annat fall än när så betingas av hänsyn till motstridiga allmänna eller enskilda intressen. Likaså är det för den enskilde i ett rättssamhälle oundgängligt med garantier, som hindrar angrepp på hans andliga och kroppsliga integritet. Rättsskyddet för den enskilde kan bäst säkras genom att de väsentligaste principerna inskrives i grundlagen. Ett komplement av intresse är den bindning som följer av statens anslutning till internationella konventioner om fri- och rättigheter. — Medborgerliga fri- och rättigheter har betydelse icke enbart för den enskilde individen. För demokratins bestånd är det nödvändigt, att medborgarna utöver formella politiska rättigheter åtnjuter mycket vidsträckt åsikts- och yttrandefrihet och vad därmed sammanhänger, liksom även skydd för den personliga friheten. Även detta förhållande talar starkt för grundlagsfästade av dessa rättigheter. — I det år 1941 avgivna betänkandet med förslag till ändrad lydelse av § 16 nuvarande regeringsform (SOU 1941:20) sägs, att det vid inskrivning i regeringsformen av de medborgerliga fri- och rättigheterna icke i första rummet är fråga om att skydda de enskilda medborgarna utan om att stärka den svenska rättsordningen och därmed den svenska staten. Till detta uttalande synes författningsutredningen ha anslutit sig genom ett uttalande i motiven (SOU 1963:17 s. 167). Det må kunna sägas, att det vid grundlagsstadgande om fri- och rättigheter ligger nära till hands att beakta dessa främst ur synvinkeln att de utgör en förutsättning för att det önskade statsskicket skall kunna upprätthållas. Djupare sett måste emellertid med skärpa hävdas, att det är de enskilda individerna som kommer i första hand. Jämväl *justitieombudsmannen* anser det otvivelaktigt vara av vikt att klara principstadganden rörande medborgerliga fri- och rättigheter inskrives i grundlag. Enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* framstår det som en brist, att nuvarande grundlag endast i begränsad omfattning innehåller

bestämmelser till skydd för sådana mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, som regelmässigt ingår i andra demokratiska rättsstaters författningar. Värde av att i grundlag intages regler i förevarande hänseende understrykes vidare av *hovrätten över Skåne och Blekinge* (se s. 17 f), *länsstyrelserna i Uppsala, Västernorrlands och Västerbottens län, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges allmänna exportförening, Sveriges grossistförbund, Föreningen Sveriges härads-hövdingar och Sveriges konservativa studentförbund.*

De mot kapitlets utformning kritiska remissorgan anmärker emellertid så gott som genomgående, att grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna är alltför svagt eller opreciserat.

Högsta domstolens ledamöter (majoriteten) framhåller att en grundlagsstiftning på förevarande område är förenad med stora vanskligheter samt anför vidare.

Den naturrättsliga doktrin som uppbar de i slutet av 1700-talet tillkomna rättighetsförklaringarna är numera i de nordiska länderna övergiven. Medborgerliga fri- och rättigheter anses icke längre vara några av naturen givna storheter; de få sitt innehåll bestämt av ett system av konkreta rättsregler. Som exempel kan nämnas äganderätten (jfr 3 §), vars innebörd framgår av ett stort antal rättsregler av skilda slag — meddelade i lag eller utbildade i rättspraxis — vilka utformats på grundval av de vid varje tidpunkt i samhället rådande värderingarna och uppfattningarna huru en avvägning rimligen bör ske mellan ägarens intresse samt motstående allmänna och enskilda intressen.

Anledning saknas antaga, att utredningen utgått från ett annat allmänt betraktelsesätt än det ovan angivna. När det i kapitlets 1 § hänvisas till vad i grundlag och annan lag närmare stadgas rörande de i paragrafen angivna rättigheterna, återspeglar detta sålunda en realistisk grundinställning. Lämpligheten av uttrycket i 2 §, att de där uppräknade fri- och rättigheterna ej må »inskränkas» annorledes än genom lag eller med stöd av lag, är däremot från förut angivna synpunkter mera tvivelaktig. Uttrycket torde dock av praktiska skäl kunna godtagas.

Det ligger i sakens natur, att en grundlag ej kan innefatta en detaljerad reglering av de fri- och rättigheter som anses böra där upptagas. För att ett rättighetskapitel skall fylla sin förut berörda uppgift bör emellertid, såvitt möjligt, i grundlagen fastställas under vilka omständigheter rättigheter, i varje fall rättighet av den typ som behandlas i kapitlets båda första paragrafer, må inskränkas, varjämte i grundlagen konsekvent bör angivas av vilket statsorgan — riksdag, regering eller underordnad myndighet — inskränkande regler må meddelas. Tydligt är emellertid att, om undantagen från de i rättighetskapitlet upptagna principerna göras vidsträckta eller erhålla en vag bestämning, det avsedda grundlagsskyddet blir mera skenbart än verkligt.

Vid en granskning av utredningens förslag från dessa utgångspunkter faller genast i ögonen, att detta öppnar stora möjligheter till inskränkningar i grundlagsskyddet för de fri- och rättigheter varom är fråga; av de proklamerade principerna är det egentligen endast en, nämligen förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning, som är grundlagsfast i den meningen att inskränkningar eller modifikationer icke kunna ske annorledes än genom

ändring av själva grundlagen. Vissa fri- och rättigheter kunna enligt förslaget inskränkas genom lag — som stiftas av riksdagen — andra dessutom av regeringen eller underordnad myndighet. För vilka ändamål och i vilken utsträckning inskränkande bestämmelser må meddelas är i förslaget i stort sett lämnat öppet. Till föga ledning tjänar vad i motiven beträffande några rättigheter uttalats därom, att inskränkningar ej få drivas så långt att rättigheten »icke längre kan anses råda».

Av betydelse i detta sammanhang är den närmare innebörden av att vissa fri- och rättigheter — de i 2 och 10 §§ angivna — må inskränkas »med stöd av lag». Uttrycket, vilket förekommer även i 1941 års förslag till ändrad lydelse av 16 § regeringsformen, för närmast tanken till att lagstödet — liksom enligt detta förslag — skulle föreligga i form av en av riksdagen stiftad lag med bemyndigande för regeringen eller annan myndighet att, inom ett angivet område eller i visst syfte, stadga inskränkningar. En sådan tolkning överensstämmer emellertid icke väl med utredningens i motiven klart tillkännagivna mening, att riksdagen icke, fränsett enligt 10 kap., äger på annat statsorgan delegera sin lagstiftningsmakt. Vissa uttalanden i motiven tyda också på att det lagstöd som av utredningen åtminstone i första hand åsyftas ej är en sådan fullmaktslag utan innefattas i själva regeringsformen, som i 7 kap. 2 § första stycket innehåller ett generellt bemyndigande för regeringen eller annan myndighet att beträffande där angivna ämnen meddela mindre ingripande bestämmelser. Huruvida utredningens mening är att lagstöd endast skulle kunna hämtas från detta stadgande synes emellertid tveksamt. En följd av en sådan mening vore, att den i 2 kap. 10 § upptagna asyrrätten, vilken näppeligen kan anses falla inom det i 7 kap. 2 § första stycket angivna ämnesområdet, över huvud icke kunde inskränkas »med stöd av lag» och att detsamma vore förhållandet med avseende å de i 2 kap. 2 § stadgade fri- och rättigheterna i den mån dessa fölle utanför ämnesområdet i 7 kap. 2 § — något som dock i sin tur är svårbedömt med hänsyn till detta lagrums synnerligen vaga utformning. Måhända har därför utredningen avsett att lagstöd skulle kunna, vid sidan av det allmänna bemyndigandet i detta stadgande, givas genom en särskild lag, som jämförelsevis ingående definierar inskränkningen i fråga och därför icke i egentlig mening kan anses innefatta en delegation av riksdagens lagstiftningsmakt. Det är nödvändigt att ståndpunkten klagöres.

Med den tolkning att lagstöd vinnes redan av 7 kap. 2 § första stycket får förslaget anses skänka regeringen eller annan myndighet anmärkningsvärt stort utrymme att, utan direktiv från riksdagens sida, i fråga om viktiga fri- och rättigheter göra avsteg från grundlagens principer; beträffande den personliga friheten gäller detta omdöme oavsett huruvida, på sätt utredningen i sina motiv förordat, såsom mindre ingripande bestämmelse anses stadgande om frihetsstraff upp till sex månader eller gränsen sättes lägre.

Med hänsyn till det anförda kan med fog ifrågasättas, huruvida förslaget ger tillräckligt fasta utgångspunkter för den lagstiftning och detaljreglering i övrigt, som på skilda områden erfordras, och därmed också för den prövning av lags och författnings överensstämmelse med grundlag, som enligt förslaget skall kunna företagas av domstol. Nyttan av den föreslagna grundlagsregleringen måste därför betecknas som tvivelaktig. Tanken att giva ett grundlagsskydd åt väsentliga fri- och rättigheter för medborgarna synes oss emellertid så värdefull att man bör ytterligare undersöka, om ej bättre garantier kunna skapas än de som utredningens förslag erbjuder.

I yttrandet påpekas även att de i 2 kap. upptagna fri- och rättigheterna torde vara föremål för skydd på två principiellt skilda sätt. Beträffande vissa fri- och rättigheter (t. ex. näringsfriheten) är innebörden endast att en gräns sättes för offentlig maktutövning. I fråga om andra åter (t. ex. personlig frihet och hemfrid) synes avsikten vara, att staten tillika skall vara skyldig att skydda rättigheterna mot angrepp från enskilda. Önskvärt vore att den åtskillnad som i detta hänseende kan föreligga mellan olika fri- och rättigheter närmare klarlades.

Justitierådet Conradi tillägger, att det för honom ter sig som en angelägen uppgift att — med tanke på sådana tider, då demokratin är hotad — försöka åstadkomma en ordentlig rättighetskatalog i grundlagen. Skyddet för rättigheterna måste emellertid vara försett med tillräckliga sanktioner. Förslaget är helt otillfredsställande i detta hänseende. Det nöjer sig i paragraf efter paragraf i stort sett med tomma deklARATIONER. Ett undantag bildar 9 §, som är av i viss mån annan karaktär än de övriga stadgandena. Det arbete som erfordras för att få kapitlets bestämmelser i användbart skick skulle säkerligen bli omfattande. Gällande ordning på alla de områden rättigheterna omspannar måste genomgå, i syfte att klarlägga hur ett bättre sanktionssystem skall kunna byggas upp. Utredningen har icke redovisat några undersökningar för detta ändamål. Förslagets vaga, på de flesta punkter till intet förbindande bestämmelser ger intet väsentligt utöver § 16 i nuvarande regeringsform.

Regeringsrättens ledamöter anför, att den av utredningen tillämpade metodiken att i ett inledande kapitel av förslaget upptaga en katalog över medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter icke går helt fri från invändningar. Den synes ytterst bottna i ett äldre, naturrättsligt betraktelsesätt, som går ut på att dylika fri- och rättigheter kan till sitt innehåll definieras oberoende av övriga gällande rättsregler och sålunda äger en av rättsordningen oberoende existens. Åtskilliga av dessa fri- och rättigheter är emellertid till sitt innehåll omstridda såväl inom rättsvetenskapen som på det politiska planet. I själva verket kan det utan alltför stor överdrift sägas, att huvudparten av all politisk verksamhet och all samhällsvetenskaplig forskning är inriktad på att giva dessa och närstående begrepp en efter tidsförhållandena anpassad och i övrigt lämplig innebörd. Att — på sätt skett i förslaget — uppräknas fri- och rättigheterna i ordalag, vilka ger intryck av att dessa begrepp till sitt innehåll är eviga och oföränderliga, innebär en förenkling som, enligt vad erfarenheten visar, är ägnad att leda till missförstånd i bl. a. politiska sammanhang. Den omständigheten att jämväl Europarådets deklARATION rörande de mänskliga rättigheterna och åtskilliga främmande grundlagar lider av brist på klarhet i förevarande hänseende är blott ägnad att ytterligare understryka det nu sagda. Med den utformning, som stadgandena i förevarande kapitel erhållit, har de — möjligen bortsett från 8 och 9 §§ — icke någon annan

funktion än att deklarerera, att de särskilt uppräknade fri- och rättigheterna skall vara för handen, i den mån de ej inskränkts genom annat stadgande, ävensom att angiva, huruvida dylik inskränkning kan ske endast genom lag eller jämväl genom annan författning. Den garanti, som grundlagen kommer att bjuda för upprätthållandet av de angivna fri- och rättigheterna, blir alltså icke starkare än att dessa kan åsidosättas genom beslut av den lagstiftande statsmakten — riksdagen — och i vissa fall även genom författning, utfärdad i administrativ ordning. Domstolarnas av utredningen särskilt anmärkta lagprövningsrätt — eller, riktigare uttryckt, lagprövnings-skyldighet — blir vid sådant förhållande av tämligen ringa värde såsom garanti för grundlagens efterlevnad i förevarande hänseende.

Svea hovrätt framhåller att den av utredningen använda metoden att i lagtexten endast ange den författningsform, vari inskränkningar i fri- och rättigheterna får ske, visserligen såtillvida är fördelaktig att lagtexten blir kort. Metoden har emellertid den allvarliga nackdelen att möjligheterna till undantag blir så stora att risk föreligger för att av den högtidligt proklamerade principen i verkligheten återstår föga mer än en vacker fras. Även *riks-åklagarämbetet* konstaterar, att de i 2 kap. angivna rättigheterna icke — med undantag för rättigheterna i 8 och 9 §§ och möjligen en obestämd kärna av rättigheterna i 1 § — gjorts grundlagfasta, d. v. s. givits sådant skydd att inskränkning av rättigheten endast kan ske genom ändring av grundlag. Utredningen har i stället vid utformningen av de olika stadgandena i kapitlet i stor utsträckning använt den metoden, att man deklarerat att en viss rättighet skall finnas, om den ej inskränkes, samt fastslagit att inskränkning kan ske i lag eller med stöd av lag eller i vissa fall att rättigheten skall bestå »såvitt ej annat är särskilt stadgat». Dessutom har i kapitlet intagits vissa principförklaringar — exempelvis om rätt till undervisning och utbildning samt till arbete — vilka i och för sig icke ger den enskilde något rättsligt skydd.

Enligt *kammarrätten* är det, om man bortser från stadgandet i 9 §, tveksamt om de i 2 kap. föreslagna bestämmelserna kan bereda skydd mot annat än så uppenbara missbruk av lagstiftningsmakten från riksdagens sida att man antingen ej har att räkna med att något dylikt ifrågakommer eller ock att i riket råder sådana förhållanden att domstolarna över huvud ej är i tillfälle att erbjuda medborgarna något egentligt skydd.

Synpunkten att 2 kap. i förslaget ej skulle innebära nämnvärt skydd mot att de flesta fri- och rättigheterna göres mer eller mindre innehållslösa understrykes även särskilt av *överståthållarämbetet*, *länsstyrelserna i Stockholm, Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Malmöhus och Hallands län* samt *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* och *Sveriges konservativa studentförbund*.

Justitieombudsmannen finner, att de föreslagna bestämmelserna får anses innebära en viss formell förstärkning av skyddet för medborgarna, så-

tillvida att det uppställes krav på att inskränkningar i vissa rättigheter endast får ske genom lag. Nära till hands ligger dock frågeställningen, om det icke låter sig göra att skapa ett fastare värn för de medborgerliga rättigheterna.

Vad angår frågan vilka åtgärder som kan vidtagas för att stärka och precisera skyddet för de medborgerliga rättigheterna understryker *Svea hovrätt*, att svårigheter uppkommer, när det gäller att konkretisera skyddet och klarlägga vilka rättsliga verkningar som följer av grundlagsbud rörande fri- och rättigheter. Ett stadgande i grundlagen att svensk medborgare har rätt till personlig frihet och kroppslig integritet betyder i första hand att myndigheterna (statliga såväl som kommunala) icke kan beröva en svensk medborgare friheten utan att ha klart stöd i en bestämmelse som går tillbaka på en i grundlagen medgiven möjlighet till undantag från den allmänna principen. Av grundlagsbud av denna typ måste vidare normalt följa att statsmakterna skall söka hindra enskilda från att kränka ifrågavarande fri- och rättigheter. Detta sker främst genom lagstiftning som gör sådana angrepp rättsstridiga och sanktionsbelagda. Självfallet innebär det också krav på att samhället genom polisiära och andra åtgärder tillser att medborgarna faktiskt skyddas i de hänseenden det är fråga om. Emellertid är tydligt att en i grundlagen inskriven rättighet icke kan medföra att varje förfarande från enskilds sida som faktiskt innebär ett intrång i rättigheten skall beivras. Intresset att skydda en grundlagsfäst rättighet måste vägas mot andra rättsligt relevanta intressen, varjämte hänsyn måste tagas till de praktiska möjligheterna att upprätthålla en rättsregel. Som exempel kan tagas det fallet att någon hotar att med utnyttjande av sin testationsrätt göra sin arvinge arvlös, om icke denne utträder ur ett religiöst samfund. Det kan visserligen sägas, att arvlåtaren gör sig skyldig till ett otillbörligt angrepp mot arvingens religionsfrihet, men förfarandet är enligt nuvarande lagstiftning icke rättsstridigt (jfr rekvisiten för brotten olaga tvång och olaga hot i 4 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken). Önskvärt är, att motiven till grundlagsbud om fri- och rättigheter så långt det är möjligt klarlägger omfattningen av det rättsliga skydd som rättigheten avses få för att därigenom bland annat ge erforderliga riktlinjer för lagstiftaren. Preciseringsen av skyddet erbjuder också svårigheter genom bristen på klar och otvetydig terminologi på flera av ifrågavarande områden. Som exempel kan tas begreppen »personlig frihet» och »rätten till egendom». Författningsutredningen har här icke alltid lyckats åstadkomma fullgoda lösningar. Hovrätten återkommer till dessa frågor i samband med behandlingen av de särskilda lagrummen. Det hade varit önskvärt, om utredningen sökt göra en mer systematisk genomgång av ifrågakommande fri- och rättigheter samt inordna dem under ett enhetligt mönster. Det skulle sannolikt ha medfört ett förslag som varit klarare i avfattning och innebörd. Hovrätten är dock medveten om svårigheterna i

detta avseende. Det är uppenbart att, med några få undantag, det icke går att grundlagsfästa en rättighet utan att samtidigt ge möjlighet till vissa inskränkningar. Självfallet bör utrymmet för inskränkningar icke göras vidare än nödvändigt. Även detta stöter på stora tekniska svårigheter. Vidare framhålles att svårighet kan uppstå vid tolkning av föreskrifterna om viss form för undantag från grundlagsfäst fri- eller rättighet. Om riksdagen med stöd av 10 kap. 2 § förslaget till regeringsform genom en ramlag bemyndigar regeringen att under utomordentliga förhållanden i visst ämne meddela föreskrifter som eljest skolat givas i lag, innebär detta att regeringen i en kungörelse kan göra sådana inskränkningar i fri- och rättigheter som enligt 2 kap. får ske i lag (eller med stöd av lag). Hovrätten ifrågasätter emellertid, om regeringen kan i kungörelsen bemyndiga förvaltningsmyndighet att besluta regler om sådana inskränkningar som enligt 2 kap. 2 § eller 10 § kan ske »med stöd av lag». Tolkat efter ordalagen är detta knappast möjligt. Å andra sidan kan hävdas att den av regeringen utfärdade kungörelsen till följd av ramlagens delegationsbeslut är att anse som en ersättning för en lag och därför kan jämföras med en sådan. Hovrätten finner att det ur rättsskyddssynpunkt är angeläget att här icke tillåta någon analogitolkning. Förvaltningsmyndighet bör därför icke kunna ges ifrågasatt bemyndigande. — Den lägsta graden av formkrav för inskränkningar som begagnats av utredningen, »särskilt stadgat», innebär föga annat än krav på normmässighet och medför att en myndighet vilken som helst — givetvis inom ramen för sin i instruktion eller särskilda författningar givna kompetens — kan meddela bestämmelser som begränsar friheten. Ett så klen grundlagsskydd för en viss frihet har just intet värde, när det finns en allmän grundsats som förbjuder godtyckliga ingripanden.

Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* understryker att man ställs inför mycket stora tekniska svårigheter då det gäller att grundlagsfästa medborgerliga fri- och rättigheter. Dessa rättigheter kan i allmänhet icke i tillräcklig grad preciseras i ett kortfattat principstadgande. Rättigheternas säkerställande mot otillbörliga försök att inskränka dem kräver utförliga och detaljbetonade bestämmelser som knappast kan rymmas i regeringsformen. Till jämförelse kan hänvisas till vad som gäller om tryckfriheten. Vill man betrakta den fria åsiktsbildningen och det fria ordet såsom fundament för statsskicket, är det väl motiverat att i grundlag kringgärda tryckfriheten med detaljbestämmelser av sådan utförlighet, men ett utbyggande av grundlagsregler också för andra medborgerliga rättigheter med samma detaljriktighet måste anses praktiskt uteslutet. Det är således nödvändigt att den närmare preciseringen och utformningen av dessa rättigheter sker genom den ordinära lagstiftningen på olika områden. Detta leder till att rättighetsförklaringen icke kan ges en absolut och undantagslös karaktär; precisering genom lag måste förutsättas.

Även om de svårigheter, som möter när det gäller att stärka och preci-

sera skyddet för medborgerliga rättigheter, betonats i nu återgivna liksom ock i flera andra remissvar, har dock vissa förslag till åtgärder i förstärkande eller preciserande riktning framkommit under remissbehandlingen. En möjlighet som framförts är att vissa rättigheter göres grundlagsfasta. *Högsta domstolens flesta ledamöter* menar sålunda, att man i första hand bör undersöka om icke vissa rättigheter bör ha fullt grundlagsskydd, så att de ej kan inskränkas annorledes än genom ändring av själva grundlagen. Denna tanke återkommer även i några andra yttranden. *Riksdåklagarämbetet* anser, att man vid upptagande i en ny regeringsform av bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter såsom mål bör uppställa, att de enskilda medborgarnas rätt och frihet i väsentliga hänseenden får ett säkert skydd. Detta kan enligt ämbetets mening åstadkommas endast genom att rättigheten göres grundlagsfast. Vissa fundamentala fri- och rättigheter bör sålunda fastslås i grundlag och ges ett sådant skydd att de icke kan upphöra eller väsentligt inskränkas annat än genom grundlagsändring. Ämbetet åsyftar här närmast de rättigheter som anges i 2 kap. 1 och 2 §§. Dessa har endast i mycket begränsad utsträckning gjorts grundlagsfasta. Visserligen synes vara avsett, att 1 § skall innehålla en kärna av rättigheter, som endast skall kunna inskränkas i nyss angiven ordning. I övrigt kan emellertid inskränkning av rättighet ske genom vanlig lag eller — i vad avser i 2 § angiven rättighet — t. o. m. med stöd av lag. Enligt ämbetets mening bör en utvidgning ske av området för de grundlagsfasta rättigheterna. Ämbetet vill härvid ifrågasätta, om icke det mest konsekventa vore att begränsa 2 kap. till att endast avse rättigheter, vilka man är beredd att göra grundlagsfasta. Det må i detta sammanhang framhållas, att frågan, om en bestämmelse med hänsyn till sin natur skall ges i vanlig lag eller i annan ordning än i lag, i princip är avsedd att regleras i 7 kap. I vart fall är det enligt ämbetets mening i hög grad angeläget att av regeringsformen klart framgår, vilka rättigheter som är av den art, att ändring skall kunna ske endast i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Vad angår de grupper av rättigheter, beträffande vilka förslaget endast anger att de skall bestå »såvitt ej annat är särskilt stadgat», är det rättsliga skyddet för dessa rättigheter i hög grad uttunnat. Det förefaller ämbetet tveksamt, om de stadganden, varom här är fråga (5 och 11 §§), över huvud ger någon garanti av värde för den enskildes rättsliga ställning. Vad slutligen beträffar de principförklaringar utan rättsligt bindande verkan, som intagits i 2 kap., förefaller det ämbetet — även oavsett frågan om i kapitlet skall upptagas andra än grundlagsfasta rättigheter — mest naturligt att kapitlet begränsas till sådana bestämmelser som reellt innefattar skydd för den enskilde eller eljest kan ha åtminstone i någon mån rättslig betydelse. Från denna synpunkt kan ifrågasättas om det finnes skäl att i grundlag upptaga bestämmelserna i 4, 6 och 7 §§. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser lämpligast att, om ett särskilt rättighetskapitel skall upptagas i rege-

ringsformen, däri inskrives endast sådana fri- och rättigheter, varom ingen tvekan råder och vilka icke skall kunna inskränkas. Liknande tankegång uttrycker *länsstyrelsen i Kalmar län*, som förordar att i grundlagen endast anges de för den enskilde i förhållande till statsmakten väsentliga fri- och rättigheterna — framför allt rätten till personlig frihet och till fri åsiktsbildning — samt att dessa genom grundlagens bud på ett eller annat sätt garanteras och därigenom ges en konkret, substantiell innebörd. En lösning efter angivna linjer skulle också göra en domstolskontroll över lagars och andra författningars grundlagsenlighet mera meningsfull för medborgaren än utredningens förslag till lösning. Den av utredningen föreslagna rättighetskatalogen begränsar i stort sett domstolarnas kontroll över lagars och författningars grundlagsenlighet till en kontroll av att föreskriven ordning iakttagits vid viss frågas reglering. Jämväl *Fredrika-Bremer-förbundet* håller före att i grundlag endast bör upptagas rättighetsprinciper av sådan fundamental vikt, att de ej skall kunna åsidosättas utan grundlagsändring. Förbundet förmenar, att i grundlag endast bör ges korta och klara principstadganden, samt föreslår, att 1 § i förslaget, som behandlar medborgarens skydd mot övergrepp från myndighet, bibehålles och att i övrigt en hänvisning göres till FN:s och Europarådets förklaring av de mänskliga rättigheterna. Enligt *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* synes det i och för sig möjligt att i viss utsträckning utforma rättighetsdeklarationer med ett konkret substantiellt innehåll. Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna torde utgöra exempel därpå. Förekomsten i grundlagen av sådana stadganden synes kunna erbjuda den enskilde väsentligt bättre skydd än formaldeklarationer av det slag utredningen utformat. Skall förklaringar om medborgarnas fri- och rättigheter intas i grundlagen, bör de ges ett rättsligen verksamt innehåll, i annat fall bör de utgå.

En annan under remissbehandlingen berörd möjlighet att stärka och precisera skyddet för medborgerliga rättigheter är att i grundlagen specificera de ändamål, för vilka inskränkningar i rättigheterna skall få ske. *Högsta domstolens flesta ledamöter* pekar på denna möjlighet. Sverige har — framhåller ledamöterna — anslutit sig till Europarådets konvention av år 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna jämte tilläggsprotokoll av år 1952. Sverige har därigenom folkrättsligt förpliktat sig att garantera envar, som befinner sig under svensk jurisdiktion, de i konventionen angivna fri- och rättigheterna. Den folkrättsliga förpliktelsen innebär visserligen icke, att rättigheterna måste vara grundlagsskyddade. Skall man över huvud i en ny grundlag intaga en rättighetskatalog, synes det emellertid knappast lämpligt, att denna möjliggör mera vittgående inskränkningar beträffande de i konventionen upptagna rättigheterna än konventionen själv medger. Så är emellertid fallet med förslaget rättighetskatalog, i det att de där gjorda förbehållen för

vad som i lag eller eljest stadgas icke på något sätt anger de ändamål för vilka rättigheterna skall kunna inskränkas.

Samma eller likartade vägar att förstärka grundlagsskyddet behandlas också av flera andra remissmyndigheter. Sålunda påpekar *Svea hovrätt*, att metoden att jämte krav på viss form föreskriva, i vilka syften inskränkning i en fri- eller rättighet får ske eller icke får ske, ej ens diskuterats av utredningen. Hovrätten framhåller, att denna väg dock är mycket vanlig och har använts såväl i enskilda staters författningar som i Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och Europarådets konvention i samma ämne. Givetvis är det icke någon lätt uppgift att för de olika fri- och rättigheterna precisera möjligheterna till inskränkning. Ett försök härtill bör dock enligt hovrättens mening göras i syfte att nå ett bättre resultat än som är möjligt med tillämpning enbart av den metod utredningen använt. *Riksdagens justitieombudsman* förklarar sig väl medveten om de stora svårigheter man har att brottas med vid utformning av regler som kan ge en klarare gräns omkring eller ett fastare skydd för vad som må kallas den enskildes frihetssfär. Emellertid vill justitieombudsmannen allmänt framhålla det önskvärda i att möjligheterna att tillskapa dylika regler ingående prövas. En viss vinst i detta hänseende skulle uppnås, om det gick att — på ett ej alltför intetsägande sätt — ge regler om att inskränkningar i frihetssfären får ske endast i visst syfte eller under särskild förutsättning. Det må dock gärna erkännas, att icke heller ett kompletterande stadgande av nu antydd innebörd skulle ge några orubbliga hållpunkter, eftersom det lika fullt måste förutsättas, att olika meningar skulle kunna råda, huruvida i visst fall de här antydda villkoren var uppfyllda. Att ange mer påtagliga gränser i fråga om tillåtligheten av inskränkningar synes dock svårt, om man icke går så långt att närmare föreskrifter anknytes till envar av de särskilda fri- och rättigheter som är i fråga. Detaljerade regler i den föreslagna regeringsformen skulle dock icke gå väl ihop med förslagets allmänna, väl avvägda disposition och dess föredömligt kortfattade och strama utformning. Tanken att i grundlagen närmare bör anges de materiella förutsättningarna för att en rättighet skall få inskränkas framföres även av *överståthållarämbetet* samt *länsstyrelserna i Älvsborgs och Västernorrlands län*. Enligt *Sveriges konservativa studentförbund* bör i 2 kap. införas en generalklausul av innebörd att rättighetsparagraferna ej får inskränkas genom lag eller förordning i vidare mån än paragrafens anda och mening anger.

Tanken på en mera specificerad grundlagsreglering av de medborgerliga rättigheterna återkommer i något utbyggd form i ett av *justitierådet Conrad* gjort tillägg till yttrandet från högsta domstolens flesta ledamöter. Denne anser, att man bör eftersträva dels att mera preciserat ange under vilka förutsättningar inskränkningar i de antagna rättigheterna får äga rum, dels att i görligaste mån säkerställa rätt till domstolsprövning av

ingreppens laglighet. Domstolarnas ingripande som väktare av de mänskliga fri- och rättigheterna gentemot förmenta övergrepp från de styrandes sida kommer av naturliga skäl under normala tider säkerligen icke att behöva påkallas i någon större omfattning. Men erfarenheten, även från senaste tid, visar, att domstolarna kunnat vara till nytta för demokratin genom att i tider då den varit i fara icke vika undan för maktspråk. Med utgångspunkt från det anförda skisserar justitierådet Conradi på följande sätt, efter vilka ungefärliga riktlinjer skyddet för några av de centrala rättigheterna i 2 kap. skulle kunna byggas upp men understryker, att det endast är fråga om högst preliminära hållpunkter.

1) *Personlig frihet*. Förslag: Ingen må fängslas eller eljest berövas friheten utan att till stöd härför kan åberopas en i lag angiven noggrant bestämd grund. Såsom sådan grund må icke gälla ras, hudfärg, språk eller religion. Den som berövats friheten skall, om beslutet icke meddelats av domstol, ha rätt att utan uppskov få frågan om åtgärdens laglighet prövad av domstol.

Kommentar:

a) »Ingen». Det är möjligt att undantag helt eller i vissa hänseenden måste göras för utlänningar. Bestämmelserna i 35—38 §§ utlänningslagen ge dock enligt min mening administrationen alldeles för vidsträckta befogenheter.

b) »I lag angiven grund». Det måste anses vara av synnerlig betydelse, att grunderna för frihetsberövande icke få bestämmas annorledes än genom lag. Det är visserligen sant, att en mängd straffbestämmelser, som nu meddelas genom administrativ författning, med den föreslagna grundlagsregeln icke skulle kunna komma till stånd utan riksdagens medverkan, men det är en olägenhet som väger lätt i jämförelse med att en diktatorisk regering skulle utan hinder av grundlagen ensam kunna stadga straff på upp till (enligt utredningen) 6 månaders fängelse.

c) »Noggrant bestämd». Jfr nedan under f). — Sådana vaga bestämmelser som de i 35 och 38 §§ utlänningslagen förekommande skulle vara oförenliga med det här föreslagna grundlagsstadgandet.

d) »Ras, hudfärg, språk eller religion». Det kan övervägas att här medtaga också politisk åskådning. *Enbart* på grund av sin politiska uppfattning skulle alltså ingen kunna berövas friheten.

e) »Domstols prövning». Även administrativ domstol räknas givetvis hit. Lagligheten av frihetsberövanden enligt t. ex. barnavårdslagen, lagen om nykterhetsvård, lagen om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna, epidemilagen och lex veneris prövas i sista instans av regeringsrätten. — Frågor om utskrivning från sinnessjukhus handläggas i sista instans av sinnessjuknämnden. Det kan ifrågasättas, om denna nämnd kan betraktas som administrativ domstol.

Skulle icke annan domstol hava angivits för prövning av hithörande spörsmål, måste allmän domstol anses behörig.

f) »Frågan om åtgärdens laglighet». I första hand har domstolen att pröva om frihetsberövandet står i överensstämmelse med den lag som åberopas till stöd för ingreppet. Detta är ett vanligt lagtillämpnings- eller lagtolkningsspörsmål. Men i andra hand kan fråga uppkomma om grundlagsenligheten. Man kommer då in på området för domstolens lagprövningsrätt.

Skulle domstolen finna, att i den lag som åberopas till stöd för frihetsberövandet icke återfinnes någon tillräckligt noggrant bestämd grund för åtgärden eller att för frihetsberövandet icke finnes något som helst lagstöd — åtgärden har t. ex. vidtagits med stöd enbart av en administrativ författning — skall beslutet upphävas.

2) *Församlingsfriheten* är ett viktigt inslag i det demokratiska statskicket. Det föreslås till övervägande, att inskränkning i församlingsfriheten må ske allenast med stöd av lag, att lagen skall noggrant ange de fall då sådan inskränkning får äga rum, att de inskränkningar i församlingsfriheten som stadgas icke få ha annat syfte än att trygga allmän ordning och säkerhet eller tillgodose den allmänna hälsovården samt att fråga om lagligheten av myndighets beslut att vägra tillstånd till offentlig sammankomst eller att upplösa offentlig sammankomst icke må undandragas domstols prövning.

I fråga om bestämmelsens uppbyggnad kan i stort sett hänvisas till vad som anförts under 1). Beträffande fullföljd av talan mot beslut, varigenom tillstånd till offentlig sammankomst vägrats eller dylik sammankomst upplösts, finnes för närvarande en bestämmelse i 13 § 1 st. lagen om allmänna sammankomster. Sista instans är Kungl. Maj:t i statsrådet (jfr SOU 1959: 4 s. 480 ff). Med den här ovan föreslagna regleringen skulle instansordningen rimligen bli polismyndighet — länsstyrelse — regeringsrätten. Det bör närmare övervägas vem som skall tillerkännas klagorätt (arrangör eller även annan). Regeringsrätten skulle, med den allmänna lagprövningsrätt som tillkommer domstolarna, i ett mål om lagligheten av ett upplösningsbeslut kunna såsom grundlagsstridig underkänna en i lagen (»lagen om allmänna sammankomster») föreskriven upplösningsgrund, vilken funnes gå utöver syftet att trygga allmän ordning och säkerhet eller tillgodose den allmänna hälsovården.

3) *Föreningsfrihet*. Vad som här speciellt påkallar uppmärksamhet är friheten för politiska (och kanske också för religiösa) föreningar. Förslag: Politisk eller religiös förening må icke tvångsupplösas med mindre dess verksamhet avser att med våldsamma medel omstörta statskicket eller störa allmän ordning och säkerhet eller inkräkta på medborgares frihet. Beslut om upplösning fattas av riksdagen. På begäran av medlem i upplöst förening skall högsta domstolen pröva om föreningens verksamhet varit sådan som nyss sagts och, om så finnes icke vara fallet, upphäva beslutet.

Jfr den danska grundloven (1953) § 78.

4) *Äganderätt*. Ehuru frågan om grundlagsskydd för den privata äganderätten är ytterst omstridd och svårbemästrad, är det knappast möjligt att helt förbigå äganderättskyddet vid uppgörandet av rättighetskatalogen. Jag föreslår till övervägande ett stadgande av följande innebörd: Ingen må genom expropriation, rekvisition eller liknande förfogande förpliktas att avstå sin egendom utan att det sker för tillgodoseende av ett i lag noggrant bestämt allmänt eller enskilt intresse av synnerlig vikt. Ersättning skall utgå enligt grunder som angivas i lagen; ersättningen må ej understiga vad som kan anses skäligt. Den som ålagts avstå sin egendom skall äga att påkalla domstols prövning av beslutets laglighet och ersättningens storlek.

Kommentar:

a) Stadgandet har ansetts böra begränsas till avstående av egendom. Skulle sådana ingrepp som byggnadsförbud (enligt byggnadslagen, strandlagen o. s. v.) eller rentav intrång i näring el. dyl. dragas in i resonemanget,

bleve det säkerligen omöjligt att åstadkomma någon enhetlig bestämmelse. Analogisk tillämpning lär dock icke vara helt utesluten.

b) Exemplifieringen av ingreppen medför viss begränsning av stadgandets tillämpningsområde, bl. a. i förhållande till beskattning (i den mån den icke är av konfiskatorisk natur). Jfr Castberg, Norges statsforfatning II, 1947, s. 356—362.

c) »Domstols prövning av beslutets laglighet». Frågan huruvida ett visst ändamål tillgodoser allmänt eller enskilt intresse av synnerlig vikt är i regel ett lämplighetsspörsmål och faller därigenom utanför den laglighetsprövning som här avses. Endast om det är alldeles klart i ett särskilt fall, att åtgärden icke vidtagits för att tillgodose ett allmänt eller enskilt intresse av synnerlig vikt, torde domstol kunna underkänna beslutet. Den danska grundlovens § 73 synes tolkas på motsvarande sätt; se Karnovs Lovsamling I, 1961, s. 16, not 231 samt Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 753 ff, särskilt s. 755 mitten. Enligt den norska grunnloven (§ 105) synes däremot domstol icke äga pröva frågan om skyldigheten att avstå egendomen; se Castberg, anförda arbete s. 342.

d) I fråga om ersättnings storlek har utredningen i motiven (SOU 1963: 17 s. 193 mitten) anført, att principen om egendomens trygghet, vilken föreslås bli grundlagsfäst, ger uttryck för den gällande grundsatsen om rätt till full ersättning vid tvångsavhändelse av äganderätt. Jag har icke vågat omsätta detta uttalande i en uttrycklig föreskrift. Men jag tror, att kombinationen av i lag specificerade ersättningsgrunder och domstolsprövning — med den ytterligare befogenhet domstolen genom stadgandet måste anses ha erhållit att i vart fall vägra godtaga ersättning som domstolen finner uppenbart underskrida skäligt belopp — kommer att bereda den som utsatts för ingreppet tillräckligt skydd. — Rätt till domstolsprövning i hithörande fall torde i allmänhet föreligga redan nu. Det är belysande, huru som enligt epizootilagstiftningen frågan om rätt till ersättning av allmänna medel för djur som nedslaktats och mjölk som förstörts på grund av t. ex. mul- och klövsjukemittla prövas i sista hand av regeringsrätten, medan spörsmål om ersättning av statsmedel för förlorad arbetsförtjänst och in-trång i näring vid isolering och andra dylika åtgärder i anledning av epizooti avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet.

Det kan ifrågasättas, om riksvärderingsnämnden kan betraktas som domstol. Jfr vad ovan under 1 e) sagts om sinnessjuknämnden.

Möjligheterna till domstolsprövning vid ingrepp i grundlagsfästa fri- och rättigheter beröres närmare även av *Svea hovrätt*, som framhåller att en rättighet mister mycket av sitt värde om en kränkning icke kan beivras. Är det en enskild person som har tillfogat orätten, finns väl rimliga garantier i form av åtalsmöjlighet och skadeståndsrätt. Om däremot kränkningen kommit i form av en tjänsteåtgärd eller eljest från det allmännas sida är de rättsliga möjligheterna till reaktion och kompensation icke lika stora. Detta gäller redan, om också ej i så hög grad, när en offentlig tjänsteman av vårdslöshet kränker enskilds rätt, eftersom rätten att i culpafall få skadestånd av staten ännu är starkt begränsad. Av större intresse i detta sammanhang är emellertid fall där kränkningen är en följd av en lagstridig författning (liksom mellanfallen där en kränkning huvudsakligen har sam-

band med lagstridigt beslut av myndighet). Möjligheterna till domstolsprövning och till kompensation är icke stora. I Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna har i artikel 13 intagits en garantibestämmelse, enligt vilken envar, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning. Frånvaron av sådan klagorätt kan liksom underlåtenhet att uppfylla andra regler i konventionen ådraga vederbörande stat internationellt ansvar utkrävt genom beslut av Europarådets ministerkommitté eller utslag av dess domstol (vars jurisdiktion Sverige likväl icke underställt sig). Av intresse är även artikel 8 i Förenta nationernas deklaration om de mänskliga rättigheterna, oaktat denna icke innebär några juridiskt uttvingbara förpliktelser. Där förklaras att envar har rätt till verksam hjälp från sitt lands behöriga domstolar mot handlingar som kränker de grundläggande rättigheter vilka tillkommer honom genom lag eller författning. I anslutning härtill kan nämnas att i Västtyskland äger envar anföra s. k. författningsbesvär direkt hos författningsdomstolen i fall då den offentliga makten gjort intrång på vederbörandes grundrättigheter, antingen detta skett genom lagstiftning, dom eller beslut. Att nu i den svenska grundlagen införa någon garantibestämmelse i förhållande till kränkning av grundläggande fri- och rättigheter kan väl sägas vara motiverat men samtidigt svårt. Hovrätten vill dock understryka det angelägna i att man inom rimlig tid reglerar det administrativa besvär förfarandet, klarlägger domstolarnas kompetens att pröva administrativa beslut samt genom lagstiftning vidgar rätten till ersättning för skada orsakad av statlig eller kommunal verksamhet.

Som en ytterligare möjlighet att förstärka skyddet för de medborgerliga rättigheterna har under remissbehandlingen även det förslaget framförts, att man skulle kunna i större omfattning än utredningen föreslagit kräva riksdagens mer eller mindre direkta medverkan för att inskränkningar i rättigheterna skall få ske. *Högsta domstolens flesta ledamöter* finner sålunda en tänkbar utväg att stärka grundlagsskyddet för medborgerliga fri- och rättigheter vara att, i större utsträckning än som skett i utredningsförslaget, för bestämmelser som inskränker rättigheterna kräva lagform eller — om den omedelbara beslutanderätten finnes höra tillkomma regeringen eller annan myndighet — stöd av särskild lag. Skulle det befinnas, att någon av de upptagna fri- och rättigheterna icke kan kringgärdas med grundlagsskydd av någon effektivitet, utan behov föreligga av en i det närmaste obegränsad möjlighet till administrativ reglering, torde stadgande om en sådan rättighet knappast ha sin plats i grundlag. Nyssnämnda sätt att stärka grundlagsskyddet behandlas även av *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges allmänna exportförening* och *Sveriges*

grossistförbund. I gemensamt yttrande framhåller dessa organisationer, att de i 2 kap. upptagna fri- och rättigheterna — utom 6 §, jfr nedan s. 165 — är av sådan valör, att starka garantier för deras bevarande bör föreligga. En viss sådan garanti skulle ligga däri, att inskränkningar i rättigheterna skulle kunna ske endast med riksdagens medverkan. Enligt organisationernas uppfattning bör därför generellt den regeln gälla, att inskränkningar i förevarande fri- och rättigheter får vidtagas endast genom lag eller med stöd av lag.

Under remissbehandlingen har såsom tänkbar utväg att förstärka skyddet för medborgerliga rättigheter även det förslaget framförts, att man skulle kräva kvalificerad majoritet i riksdagen för inskränkningar i rättigheterna. *Svea hovrätt* framhåller, att en sådan lösning visserligen skulle kunna medföra en del lagtekniska problem, men att frågorna är av sådan vikt att nämnda förhållande icke bör utgöra något hinder. Vad som bör omfattas av det särskilda skyddet är närmast själva kärnområdet inom de viktigaste fri- och rättigheterna. Det vore enligt hovrättens mening exempelvis mycket rimligt att kräva kvalificerad majoritet för införande av dödsstraff, medan det givetvis skulle räcka med vanlig lagform för ändring av bestämmelser om frihetsstraff. Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* är den kanske lämpligaste vägen för stärkande av rättsskyddet att kräva kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut, som avser ifrågavarande rättigheter. För en sådan lösning uttalar sig även *länsstyrelserna i Älvsborgs och Västernorrlands län*, varvid i sistnämnda yttrande åberopas att en sådan ordning gäller i Finland. *Jämväl länsstyrelsen i Västerbottens län* ifrågasätter, om icke någon särskild form bör övervägas för beslut om ändring i de lagregler, som har avseende på de skilda rättigheterna.

Länsstyrelsen i Uppsala län anvisar även den utvägen att hänskjuta frågor om inskränkningar i fri- och rättigheterna till folkomröstning.

Även *Sveriges juristförbund* är inne på tanken att man skulle kunna ge större fasthet åt den rättsliga regleringen av frågor av central betydelse för den enskilde genom att till lagstiftningen härom knyta särskilda garantier i form av t. ex. krav på kvalificerad majoritet i riksdagen vid lagstiftningen eller på folkomröstning i vissa särskilt vitala avseenden.

Att det föreslagna skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna är för svagt och opreciserat, är icke den enda principiella anmärkning som framställts mot förslaget i denna del. En annan återkommande anmärkning av mera principiell natur mot förslaget är, att samordningen mellan reglerna i 2 och 7 kap. är otillfredsställande. Såsom förut framgått (s. 104 f.), har sålunda *högsta domstolens flesta ledamöter* ansett, att en bättre samordning mellan bestämmelserna i nämnda båda kapitel är påkallad. *Regeringsrättens ledamöter* anmärker, att bestäm-

melserna i 2 kap. till sitt innehåll huvudsakligen sammanfaller med bestämmelserna i 7 kap. 2 § rörande omfattningen av riksdagens lagstiftningsmakt. Denna inkonsekvens i systematiskt hänseende förvärras därav, att parallelismen icke är fullt genomförd utan att de olika stadgandena delvis strider mot varandra. Såsom exempel må nämnas, att enligt 2 kap. 1 § närmare bestämmelser rörande däri angivna fri- och rättigheter endast kan givas genom grundlag eller annan lag, medan enligt 7 kap. 2 § »mindre ingripande» bestämmelser i där uppräknade ämnen — bland annat rörande enskildas inbördes förhållanden samt om brott och påföljd för brott — skall kunna beslutas av regeringen eller i vissa fall t. o. m. av annan myndighet. Exemplet kan mångfaldigas. De brister, med vilka förslaget sålunda är behäftat, ger upphov till svåra tolkningsfrågor, när det gäller att söka närmare kartlägga räckvidden och innebörden i övrigt av de särskilda stadgandena i 2 kap. Bristerna är av den art, att ledamöterna måste avstyrka, att förslaget i nu förevarande del lägges till grund för lagstiftning utan att först undergå en genomgripande bearbetning. Med hänsyn härtill synes överflödigt att gå närmare in på de tolkningsfrågor, som sammanhänger med den nu framförda anmärkningen mot förslagets systematik. — I den mån bestämmelserna i 2 kap. och i 7 kap. 2 § har identiskt eller närstående innehåll bör i klarhetens intresse en omarbetning äga rum. Hinder synes därvid icke möta att åt stadgandena i ämnet ge sådan utformning, att de bibehåller sin karaktär av fri- och rättighetsförklaring. Även *Svea hovrätt* anser en dubbling föreligga mellan 2 kap. och 7 kap. 2 §, något som i sin mån minskar värdet av förslaget i 2 kap. Liknande synpunkt anföres av *länsstyrelsen i Stockholms län*.

Hovrätten över Skåne och Blekinge erinrar om att utredningen i varje särskilt stadgande i 2 kap. med varierande formulering uttryckt att den angivna rättigheten gäller enligt vad som stadgas i lag eller att den icke får inskränkas annat än enligt lag. Rättighetsförklaringen mister härigenom i hög grad sin förpliktande form. Reservationerna är samtidigt otillräckliga. För det praktiska genomförandet och säkerställandet av de rättigheter det här gäller kan det på varje punkt krävas preciseringar, varvid det blott är en teknisk fråga om dessa har en positiv eller negativ form och sålunda tillägger medborgarna en rättighet eller inskränker en förutsatt sådan. Rättigheten säkerställes icke blott genom lag; härför kan också krävas åtgärder av annat slag. För att rätten till undervisning och utbildning skall vara någon praktisk realitet fordras lokaler och lärare. För att medborgarens egendom skall vara tryggad fordras att polisväsen, brandväsen och försäkringsväsen fungerar i samhället. För att man oförkränkt skall kunna sända meddelande genom posten fordras att denna icke är lamslagen av brist på personal och utrustning. Exemplet kan mångfaldigas. Enligt hovrättens mening är det icke behöfligt att på varje punkt ängsligt betona att rättigheten blott sträcker sig så långt som angives i lag. Detta kan generellt

förutsättas, och hela frågan vad som skall behandlas i lag bör i stället samlas i 7 kap. där denna fråga ändå måste besvaras. Även om det visar sig möjligt att därigenom ge rättighetsförklaringen en något mera energisk form, inskränker sig dess sakliga betydelse till att ange riktlinjer för lagstiftning och samhällsorganens åtgärder i övrigt. Man bör likväl icke underskatta värdet av att rättsstatens och demokratins grundläggande principer inskrives i grundlag, vilket är ägnat att medverka till att dessa principer blir respekterade. Det kan ha en ej ringa betydelse att de sålunda får en uppmärksam placering och genom författningens utnyttjande i skolundervisningen hålles levande för kommande generationer. Denna funktion, som ställer särskilda krav på avfattningen, bör noga beaktas. *Sveriges juristförbund* framhåller, att det praktiska resultatet av rättighetsförklaringarna i 2 kap. i stort sett endast blir att lag måste väljas som form för reglering av rättigheterna. Detta syfte kan emellertid nås på ett enklare och lagtekniskt bättre sätt genom att utforma bestämmelserna i 7 kap. om lagområdet så att normering av rättigheterna kommer att kunna ske endast genom lag. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* finner det angeläget, att en rättighetskatalog sådan som den i 2 kap. erhåller ett så konkret utformat innehåll som möjligt. Enligt föreningens mening brister utredningens förslag på många punkter i detta avseende. Lagbuden bör sålunda ges en positiv formulering och icke, som nu skett i t. ex. 4 och 6 §§, endast ge en hänvisning till regler i annan lagstiftning. Att den närmare, från tid till annan växlande utformningen av de ifrågavarande rättigheterna skall ske genom andra författningar är självklart och att det skall ske genom lagstiftning bör angivas i 7 kap. Däremot kan i vissa fall vara nödvändigt att i förevarande kapitel angiva att en i absolut form uttryckt rättighet kan begränsas genom lagstiftning.

Några remissorgan ingår på frågan om eventuella tillägg till de i 2 kap. angivna fri- och rättigheterna. *Svea hovrätt* framför härutinnan flera förslag. I hovrättens yttrande framhålles att frågan, vilka fri- och rättigheter som bör inskrivas i grundlagen, naturligen blir beroende av den vid tillfället rådande allmänna meningen om vad som är väsentligt för medborgarna och samhället och på vilka områden riskerna för kränkningar kan väntas bli stora. Utredningen har föreslagit en i förhållande till gällande grundlag väsentlig utökning av fri- och rättigheterna. Förslaget är dock ingalunda så omfattande som blivit vanligt i en del moderna författningar. Utredningen har i hög grad byggt på det år 1941 framlagda förslaget (SOU 1941: 20), vilket icke gick ut på att införa en hel rättighetskatalog i grundlagen utan endast var inriktat på en ändring av § 16 regeringsformen. Vid bedömning av frågan, vilka rättigheter som bör medtagas, kan vara anledning att anknyta till Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna, vilken Sverige ratificerat. Man bör vidare icke försumma att söka se framåt och ange skyddsområden med utgångspunkt

från vad utvecklingen kan tänkas medföra. Likaså måste man ha för ögonen, vilket faktiskt rättsligt skydd som kvarstår, sedan man angivit de undantag som anses nödvändiga. — Hovrätten ingår därefter först på den för alla fri- och rättigheter grundläggande principen om normmässighet och likhet inför lagen. I utländska författningar finnes ofta föreskrifter om att rättigheterna skall gälla lika för alla medborgare utan åtskillnad av exempelvis kön, ras, hudfärg, religion o. s. v. Motsvarande gäller FN:s deklaration och Europarådskonventionen. Hovrätten erinrar om att den tidigare (se s. 85 f.) förordat att stadgandet i 1 kap. 2 § bör, i vad gäller principen om likhet inför lagen, ersättas av föreskrift i 2 kap. som tydligt framhäver denna väsentliga grundsats. Hur ett sådant stadgande närmare skall avfattas kan enligt hovrätten diskuteras. Det kan knappast vara helt lämpligt att göra det så kortfattat som ett konstaterande av allas likhet inför lagen, eftersom man ju i åtskilliga hänseenden måste eller bör ge olika bestämmelser för olika kategorier medborgare, exempelvis i fråga om värnplikten. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* anser, att den föreslagna rättighetskatalogen bör kompletteras med en allmän regel om likhet inför lagen. En sådan regel bör lämpligen stå först i kapitlet och ansluta sig till artikel 2 första stycket i Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och artikel 14 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Jämväl *länsstyrelsen i Uppsala län* fäster uppmärksamheten på att kapitlet icke har någon förklaring om medborgarnas likställighet oavsett kön, ras, härkomst, religion eller politisk åskådning.

Svea hovrätt ifrågasätter vidare, om icke den föreslagna rättighetskatalogen bör utvidgas med regler om medborgarskap, föräldrars rätt att fostra sina barn samt rätten till strejk och lockout. Till stöd för dessa förslag anföres följande.

Vad först angår regler om svenskt medborgarskap är ju dessa av grundläggande betydelse för statsordningen över huvud taget. Redan detta kan motivera att de väsentligaste principerna inskrives i grundlagen. Härtill kommer att medborgarskapet för den enskilde individen har en utomordentlig betydelse. Det gäller inte bara hans politiska rättigheter, såsom rösträtten, utan det gäller hans rätt att vistas i Sverige och mycket annat. I flera utländska författningar finnes regler angående medborgarskap intagna. Så föreskrivs exempelvis i den italienska författningen att ingen får av politiska skäl berövas sitt medborgarskap. Den väst-tyska författningen stadgar att det tyska medborgarskapet icke får frångå någon och att förlust av medborgarskap får inträda blott på grundval av lag och emot den berördes vilja endast i fall vederbörande icke blir statslös. Även i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna finnes en artikel med föreskrift om att envar har rätt till nationalitet och att ingen må godtyckligt berövas sin nationalitet eller förmenas rätten att ändra nationalitet.

Det är givet att i grundlagen icke bör ges några mer ingående regler om medborgarskap, men några av de mest väsentliga principerna borde kunna

inskrivas. Enligt hovrättens mening kunde sålunda i vart fall stadgas att infödd, i riket bosatt svensk medborgare icke må utan medgivande fråntagas sitt svenska medborgarskap med mindre han samtidigt av fri vilja blir medborgare i annan stat. Vidare att svensk medborgare icke må förmenas rätten att bli befriad från sitt svenska medborgarskap, såvida han ej därigenom blir statslös. Bestämmelser i övrigt om svenskt medborgarskap bör ges i lag.

I flera författningar finns regler till familjens skydd, bland annat angående rätten för föräldrar att uppfostra sina barn. Stadganden härom finns i den italienska och den väst-tyska författningen. Även de i Förenta nationernas deklaration om de mänskliga rättigheterna ingående artiklarna till skydd för familjen liksom däremot svarande delar av Europarådskonventionen och dess tilläggsprotokoll kan här beaktas. Hovrätten finner det önskvärt att i den nya regeringsformens 2 kap. fastslås grundsatsen om föräldrars rätt att uppfostra sina barn. Rätten kan naturligtvis icke göras undantagslös. Inskränkning skall till barnens skydd kunna föreskrivas i lag för fall då föräldrarna tydligt brister i förmåga och lämplighet.

Vad slutligen angår rätt till strejk och lockout finns strejkrätten intagen i franska och italienska författningarna. I båda anges att rätten att strejka utövas inom ramen för de lagar, som reglerar den.

För parterna på arbetsmarknaden är naturligen regleringen av ifrågakommande stridsåtgärder av största betydelse. Sådan reglering skall i enlighet med stadgande i 7:2 ske i lag (med undantag för mindre ingripande bestämmelser). Härav följer dock icke någon ovillkorlig rätt till viss åtgärd. Intet hindrar att en lag helt utesluter strejk och lockout som lovliga stridsåtgärder. Möjligheten att tillgripa dylika åtgärder framstår dock som så väsentlig att det bör övervägas om icke i 2 kap. bör intagas ett principstadgande om rätt därtill. I lagrummet kan lämpligen stadgas att parterna på arbetsmarknaden under förutsättningar som närmare anges i lag äger rätt att såsom stridsåtgärd använda sig av strejk och lockout.

I detta sammanhang må också erinras om att hovrätten, såsom ovan (s. 86) angivits, förordar att i 1 kap. 2 § förslaget till regeringsform intages ett generellt målsättningsstadgande, vari bl. a. anges att tillgången till bostad och livsviktiga förnödenheter skall tryggas.

Blekinge läns landstings förvaltningsutskott efterlyser bland fri- och rättigheterna den kommunala beslutande- och beskattningsrätten.

I *Svea hovrätts* yttrande behandlas även frågan om skydd för juridiska personer. Hovrätten framhåller, att de i 2 kap. intagna fri- och rättigheterna enligt lagtexten endast gäller enskilda individer. Med undantag för föreningsfrihet att verka ohindrad talar även motiven endast om fysiska personer. Det är därför ovisst vilket skydd som är avsett att tillkomma juridiska personer. Främst av intresse är här stadganden till skydd för egendom, men även post- och telehemligheten samt yttrandefriheten är av betydelse. Fall då ett ingrepp formellt riktar sig endast mot en juridisk person men i verkligheten drabbar enskilda — såsom vid expropriation av fastighet tillhörig ett aktiebolag — måste självfallet bli omfattade av

grundlagsskyddet. Anledning att göra undantag för sådana fall då det icke kan sägas att viss enskild person blir lidande — exempelvis vid åtgärder mot en del självständiga stiftelser — finns dock icke. I den väst-tyska författningen stadgas i artikel 19 att de grundläggande fri- och rättigheterna skall gälla för inländska juridiska personer såvitt de till sin karaktär är tillämpliga på dessa. Hovrätten förordar, att en motsvarighet till detta stadgande införs i 2 kap. *Större akademiska konsistoriet i Stockholm* påpekar att rättighetsförklaringarna i 2 kap. icke inrymmer något skydd för offentligrättsliga subjekt eller särskilda institutioner. Enligt universitetsstatuterna § 2 skall emellertid universitetet oförkränkt åtnjuta den egendom samt de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter, som lagligen tillkommer dem. Konsistoriet ifrågasätter om icke denna universitetens traditionellt fria ställning bör komma till uttryck i grundlagen.

Såsom ovan angivits av styrker *justitierådet Karlgren*, att rättighetsstadgandena i 2 kap. upptages i en ny regeringsform. Till stöd för denna ståndpunkt anföres följande.

Vilken innebörd dessa stadganden skola anses äga och vilken uppgift de skola fylla är knappast fullt klart. Avfattningen ger intryck av naturrättsliga föreställningar, som eljest principiellt äro främmande för icke blott modern nordisk rättsvetenskap utan även, i stort sett, nutida nordisk rättstillämpning. Författningsutredningen kan dock icke antagas ha utgått från en sådan orimlighet som att de uppräknade rättigheterna skulle finnas till som sådana oberoende av rättsordningen, låt vara att de bleve av denna »erkända» eller »skyddade». Ej heller kan man gärna ha tänkt sig, att ett lagfästade av rättigheterna i den allmänna form som här avses skulle kunna ha förmåga att »skapa» desamma, skänka dem juridisk realitet. Uppenbart är nämligen — alldeles bortsett från den förödande kritik som i nyare svensk rättsvetenskap riktats mot rättighetskonstruktionen över huvud och därmed förbundna vanföreställningar — att ett stadfästade i lag av så generella rättigheter som dem som nu åsyftas icke, eller åtminstone icke annat än i ringa utsträckning, kan åvägabrinda det rättstillstånd man har i sikte när sagda rättighetsterminologi användes. För ändamålet erfordras fastmera ett system av konkreta rättsregler — av civilrättslig, straffrättslig, förvaltningsrättslig, processrättslig m. m. natur. I avsaknad av dylik konkretisering skulle icke blott äganderätt och andra förmögenhetsrättigheter utan även de anmärkta mera personliga rättigheterna vara otänkbara eller sakna större praktisk betydelse.

Vad författningsutredningen menat har förmodligen i stället varit, att de i 2 kap. regeringsformen upptagna lagstadgandena innefattade en viss garanti för att det även i framtiden skall finnas konkreta lagbestämmelser av icke grundlags karaktär — resp. i praxis utbildade och tillämpade regler — av beskaffenhet att genom dem ernås ett sådant rättsskydd som man vid talet om ifrågavarande rättigheter har i tankarna. Det rör sig med andra ord om ett slags direktiv avseende rättsordningens innehåll i angivna hänseende, riktade i första hand till framtida riksdagar rörande utövning av lagstiftningsmakten men även till andra statsorgan beträffande dessas rättstillämpande verksamhet. Häri ligger då inneslutet att de konkreta rättsreg-

ler, som *nu* gälla och som innebära att man kan tala om äganderätt, rätt till personlig frihet o. s. v., måste om grundlagen ej ändras bibehållas, såvida ej direktiven själva tillåta »inskränkning» eller upphävande av rättigheter-na. Skulle t. ex. en riksdag framdeles genom nya lagbestämmelser eller upphävande av förutvarande utan stöd av dylik tillåtelse överkorsa det rätts-skydd, vars förefintlighet utgör grunden för att berörda rättigheter tänkas existera, åligger det andra statsorgan, vid judiciell eller administrativ rätt-skipning, att lämna lagstiftningsåtgärden utan beaktande.

Förutsatt att det vore möjligt att genom de i kap. 2 meddelade direktiven uppnå en garanti för ett effektivt upprätthållande av ifrågavarande rättig-hetsregler, kunde dessa stadganden fylla en funktion. Ett spörsmål för sig vore visserligen, huruvida det må anses försvarligt och lämpligt att genom grundlag binda statsmakternas framtida handlingsfrihet i den omfattning som av kravet på ett sådant effektivt rättighetsskydd skulle följa. Nu är emellertid denna förutsättning — även om man kunde räkna med att den framtida lagstiftaren vore besjälad av viljan att ställa sig grundlagen i före-varande del till efterrättelse — i stort sett icke uppfylld. Ty *dels* måste det, just på grund av rättigheternas mycket allmänna beskrivning, ofta bliva svårt att avgöra huruvida genom den ena eller andra lagstiftningsåtgärden eller förvaltningsakten verkligen skett intrång i vederbörande rättighet; de generella rättighetsbegreppen utgöra ett dåligt underlag för en sådan be-dömning. *Dels* är rättighetsskyddet enligt direktiven försett med så många förbehåll och inskränkningar, att värdet av detsamma även på denna grund blir ganska ringa.

Såsom närmare motivering för det senast anförda må framhållas följän-de. Endast undantagsvis är det i kap. 2 meddelade grundlagsskyddet ovill-korligt och således en garanti given mot inskränkning eller upphävande annorledes än efter ändring av grundlagen. Innebörden och existensen av de i 3, 4, 6, 7 och 8 §§ uppräknade rättigheterna är helt beroende av vad en riksdag i lagstiftningsväg kan komma att besluta. I huvudsak kan, bortsett från den med särskilt grundlagsskydd omgärdade tryckfriheten, det-samma sägas om de i 1 § omnämnda rättigheterna; vid ett förbehåll i motiven om att yttrandefrihet m. fl. rättigheter icke få genom lagstiftning bliva föremål för så omfattande begränsningar att rättigheten »ej längre kan anses råda» kan icke fästas större avseende. De i 2 och 10 §§ omtalade rättigheterna, bl. a. alltså rätt till personlig frihet och hemfrid, kunna in-skränkas redan genom beslut av administrativ myndighet icke blott då till stöd härför kan åberopas en »fullmaktslag» eller liknande utan även, en-ligt 7 kap. 2 § första stycket regeringsformen, så snart de inskränkande bestämmelserna kunna anses »mindre ingripande», en regel som för övrigt måste sägas vara uppseendeväckande. Rättigheterna enligt 5 och 11 §§ få utan vidare inskränkas eller upphävas på administrativ väg. Endast 9 § skänker ett mera ovillkorligt rättsskydd; effekten därav reduceras dock genom att regeln endast omfattar fall av »straff» i teknisk mening, icke tillika de fall då sanktionen konstruerats som annan »påföljd».

Måhända invändes att det dock kan ha sin betydelse, att alltså enligt åt-skilliga stadganden i kap. 2 inskränkning eller upphävande av ifrågava-rande rättigheter icke får ske annorledes än »genom lag». Värdet därav är dock begränsat redan därför att i ett statsskick, där parlamentarismens grundsatser härska och således riksdagen icke intager den självständiga ställning i förhållande till regeringen som är fallet exempelvis enligt 1809

års regeringsform, ingen som helst garanti eller ens större sannolikhet finnes för att, när ingrepp i rättigheterna av regeringen anses lämpliga, riksdagen ej skulle lämna sin medverkan. Vidare lär det vara en ogenomförbar tanke att, så allmänt innehåll som de berörda rättigheterna ha, inskränkningar i dessamma icke skulle kunna ske annat än genom lag; rättstillämpning å domstolars och administrativa myndigheters sida måste i icke ringa grad jämsställas med lag, vare sig denna rättstillämpning har natur av sedvanerätt i mera snäv bemärkelse eller icke (märk bl. a. verkan av »intressekollisioner»). Än ytterligare må i detta sammanhang ånyo hänvisas till att betydelsefulla inskränkningar måste komma att jämväl utan stöd i lag befinnas tillåtliga därför att själva rättigheten, så generellt beskriven som den är i 2 kap., icke därigenom anses kränkt. Ett exempel: Även ytterst långtgående inskränkningar i en ägares förfoganderätt kunna bedömas som försvarliga och icke kräva särskilt stöd i lag därför att själva »äganderätten» ej fördenskill tänkes rubbad. Betecknande är i det hänseendet, att man i 3 § funnit sig kunna pompöst förklara att »svensk medborgares egendom är tryggad» (= skall liksom för närvarande vara tryggad?), ehuru redan nu laglig möjlighet finnes att genom »inskränkande» regler beröva äganderätten mycket eller kanske större delen av dess innehåll och värde — för att icke tala om hur skattelagstiftning och åtgärder som urholka penningvärdet inverka härutinnan.

På grund av det anförda kan jag icke finna annat än att rättighetsstadgandena i 2 kap. ej äro av beskaffenhet att böra inflyta i den nya regeringsformen. Att försvara deras upptagande i denna under åberopande av att stadgandena — om de än i och för sig, såsom rättsregler betraktade, äro föga värda — ändock skulle kunna utgöra visst stöd, eventuellt ett moraliskt eller psykologiskt sådant, för att i framtida lagstiftning och rättstillämpning upprätthålla ifrågavarande rättighetssystem låter sig enligt min mening icke med fog göra. Det kan ej gagna respekten för grundlagen, att denna innefattar stadganden om ett rättighetsskydd, som till övervägande del måste antagas bliva illusoriskt, bliva mera sken än verklighet. Vackra ord, utan täckning av realiteter, äro i en lag — även grundlag — icke harmlösa. De kunna, såsom erfarenheten visat, göra ohägn.

I enlighet med vad som anförts i avsnittet om lagprövningsrätten (s. 70) anser även *regeringsrådet Hjern*, att de föreslagna reglerna om grundläggande fri- och rättigheter bör utgå.

Sveriges juristförbund anlägger följande syn på förslaget till 2 kap. regeringsformen.

Av grundläggande betydelse för den enskilde medborgaren är hur rättsordningen inom en stat uppbygges och upprätthålles. Rättsordningen utgöres av alla de normer rörande förhållandet mellan statsorgan och medborgare samt mellan statsorgan inbördes, som upptas i grundlag eller annan författning, samt de normer rörande medborgarnas inbördes förhållande, som finns i lag eller annan författning. Innehållet i en rättsordning är icke på förhand givet. Det förändras i takt med samhällsomdaningen. Vissa grundläggande värderingar äger dock så stark inneboende kraft att de med endast obetydliga förskjutningar bestått genom århundradena.

Rättsordningen i ett civiliserat samhälle kännetecknas numera framför allt av respekten för den enskilda människan. Den utgör resultatet av av-

vägningar mellan å ena sidan den enskildes anspråk på personlig och ekonomisk integritet samt handlingsfrihet och å andra sidan samhällets anspråk på den enskildes sociala medverkan genom handlande, tålande och underlåtande. Förekomsten av en rättsordning utgör förutsättning för att man över huvud taget skall kunna tala om rättigheter och friheter. Råder laglöshet, saknas trygghet. Några absoluta fri- och rättigheter finns ej. Avvägningen mellan den enskildes och samhällets anspråk är beroende av samhällsförhållandena och måste kunna förändras allt efter som samhällsutvecklingen fortskrider. Det kan räcka att som exempel peka på hur såväl den enskildes som samhällets anspråk växlar med avseende å en sådan rättighet som äganderätten allt efter den ekonomiska strukturen i samhället.

Mot bakgrund av denna syn på rättsordningen hyser juristförbundet tvekan mot vad författningsutredningen i 2 kap. föreslår i fråga om uppräknings av vad som kan betraktas som grundläggande fri- och rättigheter enligt svensk rättsordning. En dylik rättighetskatalog kan utformas på olika sätt. Författningsutredningen har i huvudsak valt metoden att blott nämna en rättighet vid namn och i övrigt hänvisa till reglering i lag. Samma metod har tillämpats i den tyska demokratiska republikens författning. Ur den där upptagna katalogen, som i flera avseenden påminner om den av författningsutredningen föreslagna, kan som exempel anföras artikel 10, där det förklaras, att varje östtysk medborgare (Jeder Bürger) »ist berechtigt, auszuwandern. Dieses Recht kann nur durch Gesetz der Republik beschränkt werden». Med dylika formalförklaringar kan jämföras t. ex. artikel 5 i Europarådets konvention för skyddet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, där rätten till personlig frihet och säkerhet givits en tämligen konkret, substantiell innebörd.

Det praktiska resultatet av sådana formalförklaringar som dem författningsutredningen föreslagit blir i stort sett endast att lag måste väljas som form för reglering av rättigheterna. Detta syfte kan emellertid nås på ett enklare och lagtekniskt bättre sätt genom att utforma bestämmelserna i 7 kap. om lagområdet så att normering av rättigheterna kommer att kunna ske allenast genom lag.

Principdeklarationerna skulle då i stället kunna intas i den ingress till en ny grundlag, som författningsutredningen skisserat. Såsom den nya författningens syfte skulle enligt författningsutredningen kunna anges, att den skall vara ägnad att skänka styrka och fasthet åt statsskicket och trygga svenska folkets lagbundna frihet. I detta sammanhang kunde enligt juristförbundets mening med fördel även göras uttalanden om den rättsideologi, som besjälade dem som skapat den nya grundlagen och som dessa vill skall inspirera kommande tiders lagstiftare. Lika onaturligt som det enligt svensk rättstradition ter sig att i lag uppta rena principdeklarationer utan rättsligt verksamt innehåll lika naturligt faller det sig att i en högtidlig ingress till en grundlag göra rättsligt icke förbindande uttalanden.

Det skulle emellertid enligt juristförbundets mening vara av värde, att till övervägande i så fall även upptas om ytterligare fasthet skulle kunna ges åt den rättsliga regleringen av frågor av central betydelse för den enskilde medborgarens rättsliga ställning genom att till lagstiftningen härom knöts särskilda garantier i form av t. ex. krav å kvalificerad majoritet i riksdagen vid lagstiftningen eller å folkomröstning i vissa särskilt vitala avseenden.

Av värde vore även att såsom alternativ till övervägande få upptaget, om det icke med förebild t. ex. av Europarådets förutnämnda konvention vore möjligt att utforma substantiella stadganden i grundlagen om de rättigheter, som bildar kärnan i den i 2 kap. intagna katalogen, såsom rätten till personlig frihet och till fri åsiktsbildning. Om den fria åsiktsbildningen kan t. ex. anföras att den utgör en omistlig faktor för ett demokratiskt statskicks. Demokratin står och faller med det fria ordet. Det förtjänar i detta sammanhang även framhållas, att numera icke blott tryckfrihet utan även frihet att i radio och television framföra åsikter måste tas i beaktande. Då fråga är om medborgerliga rättigheter, vilka måste bestå, så länge statskicket består, synes väl motiverat att de ingår som integrerande delar av grundlagen. Juristförbundet vill därför förorda, att ett sådant alternativ till författningsutredningens förslag som nu nämnts närmare undersökes.

Det förtjänar framhållas, att en lösning som den senast diskuterade gör en domstolskontroll över lagars och andra författningars grundlagsenlighet mer meningsfull än författningsutredningens förslag till lösning. Domstolarna skulle, om preciserade medborgarrättigheter inskrevs i grundlagen, få möjlighet att fungera som ett verkligt värn för den enskilde medborgarens fri- och rättigheter. Den av författningsutredningen föreslagna rättighetskatalogen däremot begränsar i stort sett domstolarnas kontroll över lagars och författningars grundlagsenlighet till en kontroll av att föreskriven ordning — grundlag, lag med lagråds hörande, lag utan lagråds hörande etc. — iakttagits vid viss frågas reglering. Nu nämnda förhållande utgör ytterligare ett skäl att överväga införande av preciserade medborgarrättigheter i grundlagen.

I fråga om den språkliga avfattningen av 2 kap. framhåller *Hovrätten över Skåne och Blekinge* att, ehuru författningsförslaget genomgående har en avfattning som fyller höga anspråk, det knappast kan sägas att rättighetskatalogen fått en formulering, som kan ge den en sådan plats i folkmedvetandet som tillkommer den. Härtill krävs även en litterär bearbetning. *Hovrätten* föreslår att lagtexten i rättighetskapitlet överarbetas ur denna synpunkt. *Svea hovrätt* påpekar, att i förslaget tempusväxling i verbformerna användes på ett något förvillande sätt. Det har exempelvis under debatten efter förslagets framläggande gjorts gällande att den futurala formen »skall tryggas» angående rätten till arbete i 2 kap. 6 § innebär att det är fråga om målsättning, medan presensformen »är tryggad» beträffande svensk medborgares egendom i 2 kap. 3 § innebär fastslående av en rättsgrundsats. En sådan tolkning är icke utan vidare klar. Den motsäges av det förhållandet att samma skillnad i verbformen finns mellan opinionsfriheten i 2 kap. 1 § och den personliga friheten i 2 kap. 2 §. En liknande anmärkning gör *justitierådet Karlgren*, som anser att avfattningen av 2 kap. genomgående bör ha imperativ karaktär. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* ifrågasätter om rubriken till 2 kap. är fullt adekvat med hänsyn till att kapitlet behandlar icke endast fri- och rättigheter utan även vissa »plikter» för medborgarna (t. ex. 7 §).

1 §.

I en del remissvar understrykes värdet av de i paragrafen upptagna friheterna. Sålunda framhåller *socialstyrelsen* att ifrågavarande fri- och rättigheter verkligen, såsom kapitelrubriken anger, är grundläggande, eftersom de kan sägas utgöra grundstommen för ett demokratiskt samhälle. *Hovrätten för Västra Sverige* förklarar att alla de i paragrafens första punkt angivna fri- och rättigheterna torde vara av den art att de bör redovisas i ett stadgande som fastslår en allmän medborgerlig opinionsfrihet. *Riksförbundet Landsbygdens folk* och *Sveriges lantbruksförbund* konstaterar att av förevarande fri- och rättigheter § 16 i nuvarande regeringsform endast omnämner religionsfriheten och tillägger att, eftersom de övriga fri- och rättigheterna numera i minst lika hög grad kan betecknas som »oförytterliga rättigheter», det är helt i sin ordning, att också dessa grundlagfästes.

Beträffande paragrafens allmänna uppläggning framhåller *Svea hovrätt*, att av den i motiven använda samlingsbeteckningen opinionsfriheten och av det föreslagna lagrummets avfattning framgår, att utredningen i främsta rummet inriktat sig på åsikts- och yttrandefriheten, medan man först i andra hand såsom en konsekvens av dessa rättigheter tagit med rätten att mottaga uppgifter och underrättelser. Hovrätten finner det naturligare att utgå från det allmännare begreppet andlig frihet och integritet samt att därefter ange skyddet utan någon inbördes gradering. Rätt att söka och mottaga information skall därför jämnställas med yttrandefriheten, icke blott framhållas som en följd av åsikts- och yttrandefrihet.

Ett par remissorgan synes mena, att paragrafen i större utsträckning än som skett bort uppmärksamma frågan om tankens och ordets frihet på massmediernas område. Enligt *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* bör särskild uppmärksamhet ägnas problemet om ordets och tankens frihet på de områden där det i vår tid kanske är mest aktuellt, nämligen i fråga om massmedia såsom radio, television och film. *Riksåklagarämbetet* är inne på en snarlik tankegång och beklagar, att utredningen varken i sammanhang med 1 eller 2 § ingått på förhållandet mellan grundläggande fri- och rättigheter samt radion och televisionen. Flera betydelsefulla men svårlösta frågor föreligger här, exempelvis spörsmålen om radions och televisionens självständighet i förhållande till statsmakterna samt om yttrandefrihetens gränser med avseende å dessa medier. Givetvis kan någon reglering i detalj i dessa hänseenden icke ske i grundlag. Med hänsyn till den utomordentliga betydelse för opinionen och samhällslivet över huvud, som radion och televisionen äger — en betydelse som kan väntas öka ytterligare i framtiden — hade det dock enligt ämbetets mening varit önskvärt att utredningen i samband med utarbetandet av ett särskilt kapitel om grund-

läggande fri- och rättigheter i vart fall i motiven gjort uttalanden rörande här avsedda spörsmål.

Frågan om särskilt grundlagsskydd för de i paragrafen ifrågavarande rättigheternas negativa variant diskuteras av *Svea hovrätt*. Hovrätten framhåller, att rättighet att göra något i regel också måste, utöver rätt att icke handla, innebära frihet från tvång på samma område. Enligt hovrätten har utredningen icke tillräckligt beaktat detta korrelat. Det måste dock av lagtext eller motiv klart framgå i vilken utsträckning denna så att säga negativa sida av en fri- eller rättighet omfattas av grundlagsskyddet. Åsiktsfriheten måste rimligtvis innebära att man icke får utsättas för obehörig påverkan, till religionsfriheten hör naturligen såväl rätt att icke hysa någon religiös uppfattning som rätt att icke tvångsvis bli utsatt för religiös propaganda. Föreningsfriheten bör innefatta rätt att vägra att ingå i föreningar. Av yttrandefriheten borde i princip följa frihet att yttra sig endast på sådant sätt som man själv önskar. Drivet till sin yttersta konsekvens innebär detta en rätt att tåga. Behovet för det moderna samhället att i alla möjliga sammanhang få upplysningar av den enskilde medför emellertid att den negativa sidan av yttrandefriheten icke torde kunna sträcka sig längre än till att man icke kan vara skyldig att yttra sig mot bättre vetande.

Spörsmålet hur pass vidsträckta inskränkningar som genom lag får göras i de i paragrafen upptagna rättigheterna beröres i flera yttranden. *Riksåklagarämbetet* påpekar, att formuleringen av 1 § första punkten ger intrycket av att garantin för däri angivna rättigheter skulle vara absolut. Rättigheterna är emellertid, enligt vad som framgår av paragrafens andra punkt, såtillvida begränsade, att den närmare innebörden skall framgå av särskild lagstiftning, antingen grundlag eller av riksdagen stiftad allmän lag. Enligt motiven är paragrafen att tolka så, att inskränkningar i de i paragrafen angivna rättigheterna genom allmän lag icke får göras för omfattande. Sålunda får exempelvis yttrandefriheten icke på något område genom vanlig lag inskränkas så att dess väsentliga innebörd angripes (SOU 1963: 17 s. 172). Det är emellertid icke lätt att ur lagtexten utläsa denna innebörd av paragrafen. Härtill kommer, att det icke i motiven givits någon närmare exemplifiering av fall, när en inskränkning skall anses väsentlig. I betraktande härav kan ifrågasättas om genom det föreslagna stadgandet i realiteten någon garanti av större värde erhållits för att en väsentlig eller mera omfattande inskränkning av rättighet, som anges i paragrafen, allenast sker genom grundlagsändring. Uppenbarligen kommer domstolarna vid den lagprövning, som utredningen förutsätter skola finnas, att ställas inför stora svårigheter, när det gäller att avgöra, i vad mån en av riksdagen stiftad allmän lag strider mot förevarande paragraf. Och paragrafens värde som skydd för medborgarna i ett skärpt inrikes- eller utrikespolitiskt läge lär icke bli stort. Med hänsyn

till vad nu anförts är enligt ämbetets mening en omarbetning av paragrafen påkallad. Även om det är förenat med svårigheter att i lagtext precisera, när en inskränkning är väsentlig, synes sålunda möjligheterna här till böra ytterligare utredas.

I viss mån likartade synpunkter återkommer i flera andra remissvar. Att innebörden av stadgandet ej klart framgår av lagtexten påpekas sålunda också av *socialstyrelsen*. Styrelsen förklarar sig förutsätta, att deklarationen i paragrafens första punkt betyder att icke ens riksdagen äger genom vanlig lagstiftning stadga någon mera väsentlig inskränkning i de angivna fri- och rättigheterna, utan att endast smärre regleringar, som påkallas av andra allmänna, väsentliga intressen får företagas. Enligt styrelsens mening bör eftersträvas att utforma paragrafen så, att ur själva lagtexten kan utläsas den huvudsakliga innebörden av stadgandet. En översyn av paragrafen bör därför företagas. Liknande synpunkter kan enligt styrelsens mening anföras beträffande en del av kapitlets övriga bestämmelser, varför även dessa bör överses. Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* lämnar varken paragrafens utformning eller motiven på alla punkter full klarhet i frågan, huruvida avvikelser från de angivna rättigheterna får göras i lag i vidare mån än som uttryckligen är utsagt och hur prövningen i så fall skall ske. Detta finner länsstyrelsen otillfredsställande. Länsstyrelsen frågar, om riksdagen exempelvis kan stifta en religionsfrihetslag, som icke ger varje svensk medborgare rätt att fritt bekänna och utöva sin religion, och om domstol kan pröva, huruvida så är fallet. Spörsmålen behöver enligt länsstyrelsen icke med nödvändighet regleras i lagtexten, men svaren bör entydigt framgå av motiven. Länsstyrelsen ställer sig också frågan, hur det förhåller sig, om de fundamentala principerna i paragrafen skulle ha övergivits i en lag. Länsstyrelsen förutsätter, att domstol i sådant fall äger rätt att förklara författningen ej stå i överensstämmelse med grundlag. Huruvida så är fallet, bör uttryckligen framgå av motiven. Enligt länsstyrelsens mening bör det sålunda göras fullt klart, att en lagprövningsrätt föreligger i fråga om yttrandefriheten, religionsfriheten och församlingsfriheten samt att begränsningar i dessa rättigheter ej heller i lag får göras så omfattande, att friheten icke längre kan anses råda. I fråga om föreningsfriheten anser länsstyrelsen däremot det i vissa situationer, t. ex. under krig, nödvändigt att kunna i lag stadga förbud mot vissa sammankomster. *Hovrätten för Västra Sverige* framhåller att den i paragrafen upptagna hänvisningen till grundlag, torde avse bestämmelserna om tryckfrihet i tryckfrihetsförordningen. Såsom utförligt reglerad i grundlag åtnjuter tryckfriheten en särställning bland de här ifrågavarande friheterna. De övriga friheterna kan närmare utformas och begränsas genom lag, d. v. s. de kan med den innebörd begreppet lag har i utredningens förslag närmare regleras endast genom beslut av riksdagen. Det skydd, som härigenom skapas för dessa friheter, riktar sig alltså mot åtgärder från regeringens och för-

valtningsmyndigheternas sida. Hovrätten ställer därefter frågan, hur långt riksdagen då kan reglera opinionsfriheten utan att åsidosätta grundlagens bud. Enligt hovrättens mening är det utan vidare klart, att opinionsfriheten icke kan vara obegränsad; utredningen har gett en mångfald exempel på inskränkningar, som är påkallade av särskilda intressen. På den uppställda frågan har utredningen själv givit ett svar, då den exempelvis i fråga om yttrandefrihet och föreningsfrihet sagt, att begränsningarna icke får göras så omfattande, att sådana friheter icke längre kan anses råda. För överskridande av denna gräns skulle med andra ord krävas ändring av grundlagen i den särskilda ordning som är stadgad härför. Uppenbart är, att det av utredningen antydda måttet på riksdagens befogenheter är ytterligt obestämt och i skilda situationer kan ges olika innebörd. Från denna synpunkt ter sig onekligen grundlagsskyddet för opinionsfriheten skäligen svagt. Man lär emellertid icke kunna sträcka sig längre utan att binda riksdagen på ett sätt, som i en given situation kan visa sig synnerligen olägligt. Det kan emellertid antagas, att själva det faktum att principerna för opinionsfriheten finnes stadfästa i grundlagen skall verka allmänt avhållande på tendenser till frihetsinskränkande åtgärder. Då hovrätten i det föregående berört frågan om opinionsfrihetens begränsning genom lag, har den självfallet utgått från det lagbegrepp som utredningen använder i sitt förslag. Detta innebär bl. a. att riksdagen icke äger att genom någon form av delegation överlämna åt regeringen att besluta om sådana föreskrifter som rätteligen tillhör riksdagens kompetensområde. Hovrätten har även förutsatt, att opinionsfriheten icke ingår bland de ämnen, i fråga om vilka mindre ingripande bestämmelser enligt 7 kap. 2 § får beslutas av regeringen.

I några remissvar framföres tanken att grundlagen bör specificera de ändamål för vilka inskränkningar skall få ske i de i paragrafen upptagna rättigheterna. *Högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* yttrar att 1 § beträffande de där upptagna rättigheterna hänvisar till närmare reglering i grundlag och annan lag. Hänvisningen till grundlag avser tryckfriheten. I fråga om övriga hithörande rättigheter synes i grundlagen böra fastslås icke blott att de får inskränkas endast genom lag utan även att inskränkningar får göras allenast för vissa angivna ändamål av oomtvistlig vikt, såsom statens säkerhet, upprätthållande av allmän ordning och liknande. I yttrandet hänvisas i detta sammanhang som jämförelse till § 16 regeringsformen i vad angår religionsfriheten. Vidare framhålles att Europarådskonventionen artiklarna 9—11, där motsvarande rättigheter behandlas, i någon mån torde kunna tjäna som förebild, men grundlagstexten bör kunna göras kortare och enklare. *Regeringsrättens ledamöter* är inne på en närbesläktad tanke. Enligt ledamöternas mening torde på ett tydligare sätt än som skett genom utredningens delvis dunkla motivuttalanden böra klargöras, i vad mån det före-

slagna grundlagsstadgandet gäller sådana föreskrifter, som icke har till syfte att inskränka någon av de i paragrafen angivna fri- och rättigheterna men som dock i någon mån verkar i dylik riktning. Såsom exempel nämnes föreskrifter rörande ordningen på allmänna platser o. d.

Vad därefter angår de särskilda i paragrafen reglerade friheterna upptager några remissorgan till behandling frågan, om åsiktsfriheten behöver särskilt omnämnas i grundlagen bredvid yttrandefriheten. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* kan det i förstone synas som om åsiktsfriheten såtillvida intager en särställning bland förevarande fri- och rättigheter som den icke behöver taga sig några yttre uttryck och därför är oåtkomlig för lagstiftning. Åsikter torde emellertid kunna manifesteras utan att yttras eller ges tillkänna genom något av de övriga i paragrafen omnämnda uttrycksmedlen. Bortsett härifrån framstår tanke- och åsiktsfriheten som en naturlig utgångspunkt för ett stadgande, som skyddar medborgarens rätt att fritt ge uttryck åt vad han tänker och anser. Slutligen erinras om att åsiktsfriheten även uttryckligen omnämnts i Förenta Nationernas rättighetsförklaring liksom i Europarådskonventionen i samma ämne. Även *Svea hovrätt* anför att det måhända kan förefalla onödigt att i grundlag inskriva särskilt skydd för åsiktsfriheten. Ett grundlagsbud om åsiktsfrihet torde dock kunna ha sitt värde. Till en början kan något tillspetsat sägas, att man icke får förföljas för sin åsikts skull. Den enskilde medborgaren skall i viss utsträckning kunna räkna med samhällets bistånd vid angrepp från andra enskilda. Någon fristående betydelse av större praktisk räckvidd torde detta dock inte få här. Vidare måste själva åsiktsbildningen vara fri på så vis, att det allmänna skall ge skydd genom att ingripa mot åtminstone vissa former av obehörig påverkan. Denna sida av friheten kan måhända med större rätt sägas höra till informationsfriheten men kan ändå lämpligen behandlas i detta sammanhang. Att åsiktsfrihet bör innebära rätt till sådant skydd är lika naturligt som att den personliga friheten innebär att individen skall skyddas mot frihetsberövanden. Likaså ligger det nära till hands att statsmakterna verkar för objektiv nyhetsförmedling, främst i massmedia såsom radio och television. Hovrätten framhåller vidare att det finns former av påverkan som kan visa sig särskilt farliga genom att de till vilka den riktar sig är helt omedvetna om att de är utsatta för någon indoktrinering (jämför exempelvis metoden att i en film visa enstaka bilder så hastigt att betraktaren icke medvetet uppfattar dem men ändå registrerar dem i sitt omedvetna). Metoder syftande till sådan påverkan torde säkerligen komma att utvecklas och kunna få en mångsidig användning. Med tiden kan det därför bli nödvändigt att överväga förbud för sådan verksamhet. Det är emellertid redan nu anledning att uppmärksamma dessa perspektiv vid avfattningen av de grundläggande bestämmelserna om den andliga integriteten.

Å andra sidan anser *länsstyrelsen i Gotlands län* att ordet åsiktsfrihet

kan utgå ur grundlagsparagrafen. Som skäl härför framhåller länsstyrelsen att enligt artikel 10 i Europarådskonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna åsiktsfriheten ingår som ett led i yttrandefriheten. Anledning synes icke föreligga att i regeringsformen ge yttrandefriheten en mera begränsad betydelse än i nämnda konvention.

Beträffande stadgandets utformning anmärker *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* att det icke klart framgår av paragrafens andra punkt, huruvida vad som åsyftas endast är friheten att uttrycka tankar och åsikter eller om meningen är att fastslå, att vid sidan av yttrandefrihet gäller grundsatsen att ingen skall få förfördelas eller gynnas för sina åsikters skull.

Vad sedan angår *yttrandefriheten* diskuterar några remissorgan frågan vilka uttrycksmedel som är avsedda att ingå under begreppet yttrandefrihet. *Riksåklagarämbetet* anför, att det med den lydelse förevärande paragraf erhållit icke är fullt klart om sådana uttrycksmedel som film och television går in under stadgandet. Vid film och television är det ju ej fråga om yttrandefrihet i egentlig mening utan om offentliggörande av bild. Av motiven framgår emellertid att nämnda massmedia skall omfattas av paragrafens bestämmelse om yttrandefrihet. Ämbetet erinrar om att i Europarådskonventionen artikel 10 också film och television uppenbarligen betraktats som former av yttrandefriheten, eftersom man i nämnda artikel ansett sig nödsakad att göra förbehåll beträffande tillstånd för bl. a. televisions- och biografföretag. När det gäller film kan ifrågasättas om icke filmcensuren utgör en sådan väsentlig inskränkning av yttrandefriheten, som enligt motiven till 2 kap. 1 § ej bör kunna ske genom allmän lag. Detta talar för att — i likhet med vad som skett i nyssnämnda artikel i Europarådets konvention — ett särskilt förbehåll göres i lagtexten om att stadgandet icke lägger hinder i vägen för dylik censur. *Svea hovrätt* framhåller, att yttrandefriheten i författningstexten fått en beskrivning, som direkt ansluter till motsvarande bestämmelse (1 kap. 1 §) i tryckfrihetsförordningen. Beskrivningen ger därför ej anledning till erinran. Emellertid kan det icke vara rimligt att, på sätt som angivits i motiven (s. 169), begränsa yttrandefriheten till vad som framföres genom tal eller i icke tryckt skrift, såvida icke dessa uttryck ges en mycket vid innebörd. Yttrandefriheten — en benämning som väl egentligen borde utbytas mot ett ord med vidare syftning — bör i princip omfatta alla sätt att uttrycka sig, det må vara genom tal, skrift, bild, gest eller andra metoder. Hovrätten anser, att detta bör komma till klart uttryck i motiven. Om yttrandefriheten, såsom hovrätten förordat och utredningen på sina ställen i motiven tänkt sig, i princip kommer att omfatta alla slags media, medför detta bl. a., att reglerna om på vad sätt inskränkning i yttrandefriheten får ske gäller icke endast vad som får yttras utan också genom vilket medium det får framföras. För den enskilde betyder detta, att han har rätt att anlita post och allmänna telekommunikatio-

ner. Det betyder vidare, att hinder i fråga om radiosändningar och filmförvisningar endast får genomföras med lag. Också *hovrätten för Västra Sverige* påpekar, att det icke ligger i linje med utredningens förslag att rätten att förevisa film inskränkes i administrativ ordning. Det i förordningen den 5 juni 1959 med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m. stadgade förbudet att förevisa film, som ej dessförinnan godkänts av statens filmbyrå, har visserligen tillkommit efter riksdagens hörande. Utredningens förslag torde emellertid innebära, att ett sådant förbud icke kan komma till stånd annorledes än genom lag, d. v. s. genom beslut av riksdagen.

Omfattningen av yttrandefriheten för särskilda av tystnadsplikt bundna kategorier av medborgare beröres i ett par remissvar. Sålunda erinrar *Svea hovrätt* om att utredningen i motiven framhåller att inskränkningar »i den allmänna medborgerliga yttrandefriheten icke får stadgas annorledes än genom lag». Detta uttalande sammanställt med det förhållandet att tidigare i motiven angivits, att det icke finns skäl att närmare beröra den tystnadsplikt som genom föreskrifter i olika författningar och instruktioner stadgas för vissa grupper av befattningshavare eller yrkesutövare, har givit upphov till den tolkningen, att utredningen icke velat föreslå en yttrandefrihet, som skall omfatta exempelvis vad den enskilde yrkesutövaren får kännedom om i sin tjänst. Stöd för en sådan tolkning kan man enligt hovrättens mening icke rimligen få i lagtexten. Där talas visserligen om att »medborgarna» äger fritt uttrycka tankar och åsikter och fritt meddela och mottaga uppgifter och underättelser. Men valet av pluralformen »medborgarna» torde bero på att i samma mening beskrives församlings- och föreningsfriheten, vilken kräver pluralform. Det synes icke heller vara rimligt att inskränka yttrandefrihetens skydd på detta sätt. Den tystnadsplikt som i olika avseenden blir nödvändig för särskilda kategorier av medborgare bör kunna utformas genom lagregler. Eventuellt kan för just denna del av yttrandefriheten ges möjligheter till inskränkning även genom bestämmelser givna med stöd av lag. Vid valet av författningsform bör beaktas de konsekvenser som blir en följd av stadgandet i 7 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Även *hovrätten för Västra Sverige* förklarar sig uppfatta utredningsförslaget så att det förutsätter att sådan tystnadsplikt, som kan ifrågakomma för särskilda befattningshavare eller yrkesutövare, t. ex. läkare, skall kunna stadgas av regeringen eller eljest i administrativ ordning. I yttrandet framhålls att denna ståndpunkt torde överensstämma med gällande rätts. Hovrätten anser ståndpunkten ej heller stå i motsats till stadgandet i förevarande paragraf om skydd för yttrandefriheten, för såvitt detta skydd uppfattas såsom avseende en allmän medborgerlig yttrandefrihet och ingenting annat. Det torde också förhålla sig så, att endast yttrandefrihet i denna mening utgör ett led i den medborgerliga opinionsfriheten. Men uppenbarligen är det

här fråga om ett område där gränsfall kan aktualiseras och där det sålunda kan vara tveksamt om det är regeringens eller riksdagens sak att besluta om inskränkning i yttrandefriheten.

Vad därefter angår tryckfriheten förklarar *Svea hovrätt* sig icke ha någon egentlig erinran mot förslaget. På längre sikt kan det emellertid bli anledning att omarbета och samarbета tryckfrihetsförordningen med en del av bestämmelserna i förevarande paragraf. Hovrätten finner dock icke anledning att nu närmare ingå på dessa spörsmål.

Med hänsyn till att tryckfriheten exklusivt regleras i tryckfrihetsförordningen bör den enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* icke upptagas bland de övriga i paragrafen nämnda friheterna, vilka förutsättes kunna närmare bestämmas genom vanlig lag. Om denna bestämning bibehålles, bör därför i stället i ett andra stycke upptagas en erinran om att tryckfriheten regleras i tryckfrihetsförordningen och att där stadgas om rätten att taga del av allmän handling. I anslutning till det sist sagda må framhållas att *riksdagens justitieombudsman* anser att den i 9 kap. 8 § förslaget till regeringsform intagna hänvisningen till tryckfrihetsförordningen i fråga om svensk medborgares rätt att taga del av allmänna handlingar med viss fördel kan sammanföras med 2 kap. 1 §. Som skäl åberopas att nämnda rätt är av betydelse för all granskningsverksamhet samt att sistnämnda paragraf berör tryckfriheten i allmänhet. Ett liknande påpekande göres av *Svea hovrätt*, som erinrar om att rätten att taga del av allmänna handlingar också utgör ett led i den allmänna rättigheten att inhämta informationer. Hovrätten tillägger att behovet av en sådan hänvisning som upptagits i 9 kap. 8 § givetvis i och för sig kan diskuteras. *Sveriges konservativa studentförbund* anser att den för svenskt samhällsliv karakteristiska och grundläggande principen om allmänna handlingars offentlighet bör vara upptagen icke endast, såsom för närvarande, i tryckfrihetsförordningen utan även i 2 kap. regeringsformen genom ett allmänt stadgande, vilket icke skall kunna inskränkas genom lag eller förordning.

Vad angår informationsfriheten, d. v. s. friheten att mottaga uppgifter och underrättelser, framhåller *Svea hovrätt*, såsom ovan angivits, att denna frihet ej bör ses enbart som en följd av åsikts- och yttrandefriheten. Sett ur den enskilde individens synpunkt är det angeläget att trygga rätten till information oavsett syftet med denna. Individens önskan och behov att inhämta kunskaper är ett sådant elementärt intresse att det måste få ett omfattande stöd. Hovrätten finner därför att informationsfriheten bör medtagas bland övriga friheter i första punkten av detta lagrum. Vidare anmärkes att den föreslagna formuleringen, avseende rätt att »mottaga» uppgifter och underrättelser, är för snävt hållen, när den endast framhåller den passiva sidan beträffande information. Stadgandet bör lämpligen utbyggas på så sätt att rätten anges vara att »inhämta och mottaga» uppgifter och underrättelser. — I hovrättens yttrande anföres vidare att frihet till in-

formation omfattar rätt att, såsom det heter i den väst-tyska författningen, »skaffa sig underättelser ur allmänt tillgängliga källor». Detta innebär bland annat rätt att lyssna till rundradio och rätt att åse televisionsprogram. Det får således icke annat än enligt det i grundlagen medgivna sättet för undantag givas bestämmelser som förhindrar eller försvårar tillgången till vissa massmedia. Rätten att inneha radio- och televisionsapparat för mottagning av de allmänna programmen är i Sverige reglerad genom en kungörelse år 1958, enligt vilken licenstvång föreligger och telestyrelsen erhållit rätt att meddela villkor för sådan licens. Denna kungörelse går visserligen tillbaka på bestämmelser utfärdade i 1946 års lag om radioanläggningar, men den innebär likväl att hinder för information skapats på annat sätt än genom lag och strider därför mot den i 2 kap. 1 § tänkta regleringen.

Hovrätten för Västra Sverige framhåller att det ej torde föreligga något hinder mot att, såsom skett i paragrafens andra punkt, uttryckligen omnämna rätten att fritt mottaga uppgifter och underrättelser, ehuru denna rätt efter bokstaven knappast låter sig infoga i de uppräknade friheterna.

Förslaget om religionsfrihet tillstyrkes uttryckligen av *Svea hovrätt*, som anser att det i samband med grundlagsreglering av religionsfriheten kan vara anledning att uppmärksamma gällande begränsning i rätten att bli befriad från skyldigheten att delta i de allmänna skolornas kristendomsundervisning. Sådan befrielse medges endast för barn som har annan trosbekännelse än svenska kyrkan och för vilka tillfredsställande religionsundervisning är anordnad. Detta förhållande är en anledning till att Sverige avgivit reservation beträffande artikel 2 i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt denna artikel skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. Hovrätten anser att det bör övervägas om icke reglerna om kristendomsundervisning bör ändras på sådant sätt att de blir mer förenliga med denna artikel.

Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* synes det ofullständigt att, såsom skett i 1 § andra punkten, ange religionsfriheten som en rätt att fritt bekänna och utöva sin religion; såsom ett nödvändigt komplement härtill hör rätten att stå fri i förhållande till förekommande trossamfund.

Förslaget beträffande församlingsfriheten har uttryckligen lämnats utan erinran av *Svea hovrätt*.

I fråga om föreningsfriheten anmärker *Svea hovrätt* att utredningen endast behandlat den positiva sidan av nämnda frihet, d. v. s. rätten att fritt sammansluta sig. Med tanke på den vikt frågan har finner hovrätten, som anser att föreningsrätten i princip även bör innefatta rätt att vägra att vara med i sammanslutningar, det önskvärt att spörsmålet härom blir föremål för utredning och ställningstagande. I yttrandet anmärkes att i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

uttryckligen angivits, att ingen må tvingas att tillhöra en sammanslutning, varemot föreskriften om föreningsfrihet i Europarådskonventionen i samma ämne icke erhållit en motsvarande utformning.

2 §.

Utformningen av paragrafens första punkt har lämnats utan erinran av *hovrätten för Västra Sverige*.

Svea hovrätt anser det ligga närmare till hands att uppdelat stadgandet på två lagrum, så att i det ena behandlas personlig frihet, kroppslig integritet och rörelsefrihet samt i det andra det skydd för privatlivet som omfattas av hemfriden och rätten till post- och telesekretess.

Flera remissorgan finner det oklart vad som i förslaget förstås med begreppet personlig frihet. Det förefaller sålunda *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* som om utredningen med rätt till personlig frihet närmast åsyftat skydd mot olagliga frihetsberövanden. Bestämmelsen måste emellertid enligt ledamöternas uppfattning taga sikte även på skydd för liv och garanti för kroppslig integritet, vilket bör komma till klart uttryck i lagtexten. Icke heller *Svea hovrätt* anser utan vidare klart vad som menas med personlig frihet. Enligt hovrättens mening har utredningen ej på ett entydigt sätt angivit vad den avser därmed. Den omständigheten att utredningen i motiven omnämnt det kapitel i brottsbalken, som handlar om mord och misshandel m. m., tyder på att utredningen haft såväl skydd mot frihetsberövanden som den kroppsliga integriteten i tankarna. Hovrätten anser det uppenbart, att också den kroppsliga integriteten bör åtnjuta grundlagsskydd på samma sätt som den personliga friheten i inskränkt bemärkelse. Enligt hovrättens mening måste lagtexten ändras och motiven förtydligas. Möjligen kan det i lagtexten räcka med att sammanställa orden »personlig frihet och säkerhet». Uttrycket att svensk medborgare åtnjuter personlig frihet anser ej heller *hovrätten över Skåne och Blekinge* helt lyckat. Vad som åsyftas är, att ingen får berövas friheten annat än på laglig grund och efter beslut av behörig myndighet. Den av utredningen använda formuleringen blir dessutom svårförståelig därför att uttrycket sammanställs med rättigheter som normalt skall vara obegränsade. Det synes vara en bättre utväg att här ange de syften för vilka frihetsberövande åtgärder får förekomma. Även *statsåklagaren i Stockholm* finner förslaget otydligt. Av utredningens motiv framgår sålunda ej, huruvida i rätten till personlig frihet ingår ett skydd av privatlivet eller, som det plägar betecknas, en allmän personlighetsrätt. I såväl romanska som anglosaxiska länder tillhandahåller rättsordningen i vissa hänseenden stränga remedier mot intrång i medborgarnas privatsfär, och den västtyska förbundsrepublikens grundlag stadgar uttryckligen om skydd för »personlighetens frid och fria utveckling», vilket av förbundsdomstolen redan tolkats så, att en »inre personlighetssfär» anses höra till de skyddade grundvärdena. Med utgångspunkt från det anförda

synes det icke oväsentligt, att även den av författningsutredningen föreslagna personliga friheten bör kunna inrymma ett skydd mot bland annat obefogade påståenden om annans privat- eller familjeliv, offentliggöranden av förtroligt innehåll i brev eller personliga uppteckningar och användning av avlyssnings- eller bildupptagningsapparater samt liknande hjälpmedel i syfte att uppfatta eller ålerge yttranden eller andra skeenden, som icke är avsedda för lyssnaren respektive åskådaren. Med den utveckling som skett, bland annat av massmedia, i dagens samhälle synes det vara av väsentlig betydelse att förevarande fråga upptas till behandling, och en lagstiftning över detta delvis komplicerade rättsområde bör övervägas. Ur dessa synpunkter är det enligt statsåklagaren angeläget att begreppet personlig frihet närmare klargöres i motiven till den föreslagna regeringsformen. I anledning av dessa uttalanden framhåller *riksåklagarämbetet*, att det föreslagna stadgandet i 2 § torde få anses innebära en tillförsäkran jämväl om sådant skydd för den inre personligheten mot andra medborgare, som statsåklagaren i Stockholm åsyftar. Ett uttalande på denna punkt under lagstiftningsärendets fortsatta behandling kunde emellertid vara av visst värde. Den närmare utformningen av skyddet för den personliga friheten mot andra medborgare måste dock ske genom strafflagstiftning.

I fråga om övriga i paragrafens första punkt omnämnda fri- och rättigheter anför *Svea hovrätt*, att rätten till rörelsefrihet enligt hovrättens mening fått en alltför snäv formulering. Svensk medborgare bör ha rätt att fritt förflytta sig inom riket och här välja vistelseort samt att fritt inkomma till riket och fritt lämna det. Vad angår rätten att oförkränkt sända meddelanden genom post eller annat sådant allmänt samfärdsmedel, har väl utredningen främst velat skydda post- och telehemligheten. Det något dunkla uttryckssättet i lagtexten sammanställt med uppgifter i motiven (SOU 1963: 17 s. 184, där såsom exempel på inskränkningar i ifrågavarande rätt anges stadgande som möjliggör beslag å brev, telegram m. m.) ger dock skäl för den tolkningen, att utredningen avsett något mera än sekretesskydd. Utredningen har även kallat rätten för meddelelsefrihet (motiven s. 185). Friheten att sända meddelanden hör dock hemma under yttrandefriheten i 1 §. Författningstexten i 2 § bör ändras så att den klart anger, att det är sekretesskyddet som avses. Hovrätten anser icke heller att det av utredningen valda uttrycket post och annat allmänt samfärdsmedel utan vidare är lyckligt. Ordet samfärdsmedel för tanken mer till järnväg, buss och flyg än till telefon, telegraf och liknande. Det torde vara bättre att i lagrummet stadga, att svensk medborgare tillförsäkras post- och telehemlighet. En utvidgning av grundlagsskyddet till att omfatta allmän brevhemlighet bör övervägas.

Frågan i vilken författningsform inskränkningar i de i paragrafen avsedda rättigheterna skall få ske upptages till behandling i åtskilliga yttranden.

Somliga remissorgan ifrågasätter, om icke krav på grundlagsändring i viss utsträckning bör uppställas för inskränkningar i hithörande rättigheter. Till dem hör *riksåklagarämbetet*. Ämbetet konstaterar, att de i paragrafen omnämnda rättigheterna — som i huvudsak angår den personliga friheten — enligt förslaget kan genom lagstiftning i vanlig ordning från riksdagens sida inskränkas hur långt som helst. Enligt ämbetets mening bör emellertid lagstiftning, som i väsentlig utsträckning inskränker sagda frihet, endast kunna ske genom grundlagsändring, eventuellt genom allmän lag med viss kvalificerad majoritet i riksdagen. Som exempel må anföras det tänkta fallet, att statsmakterna i fredstid skulle föreskriva att ingen svensk medborgare finge lämna riket. Ämbetet förordar på grund härav beträffande denna paragraf, att en undersökning göres av möjligheterna att utforma stadgandet så att principen om personlig frihet ytterligare konkretiseras och ges skydd som nyss sagts. Visserligen torde det icke vara lämpligt att precisera den enskildes personliga frihet så ingående som skett i artikel 5 i Europarådskonventionen; möjligt är dock att nämnda artikel kan ge någon vägledning. Även *Svea hovrätt* ifrågasätter, om ej grundlagsskyddet i vissa hänseenden bör göras absolut. Sålunda bör svensk medborgare icke kunna förvisas ur riket mot sin vilja eller hindras att återvända hit. Vid utformningen av lagtext härom bör uppmärksammas lagstiftningen om utlämning för brott till nordiska länder. Hovrätten påpekar även, att rätten att vistas i landet naturligen sammanhänger med bestämmelserna om svenskt medborgarskap och hur det skall vinnas och förloras.

Den föreslagna möjligheten att annorledes än genom lag inskränka hithörande rättigheter har givit anledning till åtskillig kritik under remissbehandlingen. Längst går härvid *hovrätten över Skåne och Blekinge*, som vill, att möjligheten att »med stöd av lag» inskränka ifrågavarande rättigheter skall helt borttagas. Hovrätten anser det nämligen olämpligt att i fråga om rättigheter, som ansetts så viktiga att de omnämnts i rättighetskatalogen, öppna en väg till undantag i administrativ ordning. Inskränkande bestämmelser bör meddelas i form av lag; att det konkreta beslutet i varje särskilt fall fattas med stöd av denna lag behöver icke anges. Hovrätten föreslår därför, att uttrycket »med stöd av lag» strykes i 2 § och även på de övriga ställen i förslaget där det förekommer.

Andra remissorgan vill begränsa möjligheten att annorledes än genom lag inskränka hithörande rättigheter. *Högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* konstaterar, att 2 § är så konstruerad, att den omständigheten att för vissa gärningar kan dömas till frihetsstraff är att fatta som en inskränkning i principen om personlig frihet. Inskränkningen, d. v. s. beläggandet av vissa förfaranden med frihetsstraff, får emellertid ske ej endast genom lag utan även med stöd av lag. Såsom ovan (s. 105) berörts lämnas härigenom jämförelsevis vidsträckt möjlighet för regeringen att i administrativ ordning stadga frihetsstraff. I så måtto överensstämmer förslaget

med den gällande regeringsformen, att Konungen enligt denna äger behörighet att inom området för s. k. ekonomisk eller administrativ lagstiftning föreskriva frihetsstraff; såsom utredningen framhåller har sålunda i administrativ författning stadgats fängelsestraff ända upp till två år. Man kan emellertid icke bortse från att viss risk är förenad med befogenhet för regeringen att föreskriva frihetsstraff — av utredningen tänkt till en gräns uppåt av sex månader. Den möjligheten kan icke lämnas obeaktad, att i ett inrikes- eller utrikespolitiskt kritiskt läge regeringen missbrukar denna sin författningsmakt. En större trygghet skulle därför vinnas, om makten att med frihetsstraff belägga en handling tillkomme riksdagen ensam. Vissa praktiska olägenheter kan dock vara förenade med en sådan lösning. Hur stora dessa kan vara låter sig icke med tillförlitlighet bedömas utan en ingående undersökning i vilken utsträckning den nuvarande möjligheten till administrativ strafflagstiftning utnyttjats och i vad mån detta varit av behovet påkallat. Ledamöterna tror sig kunna antaga, att olägenheterna icke skulle bli alltför betydande. Hinder möter icke att ur ett större regelkomplex utbryta de delar, där fråga är att med frihetsstraff belägga vissa förfaranden, och underställa riksdagen dessa delar (jfr skattestrafflagen och lagen om vissa trafikbrott). Numera, då riksdagen är samlad större delen av året, kan också en brådskande lagfråga, där riksdagens medverkan kräves, behandlas utan längre uppskov. Det kan därför ifrågasättas, om icke makten att med frihetens förlust straffbelägga gärningar bör ligga hos riksdagen allena. Vad sedan angår s. k. administrativa frihetsberövanden är bestämmelser härom för närvarande regelmässigt givna i lag, stiftad under medverkan av riksdagen. Skäl att frångå denna ordning och öppna möjlighet för regeringen att utfärda föreskrifter om sådana inskränkningar i den personliga friheten har icke påvisats. Beträffande övriga i 2 § angivna fri- och rättigheter synes, åtminstone i fråga om hemfriden och rätten att sända meddelanden, inskränkningar böra få ske endast genom lag. *Svea hovrätt* vill för sin del starkt ifrågasätta huruvida det, i andra fall än där skyddet enligt vad hovrätten ovan berört bör vara absolut, skall vara nödvändigt att ge generell möjlighet till undantag från rättigheterna i författning utfärdad med stöd av lag. Det är t. ex. klart att frihetsberövande bör få ske endast under förutsättningar reglerade i lag. Motiven ger ej någon förklaring till att utredningen i 2 § föreslagit så vida möjligheter till begränsning av så vitala friheter. Den omständigheten att någon frihet i något avseende behöver kunna inskränkas genom annan författning än lag är icke anledning att öppna generella möjligheter till inskränkningar i sådan form. Hovrätten är över huvud taget tveksam, om det beträffande de i 2 § reglerade friheterna är behövt med inskränkning beslutad »med stöd av lag». En särskild fråga utgör behörigheten att meddela ansvarsbestämmelser innefattande frihetsstraff. Enligt hovrättens mening är det tydligt att föreskrift om frihetsstraff är att anse

som en inskränkning i den personliga friheten. Utredningen har emellertid — trots utformningen av 2 kap. 2 § — i samband med bestämmande av lagområdet i 7 kap. 2 § som sin mening angivit att i en vanlig regeringsförfattning bör kunna föreskrivas upp till sex månaders fängelse (motiven s. 340). Hovrätten, som finner utredningens åsikt diskutabel, vill vid behandlingen av 7 kap. återkomma till frågan om krav på lag för stadgande av frihetsstraff. Även *riksåklagarämbetet* ifrågasätter lämpligheten av att inskränkning i de i 2 § angivna fri- och rättigheterna skall kunna ske »med stöd av lag». Spörsmålet, i vilka fall inskränkning skall kunna ske i denna ordning, har för övrigt icke lösts i lagtexten. Av uttalanden i motiven (s. 185—186) synes framgå, att man avsett sådana fall där inskränkningen är »av mindre ingripande natur», något som skulle framgå av en jämförelse med 7 kap. 2 §. Om endast inskränkningar av mindre ingripande natur skall kunna ske med stöd av lag, bör emellertid denna begränsning direkt framgå av stadgandet.

Sveriges advokatsamfund erinrar om att i 7 kap. 2 § förslaget till regeringsform stadgas att bestämmelser, som avser vissa medborgarnas rättigheter och skyldigheter, ej må givas annorledes än i lag, dock att i dessa fall mindre ingripande bestämmelser må beslutas av regeringen eller, enligt vad därom särskilt stadgas, av annan myndighet. I andra fall synes inskränkning i de i 2 kap. 2 § angivna rättigheterna kunna ske icke endast genom lag utan även med stöd av lag, oavsett om inskränkningen är mer eller mindre ingripande. Denna reglering beträffande fri- och rättigheterna kan ej anses tillfredsställande. Bestämmelser om inskränkning i de i 2 kap. 2 § stadgade rättigheterna bör få ges »med stöd av lag» endast när fråga är om mindre ingripande bestämmelser. Stadganden om frihetsstraff som brottspåföljd bör aldrig få meddelas annorledes än i lag. Vidare anser advokatsamfundet såvitt angår den personliga friheten att regeringsformen borde, efter mönster av Europarådskonventionen, föreskriva att inskränkning ej får förekomma annat än i vissa i regeringsformen särskilt angivna fall och i den ordning som lag föreskriver. Därigenom skulle tydligare markeras, att sålunda tillåtna inskränkningar har karaktären av undantag från en principiellt gällande huvudregel. Om de anförda synpunkterna vinner beaktande, bör 2 kap. 2 § och 7 kap. 2 § omarbetas och eventuellt sammanföras i 2 kap. i förslaget. *Riksdagens justitieombudsman* framhåller att, enär även regeringsformen är att anse som »lag», inskränkning i de i 2 kap. 2 § stadgade rättigheterna kan ske med stöd av grundlag. Utfärdande av författning i administrativ ordning sker med stöd av 7 kap. 2 § och alltså med »stöd av lag». I realiteten torde alltså 2 kap. 2 § — ehuru ordalagen vid första påseende ger ett annat intryck — ej innebära starkare skydd än att de där avsedda fri- och rättigheterna skall gälla, såvitt ej annat är särskilt stadgat (jämför 2 kap. 5 och 11 §§). I fråga om sådant skydd som följer av kravet på lagform för rättighetsinskränkning synes sålunda 2 kap.

2 § ej utsäga något alls, utan den verkliga garantin ligger därvidlag i den i 7 kap. 2 § fastslagna principen att sådana inskränkningar, som ej är mindre ingripande, kräver lag. Att utredningen ej ansett sig kunna i 2 kap. 2 § uppställa krav på att inskränkningar må ske endast genom lag torde bero på önskemålet att frihetsstraff, ej överstigande 6 månader, skall kunna föreskrivas i administrativ ordning. Detta önskemål — som icke föranleder några invändningar — torde dock kunna tillgodoses genom en viss omredigering av 2 § så att beträffande andra i paragrafen avsedda fri- och rättigheter än den personliga friheten krav upprätthålles att inskränkning endast må ske genom lag. Exempelvis kunde i ett första stycke fastslås att svensk medborgare åtnjuter personlig frihet och må berövas denna allenast där så i lag stadgas eller efter laga avgörande av domstol. Återstoden av paragrafen kunde då redovisas som ett andra stycke, varvid skulle gälla att de rättigheter, om vilka här är fråga, ej må inskränkas annorledes än genom lag och alltså icke »med stöd av» lag. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* synes utredningen ej ha lämnat någon motivering för att 2 §, till skillnad mot 1 §, tillåter inskränkning i rättigheterna i fråga ej endast genom lag utan även med stöd av lag.

En del remissorgan anser, att uttrycket »med stöd av lag» ej är otvetydigt. *Hovrätten för Västra Sverige* anför, att det visserligen är klart, att de frihetsinskränkningar som avses måste ha formen av generella föreskrifter och att uttrycket »med stöd av lag» syftar på de fall då föreskrifterna meddelas av regeringen eller underordnad myndighet. Det förutsättes härvid tydligen, att det föreligger något slag av bemyndigande i lag. Det kan ej gärna vara fråga om en delegation i särskild lag av riksdagens befogenheter; enligt utredningsförslaget skall ju sådan delegation ej vara tillåten. Snarare synes det citerade uttrycket syfta på den allmänna befogenhet, som enligt 7 kap. 2 § i förslaget skall tillkomma regeringen eller stundom annan myndighet, att i ämnen, som avses i paragrafen, besluta mindre ingripande bestämmelser. Ett uttalande i motiven (s. 185) talar för att den senare tolkningen är den riktiga. Men om så är fallet, frågar man sig, varför detta i förevarande paragraf utmärkts blott genom orden »med stöd av lag» och icke genom en direkt hänvisning till den ifrågavarande föreskriften i 7 kap. 2 §. Även enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* synes av utredningens motiv (s. 185 och 340) framgå, att utredningen endast avsett att erinra om stadgandet i 7 kap. 2 §, såvitt avser mindre ingripande bestämmelser. *Hovrätten* finner dock, att en sådan tolkning ej kan anses förenlig med uttrycket. *Justitierådet Karlgren* anmärker, att uttrycket »med stöd av lag» är vilseledande såtillvida som det närmast ger anledning till antagande, att lagstödet måste hämtas utanför regeringsformen och alltså icke, på sätt tycks vara åsyftat, kan återfinnas i denna själv.

I ett par yttranden beröres behovet av följdändringar. Sålunda anför *regeringsrättens ledamöter* att, om de i den föreslagna para-

grafen upptagna reglerna erhåller kraft av grundlag, det torde böra sörjas för att de föreskrifter i administrativa författningar för post- och televerken, som innefattar inskränkningar i enskildas rätt att sända meddelande med post och telegraf, erhåller stöd i lag. *Hovrätten för Västra Sverige* framhåller, att tiden ej medgett hovrätten att granska i vad mån de bestämmelser som för närvarande inskränker förevarande fri- och rättigheter är förenliga med det föreslagna grundlagsstadgandet. Utredningen har i motiven (s. 186) pekat på en bestämmelse i 22 § i 1963 års telefonreglemente, vilken enligt utredningens mening är av alltför ingripande natur för att kunna meddelas i en administrativ författning. Denna mening synes hovrätten befogad. Hovrätten vill dessutom för sin del ifrågasätta, om det med grundsatserna i utredningens förslag är förenligt att i administrativ väg stadga passtvång för svensk medborgare, som reser ur riket, såsom skett i kungörelsen den 7 november 1941, vilken författning för övrigt föreskriver straff upp till fängelse sex månader för överträdelse. Bestämmelsen har antagligen tillkommit främst i de resandes eget intresse, men formellt torde den innebära en så betydande inskränkning i den svensk medborgare enligt förevarande paragraf tillkommande rätten att fritt lämna riket, att bestämmelsen rätteligen hör hemma i lag. *Länstyrelsen i Jönköpings län* påpekar, att i de i 2 § nämnda fri- och rättigheterna för närvarande gäller inskränkningar meddelade i administrativ ordning, t. ex. passkungörelsen den 31 maj 1940. Där behandlade frågor måste enligt länstyrelsens mening regleras i lag, om det föreslagna grundlagsstadgandet genomföres.

3 §.

Utformningen av förevarande paragraf har uttryckligen lämnats ut i an-
er i n r a n av *vattenfallsstyrelsen* och *byggnadsstyrelsen*. Även *hovrätten för Västra Sverige* och *expropriationsutredningen* intar en positiv ståndpunkt till förslaget. Enligt *vattenfallsstyrelsen* fastslås genom paragrafen, att den principiella respekten för äganderätten skall kvarstå orubbad i överensstämmelse med vad hittills gällt med de inskränkningar som samhällsutvecklingen medfört eller kan komma att medföra. Stadgandet torde också överensstämma med Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna och Europarådets konvention i samma ämne. *Expropriationsutredningen* framhåller att den föreslagna bestämmelsen inrymmer åtskilliga allmänna begrepp, såsom egendom, expropriation och annat dylikt förfogande, vilka icke lämpligen kan definieras i grundlag. Detta medför att bestämmelsen icke är och knappast heller kan genom omarbetning göras fullständigt entydig. Det må även nämnas, att förhållandet mellan förevarande bestämmelse och stadgandena i 1 kap. 2 § och 7 kap. 2 § icke framstår som alldeles klart. Såsom ett led i en allmän deklaration av de principer, vilka bör ligga till grund för statsmakternas handlande, fyller emeller-

tid en bestämmelse av förevarande karaktär onekligen en viss funktion. Därest, vilket synes lämpligt, en blivande regeringsform kommer att innehålla en allmän principdeklaration av nyss beskriven art, bör enligt expropriationsutredningens mening även egendomsrätten behandlas i en allmänt hållen föreskrift. Denna torde i så fall kunna utformas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget. *Hovrätten för Västra Sverige* finner liksom utredningen det för närvarande icke möjligt att i grundlagen införa bestämmelser om ersättningsskyldighet vid tvångsmässiga avhändelser av egendom. Allteftersom samhället på allt flera områden ingriper med åtgärder, som kan ådraga detsamma ersättningsskyldighet, blir det svårare att för de skilda rättsliga företeelserna skapa en gemensam formel för ersättningens bestämmande och särskilt en sådan formel som kan grundlagsfästas. Det är möjligt, att man såsom hittills får lita till den ordinära lagstiftningsvägen. *Hovrätten* uttalar den förhoppningen, att en översyn av bestämmelserna om det allmännas ersättningsplikt vid ingrepp i äganderätten snarast må komma till stånd och att därvid sådana ersättningsregler eftersträvas, som korresponderar med stadgandet i förevarande paragraf att svensk medborgares egendom är tryggad. *Hovrätten* tillägger att äganderätten, i motsats till flertalet av de fri- och rättigheter, som behandlas i 2 kap., är något som kan tillkomma ej blott fysiska utan även juridiska personer. Förevarande paragraf torde, även om det ej är uttryckligen angivet, ge skydd också åt svenska juridiska personers äganderätt.

Övriga remissmyndigheter, som behandlat paragrafen, ställer sig mer eller mindre kritiska till stadgandets utformning. Från flera håll understrykes därvid svårigheterna att utforma ett innehållsmässigt tillfredsställande stadgande i ämnet. Sålunda erinrar *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* om att äganderätten icke är något absolut begrepp utan får sitt innehåll bestämt av ett system av konkreta rättsregler. I och med att dessa ändras i anslutning till de vid olika tidsskeden rådande värderingarna blir också äganderättens innehåll ett annat. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, som är inne på samma tankegång, anför att uppställandet av en princip om skydd för äganderätten vållar stora svårigheter, om det kravet ställes att denna princip skall ha något sakligt innehåll. Det finns icke eljest i lag några allmänna, principiella stadganden om äganderätt. Därmed avses endast de faktiska befogenheter i förhållande till viss egendom som uppkommer såsom resultat av ett otal civilrättsliga, straffrättsliga, politirättsliga och skatterättsliga regler. Dess innehåll är variabelt och beror i hög grad av de rättspolitiska strävanden som präglar utvecklingen. Det finns sålunda icke någon given begreppsbestämning av äganderätt att utgå från när man skall ange vad skyddet skall omfatta. Äganderättens innehåll bestäms i stället av skyddets omfattning. En regel om skydd för

äganderätten måste sålunda anknyta till några faktiska, konstaterbara förhållanden. *Svea hovrätt*, som förutsätter att utredningsförslaget omfattar även andra förmögenhetsrättigheter än äganderätt, anser klart att det knappast går att till skydd för förmögenhetsrätter införa ett allmänt stadgande av samma karaktär som exempelvis föreskriften i 1 § om yttrandefrihet. Ett sådant generellt stadgande skulle svårigen kunna ges samma tvingande betydelse i förhållande till lagstiftaren utan skulle främst få målsättningskaraktär och därför böra överflyttas till 1 kap. Vidare bör beaktas de svårigheter som skulle kunna uppstå vid tillämpning av lagprövningsrätten utifrån ett sådant stadgande. Hovrätten framhåller även att det icke torde vara möjligt att ge grundlagsskydd mot andra ingripanden än tvångsavhändelser, innefattande avhändelse av alla slags förmögenhetsrättigheter. Vanskligheterna att utforma ett principstadgande rörande förevarande ämne understrykes även av *riksdagens justitieombudsman och länsstyrelsen i Norrbottens län*.

Vad angår utredningens förslag till stadgande om skydd för rätten till egendom finner åtskilliga remissorgan detta innehållslöst eller i vart fall oklart. *Högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* framhåller sålunda att innebörden av stadgandet, att svensk medborgares egendom är tryggad, är dunkel. Till en början torde visserligen kunna avvisas den av stadgandets generella formulering föranledda tanken, att stadgandet skulle avse att skänka den tryggheten, att medborgaren vore berättigad till ersättning av det allmänna för förluster med anledning av rättsstridiga angrepp på hans egendom från andra medborgares sida. Ej heller är stadgandet avsett som en garanti mot ändring av penningvärdet. Enligt ordalagen skulle stadgandet kunna läsas på det sätt, att egendomen är tryggad åtminstone i så måtto att ändringar i det vid regeringsformens ikraftträdande rådande rättsläget, vilka ytterligare inskränker ägarens rådighet över sin egendom, över huvud ej må vidtagas eller ock får ske endast mot ersättning. En sådan innebörd strider dock mot utredningens motiv och är uppenbarligen icke avsedd. I sista hand kan stadgandet tänkas ge uttryck allenast för grundsatsen, att tvångsavhändelse av äganderätt må ske endast mot ersättning. Stadgandets ordalag går emellertid utöver en så inskränkt innebörd. På grund av vad sålunda anförts torde förevarande bestämmelse såsom missvisande icke kunna i oförändrat skick upptagas i regeringsformen. Vidare uttalas att paragrafens andra punkt, som enligt motiven synes omfatta tvångsavhändelse av äganderätt, i och för sig icke ger anledning till erinran. Bestämmelsen medför emellertid icke något skydd mot att ägarens rådighet över egendomen inskränkes genom ingripanden från det allmänna sida eller någon garanti för att ersättning i dylikt fall utgår. Ej heller hindrar stadgandet att sådana ingripanden sker annorledes än genom lag. Det innebär alltså endast ett bräckligt skydd för den enskildes egendom. Ledamöterna påpekar även

att med uttrycket egendom möjligen kan avses också andra rättigheter än äganderätt. Då det juridiska språkbruket på denna punkt varierar, är ett förtydligande önskvärt. *Regeringsrättens ledamöter* finner bestämmelsen i paragrafens första punkt uteslutande vara av deklaratörisk karaktär. Liknande ståndpunkt intar *hovrätten över Skåne och Blekinge*, som framhåller, att utredningen sökt undvika svårigheterna med ett principstadgande till skydd för äganderätten genom att såsom första punkt i paragrafen upp- taga icke en handlingsregel eller en princip för lagstiftning utan ett konstaterande av ett rådande förhållande. Hovrätten kan icke finna att ett stadgande av denna innebörd har någon mening. Därmed är icke sagt att det ej kan finnas anledning att, i likhet med vad som förekommer i andra rättighetsförklaringar, uttrycka någon grundsats om rätten till egendom. Hovrätten är dock ej beredd att framlägga förslag därtill. Ej heller *Svea hovrätt* finner formuleringen, att svensk medborgares egendom är tryggad, inge någon känsla av att utredningen åstadkommit en lagfäst grundsats som kan bli lätt att tillämpa. Skall uttrycket ha någon mening måste man gå till motiven; enbart av stadgandets ordalydelse kan föga slutas.

Riksdagens justitieombudsman anser det om 3 § måhända kunna sägas, att dess värde som värn för äganderätten ej är särskilt påtagligt. Och stadgandet synes knappast kunna tilläggas någon bestämd innebörd alls i frågan, om det föreligger något skydd för allmän förmögenhetsställning i den meningen att medborgarna endast under särskilda förutsättningar skall vara pliktiga att tåla att de — i annan form än genom skatt eller allmän avgift — ålägges förpliktelser av ekonomisk innebörd eller verkan eller åsamkas förluster genom beslut eller andra åtgöranden från det allmännas sida. Även om också andra föreskrifter i förslaget till regeringsform är av betydelse i förevarande sammanhang (jämför SOU 1963: 17 s. 344 och 377), skulle det från rättssäkerhetssynpunkt vara värdefullt, om 2 kap. innehöll ett mera klargörande stadgande i förevarande hänseende. Även *Riksförbundet Landsbygdens folk* och *Sveriges lantbruksförbund* påpekar i gemensamt yttrande att i grundlagsförslaget icke fastslås hur långt samhället kan gå i fråga om undantag från principen att äganderätten är tryggad. Denna fråga är särskilt väsentlig i ett läge då lagstiftningsmakten under lång tid skulle komma att ligga hos ett enda politiskt parti. Enligt *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* synes 3 §, vari främst stadgas att svensk medborgares egendom är tryggad, ej ge ett helt rättvisande uttryck för vare sig de faktiska förhållandena eller utredningens intentioner. Avsikten med stadgandet är att skydda »äganderätten» med dess vid varje tidpunkt av gällande rätt bestämda innehåll. Redan denna definition av äganderätten innebär naturligtvis i sig en — nödvändig — inskränkning i egendomens »trygghet», och utredningen har gett exempel på den rad av inskränkningar i den enskilde ägarens dispositionsrätt, som

vår rättsordning innehåller. Utredningen har således varit medveten om regelns begränsade räckvidd. Den framhåller också i motiven, att grundsatsen om egendomens trygghet endast innefattar krav på att ingrepp får äga rum allenast med stöd av en generell norm, som innefattar likformig behandling av lika fall. Måhända borde ett mera adekvat uttryck härför eftersträvas. Även *länsstyrelsen i Norrbottens län* ifrågasätter om utredningen funnit ett klart uttryck för den enskildes frihet och skydd gentemot såväl myndigheter som enskilda.

Svenska samernas riksförbund hävdar att ett allmänt grundlagsstadgande om rätt till egendom icke är tillfyllest som skydd för samernas rätt i förevarande hänseende. I samband därmed erinrar riksförbundet om att i § 77 nuvarande regeringsform talas om rätt för menighet. Av bl. a. kungl. försäkran år 1671, 1751 års kodicill beträffande lapparna till gränstraktat mellan Sverige och Norge samt kungl. brev den 20 april 1841 angående bestämmande av säkra gränser för lappallmogens i Jämtlands län renbetes-traktater (bilaga till prop. 1886: 2) synes framgå, att samerna kan åberopa menighetsrätt. Med tanke ej minst på det prekära läge, vari samerna för närvarande befinner sig vid försvaret av sin gemensamma rätt till land och vatten — de är sålunda förvägrade den elementära rätten att själva eller genom ett av dem utsett ombud föra sin talan inför domstol — torde nyssnämnda grundlagsstadgande böra kvarstå.

Utredningens motivuttalande (s. 193), att principen om egendomens trygghet ger uttryck för den i svensk rätt gällande grundsatsen om rätt till full ersättning vid tvångs-avhändelse av äganderätt, har föranlett särskilda uttalanden från några håll. Sålunda anser *riksåklagarämbetet* tveksamt om lagtexten erhållit en sådan lydelse, att man i och för sig kan draga den av utredningen angivna slutsatsen. Ej heller *länsstyrelsen i Västmanlands län* kan finna att grundsatsen om rätt till full ersättning kommit till klart uttryck i lagtexten. Denna utsäger visserligen att expropriation endast kan ske under förutsättningar som anges i lag men uppställer inga hinder för lagstiftaren att stadga vilka förutsättningar som helst. Något grundlagsenligt hinder skulle alltså med den valda formuleringen ej föreligga att genom annan lag möjliggöra expropriation utan ersättning eller mot reducerad ersättning. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* finner motivuttalandet i fråga ej kunna uppfattas på annat sätt än att det vid en lagprövning om lagstiftningens överensstämmelse med vissa fundamentala principer må prövas om dessa principer iakttagits. Detta bör dock utsägas klarare. Skall stadgandet ej uppfattas på detta sätt, anser *länsstyrelsen* det icke fylla någon egentlig funktion. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller i förevarande sammanhang endast önskvärldheten att även frågan om rätt till ersättning i andra fall än vid tvångs-avhändelse av äganderätt bringas till sin lösning senast i samband med antagandet av en ny regeringsform.

I ett par remissvar hävdas att stadgandet i 3 § andra punkten saknar självständig betydelse vid sidan av 7 kap. 2 § i förslaget. Denna ståndpunkt intar sålunda *riksåklagarämbetet* och *Svea hovrätt*, som båda förordar att 3 § andra punkten får utgå. Likartad uppfattning tillkännager *hovrätten över Skåne och Blekinge*, som erinrar om att utredningen enligt motiven åsyftat, att bestämmelsen i 3 § andra punkten skulle ha den innebörden att den på förevarande område utesluter en tillämpning av docksatsen i 7 kap. 2 §. Ett sådant resultat kan väl vara önskvärt, men det bör med enklare medel kunna åstadkommas genom avfattningen av sistnämnda lagrum. Såsom ett led i en högtidlig principdeklaration om äganderättens okränkbarhet anser hovrätten en regel av nyss angivna innebörd alltför obetydlig.

Beträffande frågan vilka åtgärder som kan vidtagas för att stärka grundlagsskyddet för egendomsrätten framföres i flera yttranden tanken på uttrycklig grundlagsregel om rätt till ersättning vid ingrepp i nämnda rätt. *Högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* anser sålunda att det bör övervägas att såsom villkor för tvångsavhändelse skall, utöver vad utredningen föreslagit, gälla att ersättning alltid skall utgå. Att principen bör vara denna torde även, av motiven att döma, vara utredningens tanke. Även *Svea hovrätt* förordar att grundlagsskydd för rätt till ersättning stadgas såvitt avser expropriation och liknande tvångsavhändelser. Utredningens motivering för att i 3 § ej medtaga rätt till ersättning kan icke anses hållbar. Det må vara att det för närvarande icke med omedelbar verkan kan föreskrivas, att nyss angivna tvångsingripanden endast får ske mot full ersättning. Om därför detta uttryck ännu icke kan användas, har man för den skull icke, såsom utredningen menar, endast alternativet »skälig ersättning» att välja på. I grundlagen kan anges att rätt till ersättning föreligger utan att rätten preciseras till skälig eller full ersättning. Det är i och för sig angeläget att i skälig utsträckning inskriva rätt till ersättning också vid avhändelse genom påbud den förstörelse av egendom, t. ex. i hälsovårdens intresse eller för att hindra en fiende att draga nytta av egendomen. Nuvarande rättsläge medger emellertid icke detta. Hovrätten finner det önskvärt att vid fortsatt lagstiftningsarbete på detta område frågan om grundlagsskydd för rätt till ersättning uppmärksammas. Såvitt avser grundlagsregel om ersättning vid expropriation och liknande tvångsavhändelser intar *länsstyrelsen i Gotlands län* samma ståndpunkt som *Svea hovrätt*. Länsstyrelsen föreslår, att ersättningsprincipen fastslås genom att i paragrafens andra mening efter ordet »allenast» inskjutes »mot ersättning och i övrigt».

I flera yttranden föreslås en något mera preciserad grundlagsregel om rätt till ersättning. Sålunda förordar *regeringsrättens ledamöter* att, om stadgandet i 3 § eller någon motsvarighet därtill bibehålles vid förslagets framtida bearbetning, bestämmelsen åtminstone kompletteras med föreskrift

av innebörd att tvångsöverlåtelse av egendom icke får ske annat än mot ersättning, vars skälighet skall kunna underkastas prövning av domstol. De författningar rörande rekvisition och liknande förfoganden, vilka innefattar föreskrifter som strider mot en dylik ordning, bör jämkas så att de bringas till överensstämmelse med grundlagsstadgandet. Enligt *riksdagens justitieombudsman* kan övervägas, om icke frågan om rätten till ersättning vid expropriation och annan total tvångsavhändelse av äganderätt skulle — även utan den i betänkandet (s. 193) efterlysta utredningen rörande ersättningsfrågor vid skilda äganderättsinskränkningar — redan nu kunna grundlagsmässigt regleras sålunda att i dylika fall ersättning, vars skälighet i sista hand kan prövas av domstol, skall utgå, såvida ej annorlunda föreskrivits i lag. *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* hävdar att principen att enskilds egendom ej utan adekvat ersättning må frånhändas ägaren genom statliga förfoganden bör grundlagsfästas, såsom även föreslogs i 1941 års betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen. Den av författningsutredningen berörda osäkerheten om rättsläget i vad gäller ersättning vid lagenliga ingrepp i enskild äganderätt synes göra det särskilt angeläget att nyssnämnda princip kommer till uttryck i grundlagen. *Riksförbundet Landsbygdens folk* och *Sveriges lantbruksförbund* anför, att frågan om gottgörelse åt enskild rättsägare, som på grund av samhällsutvecklingen nödgas avstå från förmögenhetsobjekt, kräver särskild uppmärksamhet. I dagens debatt om ianspråktagande av naturen för gemene mans räkning har t. ex. givits bevis på tendenser till att bortse från markägares grundlagsenliga rätt till full ersättning. Organisationerna vill därför förordda, att 3 § ges en form, som klart uttalar den enskildes rätt att utfå full ersättning vid inskränkning i hans äganderätt.

Några remissorgan är inne på tanken att i grundlag skall närmare anges i vilka fall ingrepp i egendomsrätten får äga rum. Sålunda anser *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* det böra övervägas att föreskriva att tvångsavhändelse av äganderätt må äga rum endast för allmänt eller enskilt intresse av synnerlig vikt. *Svea hovrätt* framhåller att i flera länders författningar förekommer föreskrift att expropriation och liknande tvångsavhändelser får ske endast för allmänt behov (eller liknande uttryck). Ett sådant stadgande är främst av värde om därmed följer förbud mot konfiskation. Hovrätten finner det ur denna synpunkt värt att överväga att införa ett motsvarande stadgande i en ny regeringsform. Med hänsyn till de vida möjligheterna till expropriation (inklusive inlösen) även för enskilds räkning uppstår dock vissa svårigheter att finna en adekvat beskrivning. Beträffande avhändelse genom påbjuden förstörelse av egendom kan övervägas att i grundlag ange i vilka syften sådan åtgärd får vidtagas. Hovrätten anser detta dock knappast behövt. Vad angår konfiskation i fiskaliskt syfte eller eljest utan samband med brott

bör 3 § om möjligt utformas så att paragrafen innefattar förbud mot sådan tvångsavhändelse. Hovrätten förklarar sig dock väl medveten om svårigheterna att draga en klar gräns mellan å ena sidan konfiskation av förmögenhetsrättighet och å andra sidan beskattning. *Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* hävdar i gemensamt yttrande att redan i lagtexten — och ej endast i motiven — bör inskräpas att ingrepp i den enskilda äganderätten endast får ske då det krävs för att tillgodose allmänna eller enskilda intressen av vikt. *Riksdagens justitieombudsman* erinrar om att artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europarådets konvention angående de mänskliga rättigheterna erbjuder något fastare hållpunkter än förslaget i frågan under vilka förutsättningar ingrepp i egendomsrätten är tillåten.

I ett par yttranden förordas vissa ytterligare ändringar i 3 §, syftande till att, i större utsträckning än utredningen föreslagit, garantera att regler om ingrepp i egendomsrätten ges i lagform. I anslutning till stadgandet i paragrafens andra sats om att expropriation och annat dylikt förfogande över egendom får ske endast under förutsättningar, som anges i lag, anser *Föreningen Sveriges häradshövdingar* sig sålunda böra erinra om att även de villkor beträffande ersättning m. m., under vilka sådana förfoganden får ske, självfallet bör regleras i lag. Detta borde lämpligen komma till uttryck i grundlagsparagrafen genom tillägg av orden »och villkor» efter »förutsättningar». *Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* framhåller att även förfoganden av icke expropriationsrättslig natur över enskilds egendom kan vara synnerligen ingripande. Därtill kommer att expropriation endast torde kunna avse fast egendom. Om den föreslagna dispositionen av 3 § bibehålles, synes därför motiverat att ge regeln i paragrafens andra punkt en mera generell innebörd. Annars skulle kunna tänkas att, trots vad som stadgas i 7 kap. 2 §, förfoganden, som ej är av expropriationsrättslig eller därmed jämställd art, ansågs tillåtna utan stöd av lag. Organisationerna erinrar också om att i 1941 års betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen användes uttrycket »förfoga över och exproprieras egendom».

Från några håll påpekas att vissa ingrepp i egendomsrätten måste undantagas från ett eventuellt grundlagskydd. Enligt *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* bör uppmärksammas, att förverkande, som ådömes i anledning av brott, kan sägas innebära att staten berövar den enskilde honom tillhörig egendom. Om det anses erforderligt att i 2 §, i samband med fastslående av medborgarnas rätt till personlig frihet, skapa grundval för bestämmelser om frihetsstraff, synes konsekvensen kräva, att en principdeklaration om äganderättens okränkbarhet förbindes med förbehåll i någon form för nyssnämnda och liknande påföljder. Även *Svea hovrätt* påpekar, att förverkande i anledning

av brott måste undantagas från ett eventuellt grundlagsskydd, liksom också utmätning och därmed jämställda avhändelser.

Hovrätten över Skåne och Blekinge förordar den redaktionella jämkningen, att 3 § placeras efter 4 § i 2 kap. så att den sammanföres med 5 och 6 §§, vilka även har en ekonomisk innebörd.

4 §.

En positiv ståndpunkt till förevarande paragraf har intagits av *hovrätten för Västra Sverige, skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, kanslern för rikets universitet, större akademiska konsistoriet i Uppsala, teologiska, medicinska, humanistiska och matematisk-naturvetenskapliga fakulteterna vid Uppsala universitet, större akademiska konsistoriet i Lund, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, större akademiska konsistoriet i Göteborg, lärarkollegierna vid handelshögskolan i Göteborg och vid tandläkarhögskolan i Malmö, interimsstyrelsen för universitetet i Umeå samt lärarkollegierna vid medicinska högskolan i Umeå och vid tandläkarhögskolan där.*

Hovrätten för Västra Sverige framhåller, att vad man skulle kunna kalla för de klassiska medborgerliga fri- och rättighetsanspråken rör sådana ting som tanke-, yttrande- och församlingsfrihet, den personliga friheten, den enskilda äganderätten, rätten att driva näring etc. Det är i alla dessa fall fråga om den respekt som den enskilda människan kan kräva för vissa allmänmänskliga värden. I förevarande paragraf stadgas grundlagsskydd för något helt annat, nämligen för den enskildes rätt till prestationer från det allmännas sida i form av undervisning och utbildning. Medan de klassiska fri- och rättigheterna åtminstone delvis skyddas i § 16 i nuvarande regeringsform, utgör det föreslagna grundlagsskyddet för rätten till undervisning och utbildning en nyhet för den svenska rättens del. Det kan onekligen synas anmärkningsvärt, att ett förslag av sådan innebörd framföres just i denna tid, då det svenska samhället på det mest målmedvetna sätt visar sin vilja att sörja för ungdomens utbildning och för detta ändamål ställer större resurser till förfogande än någonsin tidigare. Något aktuellt behov av grundlagsbestämmelser i syfte att ytterligare stärka de samhälleliga insatserna på undervisningens område lär icke föreligga. Införandet av grundlagsregler i ämnet framstår därför som motiverat främst utifrån sådana allmänna synpunkter som *hovrätten* ovan (s. 100 f.) anfört till stöd för att i grundlag upptaga ett särskilt kapitel om medborgerliga fri- och rättigheter. *Hovrätten* har i enlighet härmed ingen erinran mot de i 4 § föreslagna bestämmelserna.

Universitetskanslern finner, utifrån de synpunkter han har att företräda, det vara givet att, om i regeringsformen skall upptagas en fri- och rättighetskatalog, där bör medtagas en rätt i princip för svensk medborgare att åtnjuta undervisning och utbildning. *Överstyrelsen för yrkesutbildning* an-

för, att svensk medborgares rätt till undervisning och utbildning väl numera anses självklar samt att det med hänsyn därtill framstår som naturligt att nämnda rätt får inflyta i grundlagen. *Humanistiska fakulteten vid universitetet i Uppsala* framhåller, att bestämmelser om rätt till undervisning återfinnes i många länders författningar, bl. a. Danmarks och Finlands, liksom i Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, till vars yttrande *större akademiska konsistoriet i Lund* i huvudsak hänvisar, konstaterar, att 4 § ej hindrar att inträdesvillkor och begränsning av intagningen vid läroanstalter i fortsättningen liksom hittills stadgas i administrativ ordning. Däremot kan det möjligen göras gällande att grundlagsbestämmelsen lägger hinder i vägen för att en inträdessökande vid en offentlig läroanstalt avvisas utan uttryckligt författningsstöd. För de fria fakulteternas del måste man beakta möjligheten att avvisning på grund av bristande lärar- eller lokalresurser kan bli oundviklig vid en starkt ökande studenttillströmning. Föreskrifter om förfarandet i sådana nödsituationer kan därför bli nödvändiga. Under förutsättning att dylika föreskrifter utfärdas har fakulteten intet att erinra mot det föreslagna grundlagsstadgandet.

Högsta domstolens ledamöter, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, större akademiska konsistoriet i Stockholm, lärarkollegierna vid karolinska institutet och vid tandläkarhögskolan i Stockholm samt länsstyrelsen i Stockholms län har ställt sig mer eller mindre kritiska mot utformningen av förevarande paragraf.

Flera av dessa remissorgan finner värdet av den föreslagna paragrafen diskutabelt. Sålunda framhåller *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)*, att bestämmelsens innehåll helt är beroende av vad riksdagen lagstiftningsvägen kan komma att besluta samt att grundlagsföreskrifter av sådan art har föga annat värde än det som kan ligga i en programförklaring. *Svea hovrätt* finner att första ledet i lagrummet ej har någon självständig betydelse i en rättighetskatalog. Det är främst ett målsättningsstadgande och bör därför, om det skall komma till uttryck, sammanföras med övriga sådana stadganden. Såsom bestämmelsen formulerats i 4 § innebär den icke någon bindande förpliktelse för statsmakterna att ordna undervisning och utbildning. *Större akademiska konsistoriet i Stockholm* anför beträffande såväl 4 som 11 §§ i förevarande kapitel att det torde ställa sig svårt för att inte säga ogörligt att åstadkomma effektiva garantier för att trygga beståndet av de rättigheter, varom här är fråga. Detta förhållande ger också en särprägel åt dessa bestämmelser, hos vilka inslaget av proklamation och målsättning överväger. Värdet av att sådana regler över huvud införlivas med en ny grundlag kan diskuteras. I vart fall ter det sig önskvärt att reglerna får en såvitt möjligt konkret innebörd, att de blir meningsfyllda och ej blott får karaktär av till intet förpliktande principdeklarationer. Tyngdpunkten i 4 § får anses ligga i den legalitetsprincip

som proklameras. Enligt *lärarkollegiet vid tandläkarhögskolan i Stockholm* blir innebörden i 4 § att de grundläggande bestämmelserna om skolplikt och rätten till bottenutbildning skall tillkomma under medverkan av riksdagen, medan författningsgivningen på det högre utbildningsväsendets område blir en regeringens angelägenhet. Man måste fråga sig om med en sådan konstruktion av författningsgivningen någon reell ändring sker i den nuvarande ordningen, som icke innefattar grundlagsskydd för rätten till undervisning. Liksom nu kommer det vid ett förverkligande av det föreliggande förslaget att bli endast via budgetregleringen, som riksdagen kan utöva ett visst inflytande på vilka linjer som skall vara öppna inom den högre utbildningen och vilken kapacitet varje sådan linje skall ha. *Lärarkollegiet vid karolinska institutet* förklarar att vid en utvidgning och differentiering av § 16 nuvarande regeringsform rimligtvis måste införas ett grundlagsbud rörande rätten till och plikten att underkasta sig undervisning och utbildning. Därvid bör man anknyta till artikel 26 punkt 1 i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna samt artikel 2 i tilläggsprotokollet till Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. De grundprinciper, som till följd av nämnda internationella överenskommelser bör gälla i ifrågavarande hänseende i vårt land, är följande: 1) Envar skall äga rätt till undervisning, 2) Den elementära undervisningen skall vara obligatorisk och kostnadsfri. 3) Den högre undervisningen skall stå öppen i lika mån för alla på grundval av deras duglighet. 4) Undervisningen skall ha vissa etiska och moraliska kvaliteter, som anges i FN-förklaringen. 5) Rätten att välja undervisning, som skall ges åt barnen, skall i främsta rummet tillkomma deras föräldrar. 6) Staten skall respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning, som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa övertygelse. I yttrandet påpekas att dessa grundprinciper i större eller mindre omfattning har kommit till uttryck i de europeiska statsförfattningarna. Mest fullständigt synes detta ha skett i den italienska författningen, artiklarna 33 och 34. Även om grundlagstekniken i vårt land är en annan än den som kommer till uttryck i nämnda författning, är det enligt *lärarkollegiet* iögonenfallande, hur få och små garantier för medborgarens rätt till utbildning som ligger i författningsutredningens förslag. Den sakliga innebörden i förslaget är att regeringen ensam bestämmer om den högre undervisningen och att riksdagens medverkan (bortsett från budgetfrågorna) krävs blott i fråga om skolplikten och rätten till grundläggande undervisning.

De tre sistnämnda remissorganen förordar en förstärkning av grundlagsskyddet för den högre utbildningen. Sålunda framhåller *större akademiska konsistoriet i Stockholm*, att skyddet för de vuxnas rätt till utbildning i förslaget blivit alldeles substanslöst; inskränkningar i denna rätt synes kunna meddelas i bestämmelser av vilken

konstitutionell kvalitet som helst. Konsistoriet skulle för sin del föredraga att första punkten i 4 § omformuleras så att därav framgår, att svensk medborgare äger åtnjuta en efter hans förutsättningar och samhällets möjligheter avpassad undervisning och utbildning. Anledning torde saknas att särskilt betona att tillträdesvillkor av skilda slag skall få bestämmas annorledes än genom lag, eftersom detta ändå motsättningsvis framgår av andra punkten. Med det föreslagna innehållet kan stadgandet också sägas komplettera 6 § om rätten till arbete såvitt fråga är om omskolning. *Lärarkollegiet vid karolinska institutet* finner det föreslagna grundlagsstadgandet i fråga om den högre utbildningen ha så litet konstitutionellt värde att det kan ifrågasättas om bestämmelsen icke snarast är ägnad att skapa felaktig uppfattning om de medborgerliga rättigheternas omfång på denna punkt. Det kommer — liksom nu — helt att ligga i regeringens hand att avgöra vilka utbildningslinjer som skall finnas, vilka som skall vara spärrade och vilken storlek intagningen till skilda linjer skall ha. Det kommer likaså att ligga i regeringens hand att bedöma studiefinansieringsfrågorna, och det kommer således icke att finnas någon grundlagsmässig garanti för allas rätt i samma män till högre studier utan avseende på egna tillgångar. Det kommer icke heller att finnas en grundlagsgaranti för föräldrars rätt att vara de främsta att välja sina barns utbildning. Redaktionellt föreligger slutligen mellan det nu ifrågavarande lagrummet och exempelvis 5 och 11 §§ i samma kapitel en skillnad, som måhända icke är avsedd att ge saklig skiljaktighet men dock ger en något snävare nyans åt 4 § i det att där talas om att svensk medborgare äger åtnjuta undervisning och utbildning »enligt vad därom stadgas», medan lagrummet vid analogi med 5 och 11 §§:s formulering borde utformas förslagsvis så, att svensk medborgare äger åtnjuta undervisning och utbildning utan annan inskränkning än sådan, som må vara föreskriven i lag eller med stöd av lag. *Lärarkollegiet* anser det nämligen vara ett minimikrav, att inskränkningar av sist berörd art på sätt sålunda angivits beslutas i form av lag, stiftad av riksdagen. Liknande ståndpunkt intar *lärarkollegiet vid tandläkarhögskolan i Stockholm*, som anser att grundlagsstadgandet i förevarande del bör utformas så, att lagform krävs för den högre utbildningens upplinjeriing i stort.

Vad särskilt angår paragrafens andra led har stadgandet i denna del uttryckligen lämnats utan erinran av ett par i övrigt kritiska remissorgan, nämligen *större akademiska konsistoriet i Stockholm* och *lärarkollegiet vid karolinska institutet*.

Emellertid har även från flera håll kritik framförts mot förslaget i denna del. Beträffande barns rätt till grundläggande undervisning anför sålunda *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)*, att en uttrycklig grundlagsbestämmelse, enligt vilken alla barn medges fri grundläggande undervisning i allmänna skolor, synes värdefullare än utredningens förslag till stadgande i ämnet. *Svea hovrätt*, som finner föreskriften

i 4 § om barns rätt till grundläggande undervisning innebära en skyldighet för statsmakterna att tillse att barn beredes sådan undervisning, anmärker likaledes, att varken i lagtexten eller i motiven något sägs om att denna grundläggande undervisning skall vara kostnadsfri. Det bör övervägas, om icke detta bör anges i lagtexten. Hovrätten erinrar vidare om att enligt utredningsmotiven med barn skall förstas underåriga som ej fyllt 18 år. Om detta är en lämplig gränsdragning kan måhända diskuteras; önskvärt är dock att åldern skall framgå av lagtexten. Med hänsyn till att undervisningskraven kan förändras väsentligt under kommande år kan det vara lämpligt att ha en vidare gräns än utredningen tänkt sig och låta rätten till grundläggande undervisning kunna avse alla underåriga, d. v. s. personer som icke nått myndighetsåldern. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* erinrar om att utredningen i motiven till 4 § gjort gällande, att beträffande barn en ovillkorlig rätt till grundläggande undervisning i allmänna skolor bör fastslås. I lagförslaget har detta dock icke skett utan där sägs blott att därom och om skolplikt stadgas i lag. Den i motiven angivna ståndpunkten kan väl te sig tilltalande i fråga om det stora flertalet barn. Den kan dock icke hävdas helt utan undantag; det finns ett litet fåtal barn som icke kan tillgodogöra sig ens den undervisning som meddelas i särskola. Förmåga att tillgodogöra sig undervisningen måste alltså ingå såsom ett villkor i rätten till grundläggande undervisning i allmänna skolor. Mot den föreslagna lagtexten är ur denna synpunkt intet att erinra.

Vad angår förslaget såvitt avser skolplikt för barn må först nämnas, att ett par remissorgan ifrågasätter lämpligheten över huvud att i 2 kap. upptaga regler om medborgerliga skyldigheter. *Svea hovrätt*, som intar denna ståndpunkt, framhåller, att det ur pedagogisk synpunkt kan förefalla välbetänkt att i regeringsformen ange icke bara medborgerliga rättigheter utan också väsentliga medborgerliga plikter. Men om man bortser från denna enligt hovrättens mening sekundära synpunkt finns det knappast skäl att inskriva skyldigheter i grundlagen. Sådana föreskrifter har icke någon omedelbar rättslig betydelse och kan vanligen ej heller anses såsom bestämmelser av betydelse för den allmänna politik som bör föras.

Länsstyrelsen i Stockholms län hävdar att utredningen genom att i rättighetskapitlet upptaga även vissa medborgerliga plikter uppenbarligen, i vart fall formellt sett, bryter systematiken i lagtexten. Till nöds kan dock måhända tillvägagångssättet försvaras därav, att det uppställda kravet på lagform för bestämmelser om bl. a. skolplikt kan sägas innebära ett visst om och rätt bräckligt skydd för medborgarens frihet.

Beträffande det sakliga innehållet i förslaget, i vad det rör barns skolplikt, framhåller *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)*, att utredningen i sina motiv utgått från att föräldrar och andra vårdnadshavare bör äga frihet att genom enskild undervisning i hemmet eller annorstädes ge barnen kunskaper som motsvarar undervisningen i allmänna skolor. Mot bakgrun-

den av erfarenheter från länder, där en auktoritär statsmakt med alla medel varit verksam för att bibringa ungdomen en viss åskådning, förefaller det lämpligt, att i grundlagen i överensstämmelse med dansk rätt intages en bestämmelse om att vårdnadshavare, som i hemmet eller annorstädes själv sörjer för att barnen får en utbildning väsentligen likvärdig med grundskolans, ej är skyldig att låta barnen undervisas i allmän skola. *Svea hovrätt* anför, att skolplikt kan fattas antingen som enbart en skyldighet att underkasta sig ett visst mått av undervisning eller också såsom omfattande jämväl en skyldighet att för erhållande av denna undervisning gå i vissa skolor. Hovrätten förutsätter att det är det första alternativet som avses med skolplikt i 2 §. Om så är fallet, vilket dock ej framgår av lagtexten, kan sägas att det föreligger frihet att välja mellan olika slags skolor liksom att ordna undervisning i hemmet. Utredningen anser att svensk medborgare skall ha rätt att välja annan undervisning för barnen än de allmänna skolorna. Hovrätten, som delar utredningens uppfattning att denna skolfrihet bör vara skyddad, finner att detta bör framgå klarare av lagtext och motiv än vad nu är fallet.

Lärarkollegiet vid karolinska institutet erinrar om att flera europeiska statsförfattningar innehåller stadgande om konstens och vetenskapens frihet samt anser det böra övervägas att i vår regeringsform upptaga en motsvarande bestämmelse. Ingen tvekan bör visserligen råda om att universiteten och de vetenskapliga högskolorna i fråga om administrerandet av sina utbildningsuppgifter skall tjänstgöra som bärare av statliga förvaltningsfunktioner och i detta hänseende, såsom det föreslås stadgat i 4 kap. 10 § regeringsformen för rikets förvaltningsmyndigheter, fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och annan författning stadgas och i enlighet med utfärdade anvisningar. Lika klart är emellertid att den vetenskapliga forskningen och den därpå grundade vetenskapliga undervisningen skall vara fri och obunden av föreskrifter och anvisningar från högre myndigheter. Grundlagsskydd härför och för den akademiska självstyrelse, som sammanhänger med verksamhetens frihet, kan vara väl befogat i en tid, då vetenskaplig forskning genom bland annat den tekniska utvecklingen i allt mera stigande grad blir praktiskt nyttig och nödvändig och därför målforskningsuppgifterna i samhället påträngande. Det måste fasthållas, att dessa uppgifter skall ankomma på därför avsedda organ och icke på universiteten och de vetenskapliga högskolorna. Ett grundlagsstadgande i nu ifrågavarande hänseende skulle lämpligen kunna formuleras sålunda: Svensk medborgare äger fritt idka konst och vetenskap. Universitet, högskolor och samfund, som hava till syfte att utöva konst eller vetenskap eller att meddela därpå grundad undervisning, äga själva handhava sina angelägenheter i den omfattning som stadgas i lag. Även *större akademiska konsistoriet i Stockholm* påtalar att 4 § ej innehåller någon erinran om att vetenskapen skall vara fri men tillägger att anledningen därtill sannolikt är att nämnda

princip får anses erkänd redan genom stadgandet i 2 kap. 1 § om opinionsfriheten.

5 §.

Denna paragraf har uttryckligen tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *arbetsmarknadsstyrelsen, Östergötlands och Södermanlands handelskammare, Smålands och Blekinge handelskammare, Västergötlands och Norra Hallands handelskammare, handelskammaren i Karlstad, handelskammaren för Örebro och Västmanlands län, Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare* samt *Norrbottnens och Västerbottnens läns handelskammare*. En övervägande positiv inställning till förslaget i denna del tillkännages också av *näringsfrihetsrådet. Kommerskollegium* anser det föreslagna stadgandet kunna godtagas, ehuru det enligt kollegii uppfattning är av begränsat värde.

En mer eller mindre kritisk hållning till den föreslagna bestämmelsen intages av övriga remissorgan, som behandlat stadgandet, nämligen *högsta domstolens flesta ledamöter, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, länsstyrelserna i Jönköpings och Gotlands län, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges allmänna exportförening, Sveriges köpmannaförbund, Riksförbundet Landsbygdens folk, Sveriges lantbruksförbund, Stockholms handelskammare, handelskammaren i Göteborg, Skånes handelskammare, Gotlands handelskammare, handelskammaren i Gävle* samt *Sveriges konservativa studentförbund*.

Vad först angår de positivt inställda remissorganen uttalar *arbetsmarknadsstyrelsen*, att den i svensk rätt gällande principen om närings- och yrkesfrihet bör fastslås i grundlag, och anser sig icke ha något att erinra mot den föreslagna utformningen av stadgandet i förevarande paragraf. *Norrbottnens och Västerbottnens läns handelskammare* hälsar med tillfredsställelse att principen om näringsfrihet fastslås i den föreslagna grundlagen. *Näringsfrihetsrådet* påpekar, att rådet haft anledning beröra frågan, huruvida principen om näringsfrihet för svenska medborgare bör vara fastslagen i lag, i sitt tidigare avgivna remissvar över 1958 års näringsrättssakkunniges betänkande (SOU 1962: 15). Rådet uttalade därvid bl. a. att, även om det måste anses självklart att näringsfrihet i princip föreligger för svenska rättssubjekt, det dock kan vara av värde, att principen i någon form kommer till uttryck i lagstiftningen. *Näringsfrihetsrådet* konstaterade därför med tillfredsställelse att författningsutredningen avsåg att i det kommande förslaget till grundlag upptaga ett stadgande i ämnet. När utredningens betänkande nu föreligger kan näringsfrihetsrådet i huvudsak hänvisa till vad rådet sålunda tidigare anfört. Rådet ansluter sig alltså till förslaget att principen om närings- och yrkesfrihet skall fastslås i ett grundlagsstadgande. Beträffande ordalagen i det föreslagna stadgandet vill näringsfrihets-

rådet dock ifrågasätta, om icke principen om närings- och yrkesfrihet skulle kunna formuleras något mera uttrycksfullt genom att det sägs att svensk medborgare äger *rätt att* i riket driva näring eller utöva yrke. Såsom utredningen anfört kan det icke komma i fråga att i stadgandet söka närmare ange de begränsningar och inskränkningar, som med hänsyn till allmänna intressen av olika slag måste uppställas. Näringsfrihetsrådet kan även biträda utredningens uppfattning att det icke är påkallat att i stadgandet upptaga särskilda bestämmelser om den form, i vilken begränsningar och inskränkningar i närings- och yrkesfriheten må beslutas. Emellertid synes orden »såvitt ej annat är särskilt stadgat» i den föreslagna paragrafen kunna leda tanken närmast till begränsningar i form av generella förbud för vissa medborgare att över huvud utöva närings- eller yrkesverksamhet. Vad som åsyftas är dock mera att framhålla, att inskränkningar av olika slag med hänsyn till skilda allmänna intressen har gjorts i fråga om rätten att utöva vissa särskilda slag av verksamhet, rätten att utöva verksamhet på viss plats o. d. Detta skulle möjligen komma bättre till uttryck om ordet »såvitt» ersättes med »i den mån». *Kommerskollegium* yttrar, att utredningen under hänvisning till 7 kap:s regler om riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens förordningsmakt icke funnit påkallat att upptaga särskilda regler om den form, i vilken begränsningar och inskränkningar i närings- och yrkesfriheten må beslutas. Flera av handelskamrarna har i remissvar, som avgivits till kommerskollegium, förklarat, att ett grundlagsstadgande av denna innebörd icke har påtagligt värde, med mindre det kompletteras med en bestämmelse om att inskränkningar i närings- och yrkesfriheten ej må meddelas annorledes än genom lag eller med stöd av lag. Enligt kollegii mening är handelskamrarnas betänksamhet på denna punkt förklarlig. Utan att närmare ange, hur begränsningar och inskränkningar i närings- och yrkesfriheten må beslutas, ger bestämmelsen icke något större skydd mot intrång i näringsfriheten. Kollegium kan dock icke finna det vara en framkomlig väg att föreskriva, att inskränkningar i närings- och yrkesfriheten får ske endast genom lag eller med stöd av lag. En bestämmelse av denna innebörd skulle innebära en begränsning av regeringens förordningsmakt, något som enligt kollegii mening icke kan godtagas. Även om en bestämmelse av föreslagen lydelse torde bli av begränsat värde som skydd mot inskränkningar i näringsfriheten, synes det kollegium dock icke obefogat, att ett sådant stadgande om närings- och yrkesfriheten upptages i regeringsformen.

Vad angår de mera kritiskt inställda remissorganen uttalas även bland dem i regel sympati för tanken på en grundlagsbestämmelse om närings- och yrkesfriheten. *Hovrätten för Västra Sverige* finner det sålunda naturligt att ett stadgande om närings- och yrkesfriheten medtages i en blivande regeringsforms kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* finner tanken att grundlags-

fästa huvudprincipen om allmän närings- och yrkesfrihet i och för sig tillfredsställande och understryker, att ett grundlagsskydd för närings- och yrkesfriheten i olika sammanhang påyrkats av näringslivets organisationer och även förutsatts i det år 1962 avgivna betänkandet rörande den allmänna näringslagstiftningen (SOU 1962: 15). *Riksförbundet Landsbygdens folk* och *Sveriges lantbruksförbund* uttalar, att närings- och yrkesfriheten efter hand kommit att uppfattas som en självklar förmån men att grundlagsskydd för denna frihet likväl är väsentligt. *Stockholms handelskammare* framhåller likaledes, att principen om näringsfrihet för svenska medborgare numera anses självklar och därför icke tarvar särskild reglering i näringslagsform. *Handelskammaren* anser det dock betydelsefullt, att själva principen lagfästes. Att detta sker i form av en i grundlagen intagen rättighetsförklaring kan i och för sig sägas vara naturligt. *Handelskammaren i Göteborg* finner det högst befogat att intaga en bestämmelse om medborgarnas rätt till fri näringsutövning i det kapitel av grundlagen, som avser grundläggande fri- och rättigheter. Liknande uttalanden göres av *Sveriges köpmannaförbund*, *Skånes handelskammare* och *handelskammaren i Gävle*.

Svea hovrätt finner det naturligt, att principen om närings- och yrkesfrihet fastslås i grundlag, under förutsättning att det går att bereda denna frihet något väsentligt skydd.

Av de kritiskt inställda remissorganen menar huvuddelen, att grundlagsskyddet för närings- och yrkesfriheten i dess föreslagna utformning är alltför urholkat och därför behöver i en eller annan form förstärkas. I regel föreslås härvid, att inskränkning av närings- och yrkesfriheten endast skall få ske genom lag eller med stöd av lag, ehuru även andra förslag att förstärka grundlagsskyddet framförts. *Högsta domstolens flesta ledamöter* anför, att närings- och yrkesfriheten, såsom utredningen ock uttalat, måste vara underkastad åtskilliga inskränkningar med hänsyn till vad som kräves exempelvis från säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkt. Möjligheten för medborgarna att fritt välja närings- och yrkesverksamhet får anses vara av den vikt att sådana från allmän synpunkt erforderliga bestämmelser, som innebär verkliga begränsningar av denna valfrihet, bör meddelas genom lag. Å andra sidan är nödiga inskränkningar mången gång icke av mera ingripande art än att det bör ligga inom ramen för regeringens befogenhet att förordna därom. I grundlagsstadgandet bör, om möjligt, anges vilka slag av inskränkningar som ej får meddelas annorledes än genom lag. *Svea hovrätt* framhåller, att utredningen vid behandlingen av närings- och yrkesfriheten icke ansett sig kunna gå längre än att fastslå friheten och medge inskränkningar såväl genom lag som genom annan författning. Detta måste anses otillfredsställande. 1958 års näringsrättssakkunnige har visserligen i sitt betänkande (SOU 1962: 15) framhållit, att det icke kunde anses påkallat att nu införa en regel att inskränkningar i näringsfriheten ej skulle

få ske annorledes än genom lag. Han har vidare framhållit att det vore närmast en omöjlighet att i en författning sammanställa en förteckning över den mängd av regler, som i ett eller annat avseende inskränker näringsidkarnas handlingsfrihet. Författningsutredningen anger i sina motiv att mot bakgrunden av de allmänna regler som i den föreslagna regeringsformen ges angående riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens förordningsmakt det inte synes påkallat att i grundlagsstadgandet upptaga särskilda bestämmelser om den form, i vilken begränsning och inskränkning i närings- och yrkesfriheten må beslutas. Hovrätten är icke övertygad om att det är vare sig opåkallat eller omöjligt att i regeringsformen ange huvudregler för kravet på begränsning av närings- och yrkesfriheten. Det bör i vart fall övervägas att föreskriva att inskränkningar får ske endast i lag eller med stöd av lag. *Hovrätten för Västra Sverige* menar, att det föreslagna grundlagsskyddet för närings- och yrkesfriheten är skäpligen bräckligt, i varje fall om stadgandet skall läsas efter orden. Näringsfriheten kan enligt lagrummets lydelse inskränkas genom allehanda stadganden, icke endast genom av riksdagen stiftad lag utan även genom administrativa föreskrifter av regeringen eller annan myndighet. Stadgandet torde dock icke få tolkas på detta onyanserade sätt. Utredningen gör i motiven (SOU 1963: 17 s. 198) en hänvisning till reglerna i 7 kap., som tyder på att näringsreglerande åtgärder kan komma att beslutas i vissa fall av riksdagen, i andra av regeringen. Hänvisningen ger i och för sig föga klarhet. Emellertid framhåller utredningen (s. 197), att inskränkande föreskrifter på näringslagstiftningens område hittills i stor utsträckning utfärdats i administrativ ordning med stöd av den ekonomiska lagstiftningsmakt, som enligt regeringsformen tillkommer regeringen, men att det utbildats en konstitutionell praxis, enligt vilken författningar som innebär väsentliga ingrepp i medborgarens frihet och egendom icke tillkommer utan riksdagens medverkan. Och i sin motivering för vad som nu föreslås beträffande riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens förordningsmakt gör utredningen vissa uttalanden (s. 343), som synes gå ut på att nuvarande praxis icke bör frångås. Dessa uttalanden bör ställas i belysning av de föreslagna reglerna angående regeringens befogenhet att besluta förordningar. Ehuru innebörden av denna förordningsmakt synes oviss på sätt hovrätten kommer att utveckla vid behandlingen av 7 kap. 2 §, utgår hovrätten i förevarande sammanhang från att den hänför sig framför allt till två olika områden. Dels äger regeringen, under särskild förutsättning även annan myndighet, i annan författning än lag besluta mindre ingripande bestämmelser i vissa i 7 kap. 2 § första stycket angivna ämnen, som eljest tillhör riksdagens lagstiftningsmakt. Dels äger regeringen — utan någon begränsning i fråga om förordnandets räckvidd — besluta författning för rikets styrelse och förvaltning i övrigt. Nu torde det förhålla sig så, att en del av den ekonomiska lagstiftningsmakt, som enligt nuvarande regeringsform tillkommer regeringen, faller inom den i 7 kap. 2 § första stycket

i förslaget angivna ämneskretsen, medan en annan del har sin plats utanför. I förra fallet är regeringens befogenhet att utfärda förordningar begränsad till bestämmelser av mindre ingripande art, i det senare är ingen sådan gräns satt. Men förordningar av det senare slaget synes kunna få stor betydelse för näringsfrihetens innehåll och omfång. Visserligen skall regeringen ha rätt att förelägga riksdagen förslag till sådan författning för yttrande eller för antagande som lag. Någon säkerhet för att så sker finns dock icke. I alla händelser ger motiveringsvis gjorda uttalanden icke samma garanti för riksdagens medverkan som uttryckliga lagregler. Det är framför allt nu berörda förhållanden som föranlett hovrätten att beteckna det föreslagna grundlagsskyddet för närings- och yrkesfriheten såsom bräckligt. Hovrätten hemställer, att vid det fortsatta arbetet med grundlagsreformen försök göres att stärka skyddet för den enskilde på detta viktiga rättsområde, varvid det bör övervägas att kräva föreskrift i lag för sådana inskränkningar i näringsfriheten, som ej endast är av mindre väsentlig art. *Länsstyrelsen i Gotlands län* betecknar det föreslagna grundlagsskyddet för näringsfriheten såsom ganska illusoriskt. Inskränkningar i denna frihet bör enligt länsstyrelsens mening endast få göras genom lag eller med stöd av lag. *Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund och Sveriges allmänna exportförening* anser, att betydelsen av det föreslagna stadgandet reduceras väsentligt genom satsen »såvitt ej annat är särskilt stadgat». Närings- och yrkesfriheten är av sådan betydelse, att inskränkningar däri bör få företagas endast under riksdagens medverkan, en ståndpunkt som även kom till uttryck i 1941 års sakkunnigbetänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen. I den av författningsutredningen föreslagna lydelsen skulle förevarande paragraf jämförd med 7 kap. 2 § kunna leda till ett frångående av nuvarande konstitutionella praxis, att riksdagens medverkan erfordras vid utfärdande av generella bestämmelser på näringsrättens område, i den mån de icke har karaktär av rena ordningsföreskrifter. Enligt organisationernas mening bör i paragrafen föreskrivas att inskränkningar i närings- och yrkesfriheten icke får göras annorledes än genom lag eller med stöd av lag. *Riksförbundet Landsbygdens folk och Sveriges lantbruksförbund*, som vitsordar att vissa ingrepp i näringsfriheten måste få ske med hänsyn till allmänna intressen, menar likaledes, att förevarande paragraf tillsammans med bestämmelserna i 7 kap. icke ger ett tillfredsställande skydd för näringsfriheten. Ingrepp i denna torde endast böra få ske genom lag eller med stöd av lag. I huvudsak samma ståndpunkt utvecklas närmare av *Stockholms handelskammare*, i vars yttrande *Gotlands handelskammare* instämt. Stockholms handelskammare understryker att en förutsättning för att en rättighetsförklaring rörande närings- och yrkesfriheten skall få något verkligt innehåll är, att grundlagen också anger, i vilken ordning inskränkningar i närings- och yrkesfriheten skall få ske. Att

hänsynen till allmänna intressen av olika slag nödvändiggör vissa inskränkningar finner handelskammaren självklart. Handelskammaren fortsätter.

Flertalet av de enligt 2 kap. skyddade fri- och rättigheterna har utredningen ansett ej böra få inskränkas annorledes än genom lag eller med stöd av lag. Såvitt gäller närings- och yrkesfriheten har emellertid formen för inskränkningarna icke närmare angivits. Som motiv härför har utredningen anfört att den mot bakgrunden av de allmänna regler som i 7 kap. ges beträffande riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens förordningsmakt icke funnit detta påkallat.

Enligt rådande konstitutionell praxis förutsättes riksdagens medverkan vid tillkomsten av alla författningar som innebär väsentliga ingrepp i näringsfriheten. Handelskammaren anser det vara ofrånkomligt, att denna praxis även i framtiden upprätthålles. Såvitt Handelskammaren kan finna, innefattar dock bestämmelserna i 7 kap. ingen garanti härför. I varje fall kan bestämmelsen i 2 § icke anses tillämplig i detta sammanhang. Vad utredningen avsett då den hänvisat till 7 kap. synes snarare ha varit dess 7 §. Utnyttjandet av den möjlighet detta stadgande ger regeringen att förelägga riksdagen annan författning än lag för yttrande eller för antagande såsom lag skulle — synes utredningen mena — medföra att nuvarande konstitutionella praxis komme att bibehållas.

Handelskammaren anser för sin del det vara ägnat att inge vissa farhågor, att den maktfördelningsnorm som nu tillämpas på området icke fått ett direkt stöd i lagtexten. En ny grundlag ger normalt upphov till en ny konstitutionell praxis. Med hänsyn till att denna såvitt gäller näringsfriheten skulle med den föreslagna formuleringen kunna komma att väsentligt avvika från den nuvarande ter sig stadgandet närmast innehållslöst. Enligt dess ordalydelse och då annat icke framgår av bestämmelserna i 7 kap. skulle ju i princip icke blott regeringen utan även förvaltningsmyndigheter kunna utfärda författningar, innebärande långtgående ingrepp i näringsfriheten. Handelskammaren finner detta klart otillfredsställande.

Under hänvisning till det anförda anser sig Handelskammaren icke kunna tillstyrka, att förslaget i dess nuvarande utformning godtages. Hur lagtexten skall utformas för att ge näringsfriheten det skydd nuvarande konstitutionella praxis erbjuder anser sig Handelskammaren icke ha möjlighet att i förevarande sammanhang ta slutlig ställning till. Måhända kunde dock ifrågasättas, om icke liksom ifråga om den personliga friheten borde gälla att inskränkningar i närings- och yrkesfriheten ej finge meddelas annorledes än »genom lag eller med stöd av lag». Med denna konstruktion skulle inskränkningar av ordningsmässig eller annan mindre betydelsefull karaktär liksom för närvarande kunna beslutas i administrativ ordning. En annan möjlighet vore att till reservationen i det föreslagna stadgandet lägga orden »i lag eller annan författning». Att lagtexten på detta sätt skulle förutsätta lagform för vissa inskränkningar, skulle utgöra ett stöd för ett uttalande i motiven, att nu tillämpade maktfördelningsnorm avses böra gälla även framdeles.

Synpunkter som framförts i nu återgivna yttranden återkommer helt eller delvis i andra remissvar. *Sveriges köpmannaförbund*, som finner det klart, att näringsfriheten av hänsyn till andra intressen kan vara begränsad ge-

nom såväl ordningsregler som andra mer vittgående bestämmelser, understryker såsom angeläget, att regeringsformen anger, att begränsningar av närings- och yrkesfriheten skall få ske endast genom riksdagsbeslut eller annat beslut som meddelas sedan riksdagen lämnat fullmakt därtill. *Skånes handelskammare* finner förevarande paragraf skäligen innehållslös och påpekar i likhet med bl. a. Stockholms handelskammare, att förslaget icke innefattar någon garanti för bevarande av nuvarande konstitutionella praxis, att riksdagen skall medverka vid sådana ingrepp i näringsfriheten, som ej har karaktär av ordningsföreskrifter eller eljest föreskrifter av rent administrativ natur. Närings- och yrkesfriheten är liksom rättigheterna i 2 kap. 2 § av den vikt, att inskränkning däri endast bör få ske genom riksdagsbeslut eller efter fullmakt av riksdagen. Det bör därför uttryckligen stadgas, att ingrepp i närings- och yrkesfriheten föutsätter lag eller stöd av lag; därigenom blir det möjligt för riksdagen att överlämna inskränkningar av ordningsmässig karaktär eller eljest av mindre betydelse att beslutas i administrativ ordning. *Handelskammaren i Gävle* anser den föreslagna bestämmelsen icke utsäga annat än att närings- och yrkesfrihet tillkommer svensk medborgare, såvitt icke friheten på grund av andra bestämmelser ej tillkommer honom. *Handelskammaren* är införstådd med att det ej är lämpligt eller ens görligt att i lagtexten uppräknade de inskränkningar i näringsfriheten, som av olika skäl måste råda. Lagrummet bör dock kunna utformas så, att därav framgår, att inskränkningar i näringsfriheten kräver lagform eller stöd av lag. Dessutom kan ifrågasättas, om icke i regeringsformen bör liksom i Danmark och Norge anges, på vilka materiella grunder inskränkning får ske. *Handelskammaren i Göteborg* finner, att förslaget, trots utredningens i motiven gjorda hänvisning till 7 kap., i varje fall formellt ger regeringen möjlighet att genom förordningar hur långt som helst inskränka näringsfriheten. *Handelskammaren* anser önskvärt, att i regeringsformen direkt stadgas, att i varje fall mera väsentliga inskränkningar endast skall få ske medelst lag, stiftad av riksdagen och regeringen gemensamt.

En del av de kritiskt inställda remissorganen menar, att det föreslagna stadgandet bör utgå såsom varande innehållslöst. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* finner sålunda bestämmelsen i dess föreslagna utformning vara helt meningslös. Vad där står gäller om all mänsklig aktivitet; den är fri såvitt det icke finns någon bestämmelse i lag eller författning eller någon annan behörigen utfärdad föreskrift som inskränker den. Stadgandet kan vara ägnat att framkalla den föreställningen, att det tillägger medborgarna någon rättighet, som eljest icke skulle föreligga, något som är helt felaktigt. Stadgandet bör därför utgå. Om någon bestämmelse i ämnet anses behöfelig, bör den innehålla, att näringsfriheten icke får inskränkas annat än för vissa angivna syften. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller, att begränsningar i närings- och yrkesfriheten enligt den föreslagna paragrafen kan göras även i administrativ ordning. Detta är

också nödvändigt. Vid sådant förhållande fyller paragrafen ingen uppgift. *Sveriges konservativa studentförbund* uttalar, att paragrafen har karaktär av målsättningsstadgande, som icke har någon reell funktion att fylla, och därför lämpligen torde kunna utgå.

I ett par remissvar diskuteras behovet av en särskild regel om lagform för inrättande av finansmonopol. *Svea hovrätt* påpekar, att s. k. finansmonopol enligt § 60 nuvarande regeringsform får fastställas endast genom lag stiftad av Konungen och riksdagen gemensamt. Författningsutredningen har — fortsätter hovrätten — ansett, att en motsvarande bestämmelse i den nya regeringsformen icke skulle vara erforderlig, eftersom inrättande av ett finansmonopol innebär ingrepp i medborgarnas frihet och egendom av sådan art, att inrättandet redan enligt stadgandena i 2 kap. och 7 kap. i förslaget förutsätter lagstiftning (SOU 1963: 17 s. 377). Hovrätten kan icke finna att ifrågakommande lagrum (närmast 2 kap. 3 och 5 §§ samt 7 kap. 2 §) fått sådan utformning att därav otvetydigt framgår att lag fordras för införande av finansmonopol. På grund härav och då monopolisering oavsett syftet är ett så allvarligt ingrepp i näringsfriheten att det måste kräva lagform, förordar hovrätten att i nu förevarande paragraf intages ett uttryckligt stadgande härom. Stadgandet bör även innehålla principregel om ersättning till näringsidkare, som blir direkt berörda av ett monopols inrättande. *Handelskammaren i Gävle* anser liksom *Svea hovrätt* erforderligt att i regeringsformen införa en uttrycklig bestämmelse, att fiskaliskt monopol endast får inrättas genom lag.

6 §.

Av de remissorgan, som berört denna paragraf, har *Landsorganisationen i Sverige* tillstyrkt paragrafen i dess helhet. Landsorganisationen erinrar om att det enligt utredningens motiv icke torde böra komma i fråga att i grundlag söka närmare utveckla eller precisera de i paragrafen angivna grundsatserna samt att omfattningen och den närmare inbörden av de rättskrav, som den enskilde kan ställa mot det allmänna, får bedömas efter gällande sociallagstiftning. Både i den norska och den danska grundlagen finns vissa allmänna bestämmelser om varje medborgares rätt och möjligheter till arbete. Stadganden om rätt till arbete och till social trygghet har också upptagits i Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna. Den föreslagna paragrafen torde få ses som en allmän deklaration av vissa grundläggande rättigheter för den enskilde medborgaren. En sådan deklarations praktiska betydelse, vare sig som stöd för den enskildes anspråk eller som riktlinjer för den allmänna politiken från statsmakterna, måste av naturliga skäl vara ringa. Emellertid kan stadgandets införande i grundlag motiveras av att det ger uttryck för en allmänt vedertagen uppfattning i vårt land. Likaledes är det både naturligt och rimligt att i uppräknandet av de allmänna fri- och rättigheterna (§ 16 i den nu

gällande regeringsformen) medtaga även rätten till arbete och till social hjälp. Landsorganisationen tillstyrker därför de framlagda förslagen i nu nämnda avseenden.

Det i paragrafens första punkt upptagna stadgandet om att rätten till arbete skall tryggas har vidare tillstyrkts av *hovrätten för Västra Sverige*. Ej heller *socialstyrelsen* och *länsstyrelsen i Västmanlands län* synes ha något att erinra mot stadgandet i denna del.

Hovrätten för Västra Sverige anför, att det i förevarande paragraf, liksom i 4 §, är fråga om att grundlagsfästa en rätt till prestation från samhällets sida, ej att fixera en medborgerlig rättighet i klassisk bemärkelse. Utgångspunkten för detta principstadgande om det allmännas sociala ansvar är självfallet grundsatsen om den enskildes skyldighet att försörja sig och sin familj. I ett samhälle av äldre statisk typ, där samhällsingripanden på det ekonomiska området var få eller inga, förelåg i stort sett inga sociala förpliktelser för samhället. I den moderna staten går samhällets reglerande ingripanden på ekonomins område hand i hand med dess socialpolitiska åtgärder. Vad som här är orsak och följd kan vara svårt att avgöra. Klart är emellertid, att ju mer staten tar ledningen över det ekonomiska livet — t. ex. genom ingående av handelsavtal med främmande makt eller mellanfolklig organisation, genom lokaliseringsfrämjande åtgärder, genom detaljregleringar av olika slag — desto större ansvar ikläder sig staten för sysselsättningen i allmänhet och därmed för den enskilde medborgarens försörjning. Bl. a. ur denna synpunkt framstår stadgandet i paragrafens första punkt som välmotiverat. Som förhållandet är med flertalet av bestämmelserna i detta kapitel får det ses som ett principstadgande. Vilken innebörd det skall ges, om landet drabbas av en ekonomisk kris av det slag som förekom i början av 1930-talet, kan icke nu angivas.

Övriga remissorgan, som berört förevarande del av paragrafen, ställer sig mer eller mindre kritiska till förslaget.

Några remissorgan förordar att stadgandet om rätt till arbete såsom varande enbart av deklarativ natur utgår. Sålunda framhåller *justitierådet Karlgren*, att något gripbart rättsligt innehåll svårligen kan avvinnas paragrafen. Det framgår ej vem som tänkts skola drabbas av påföljder, om en arbetsför svensk medborgare icke beredes arbete som ger honom bärgning. Man kan fråga sig, om det är regeringens eller riksdagens ledamöter eller enskilda personer, som i förekommande fall skall göras ansvariga för att vederbörande icke kan beredas sådant arbete. Stadgandet är ohöljt naturrättsligt. *Svea hovrätt* understryker att paragrafens första punkt uppenbarligen är ett rent målsättningsstadgande och förordar att punkten utgår samt att grundsatsen om statens plikt att verka för full sysselsättning fastslås i ett lagrum i början av 1 kap. Även *Sveriges konservativa studentförbund* anser stadgandet böra utgå ur paragrafen.

I ett par yttranden uttalas tvekan huruvida stadgandet om

rätt till arbete bör upptagas i regeringsformen. Sålunda framhåller *riksåklagarämbetet*, att paragrafens första punkt är formulerad så som om staten åtog sig garanti i förhållande till den enskilde i fråga om tillfällena till arbete. En sådan garanti kan emellertid knappast lämnas, och av motiven framgår att detta ej heller varit utredningens mening. Ämbetet ifrågasätter om stadgandet över huvud kan anses ha sin plats i regeringsformen. Om en bestämmelse i ämnet bör upptagas i grundlagen, bör den i vart fall, för undvikande av missförstånd från allmänheten, ges en formulering liknande den som motsvarande stadgande erhållit i den danska grundlagen (75 § första stycket). Även *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportför-ening* förklarar sig i gemensamt yttrande starkt ifrågasätta lämpligheten av ett stadgande av denna uteslutande deklarativa natur. Samtidigt är organisationerna angelägna att understryka, att de givetvis icke därmed avsett att ge uttryck för någon negativ inställning till en aktiv arbetsmarknadspolitik från statsmakternas sida. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* framhåller, att det icke torde kunna uteslutas att, t. ex. i ett fall av svår ekonomisk depression, det i varje fall temporärt är omöjligt att bereda arbete åt alla. *Länsstyrelsen* finner det därför tveksamt, om rätten till arbete bör lagfästas och i all synnerhet om rätten bör grundlagfästas.

Flera remissorgan förordar att bestämmelsen ändras så, att dess karaktär av målsättningsstadgande kommer till klart uttryck. I sådan riktning uttalar sig sålunda *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)*, *regeringsrättens ledamöter*, *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings och Kopparbergs län* samt *Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Föreningen Sveriges stadsdomare*. Sålunda anför *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)*, att bestämmelsen i 6 § om rätten till arbete endast torde avse att ange en socialpolitisk målsättning och icke att grunda en juridisk rätt. Att stadgandet skall äga denna begränsade innebörd bör framgå av lagtexten. *Regeringsrättens ledamöter*, som finner 6 § innebära en betydelsefull nyhet i förhållande till gällande grundlag, ifrågasätter om ej stadgandet i paragrafens första punkt blivit alltför kategoriskt. Situationer kan otvivelaktigt uppkomma, då vederbörande måste låta sig nöja med ekonomiskt bistånd i stället för arbete. Vad angår framförda förslag till ändring av bestämmelsen påpekar *häradsövdingeföreningen*, att innebörden av stadgandet kommit till tydligare uttryck i motsvarande bestämmelser i de danska, finska och norska grundlagarna. Även *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, som befarar att utredningsförslaget kan inge medborgarna den föreställningen att rätten till arbete är ovillkorlig under alla förhållanden och i alla lägen, framhåller att den danska grundlagens bestämmelser i ämnet icke ger samma kategoriska och ovillkorliga rätt som det svenska förslaget. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att stadgandet antingen bör omformuleras t. ex. i överensstämmelse med motsvarande be-

stämmelse i 1941 års sakkunnigförslag eller också bör i vart fall ordet »skall» ändras till »bör». I förevarande sammanhang må även nämnas att *arbetsmarknadsstyrelsen* erinrar om att utredningen i motiven framhållit, att ingen av de i 6 § intagna förklaringarna skall kunna utgöra rättslig grund för medborgare att i visst enskilt fall hos samhällsorgan ställa direkt krav på hjälp från samhället. För att på detta område, liksom på de övriga områden, som fri- och rättighetsförklaringarna i 2 kap. berör, förebygga missförstånd och onödiga komplikationer i förbindelserna mellan allmänhet och myndigheter, kan det enligt styrelsens mening vara skäl att i rubriktexten till kapitlet lämna en sammanfattande principförklaring av kapitlets innehåll.

Beträffande stadgandet i 6 § första punkten anför *arbetsmarknadsstyrelsen* vidare följande.

Utredningen behandlar i motiven rätt till arbete och rätt till social hjälp i ett sammanhang och anför bl. a., att självförsörjningsplikten har mening endast i ett samhälle, där de arbetsföra medborgarna kan beredas arbete, samt tillägger att huvudansvaret för de arbetsmarknadspolitiska och andra åtgärder, som syftar till att så långt möjligt upprätthålla full sysselsättning, måste vila på statsmakterna. Enligt styrelsens mening bör statsmakternas ansvar för en ekonomisk politik, som syftar till full sysselsättning, fastslås i grundlag såsom en fristående principförklaring. Sverige har redan genom anslutning till internationella konventioner och tillhörighet till internationella organisationer bundit sig för en dylik politik och även för en målsättning, som väsentligt överträffar grundlagsförslaget ifråga om konkretion och innehåll.

Förenata Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna innehåller i artikel 23 punkt 1 följande: »Envar har rätt till arbete, till fritt val av sysselsättning, till rättvisa och tillfredsställande arbetsförhållanden och till skydd mot arbetslöshet.» Enligt organisationens stadga artikel 55 a) skall den främja bl. a. full sysselsättning i syfte att skapa de stadgade förhållanden och det västånd, som är nödvändiga för fredliga och vänskapliga förbindelser mellan nationerna.

I första delen av den av *Europarådet* utarbetade och av Sverige 1961 undertecknade och 1962 godkända (Kungl. Maj:ts proposition nr 175/1962, andra lagutskottets utlåtande nr 38/1962 och riksdagens skrivelse till Konungen nr 365/1962) *européiska sociala stadgan* anges, att målet för den politik som de fördragsslutande parterna skall fullfölja med alla lämpliga medel, skall vara att uppnå sådana förhållanden att bl. a. följande rättsgrundsats och princip kan förverkligas:

»1. Envar skall hava möjlighet att förtjäna sitt uppehälle i ett fritt valt arbete.»

I andra delen av stadgan har ovanstående förklaring konkretiserats till följande bindande förpliktelse (artikel 1):

»För att trygga den enskildes rätt till arbete förbinda sig de fördragsslutande parterna

1. att betrakta det såsom en av sina viktigaste målsättningar och förpliktelser att uppnå och bibehålla en så hög och jämn sysselsättningsnivå som möjligt samt att eftersträva full sysselsättning;

2. att effektivt skydda arbetstagarens rätt att förtjäna sitt uppehälle genom ett fritt valt arbete;

3. att tillhandahålla en avgiftsfri arbetsförmedling för alla arbetstagare;

4. att tillhandahålla eller främja erforderlig yrkesvägledning, yrkesutbildning och rehabilitering.»

Av de nitton artiklarna i andra delen av den europeiska sociala stadgan har sju, bland dem ovan återgivna artikel 1 om rätten till arbete, ansetts såsom särskilt betydelsefulla. Enligt i ovannämnda proposition redovisad genomgång av dessa nitton artiklar, tillhör artikel 1 dem som Sverige f. n. utan tvekan ansetts kunna godtaga.

Europarådets europeiska sociala stadga har tillkommit i nära samarbete med *Internationella arbetsorganisationen*. Denna organisations allmänna konferens antog vid sitt tjugosjätte sammanträde i Philadelphia 1944 en deklARATION, varur följande citeras:

»III. Konferensen erkänner internationella arbetsorganisationens högtidliga förpliktelse att främja alla sådana åtgärder, som äro ägnade att förverkliga:

a) full sysselsättning och höjning av levnadsstandarden;

b) sysselsättningen av arbetare i de yrken, i vilka de kunna ha tillfredsställelsen att helt utnyttja sin yrkesskicklighet samt i största möjliga mån bidra till allmänt västånd;».

Vad ovan anförts jämte den svenska grundsatsen om det allmännas ansvar för att medborgarna kan beredas arbete, är enligt styrelsens mening en helt självständig och från medborgarnas anspråk på socialt skydd vid bristande arbetsförmåga i princip *fristående* grund för stadgande om rätt till arbete. I utredningens förslag till lagtext kommer också förklaringen härom till uttryck i första meningens första sats. När det i utredningens motiv framhålls, att stadgandet icke ger den enskilde någon rättslig grund för krav på det allmänna i visst fall utan skall uppfattas som en principförklaring om regeringens och riksdagens skyldighet i detta avseende, skulle det dock kunna invändas, att utredningens tanke bakom stadgandet icke kommer till direkt uttryck i lagtexten. En försiktigare formulering som exempelvis i den norska grundlagen skulle från denna synpunkt kunna ifrågasättas.

Som ovan framhållits bör det dock i begreppet *rätten* till arbete inläggas en så självständig betydelse, att den av utredningen föreslagna formuleringen ändock är motiverad. Rätten till arbete bör — likaväl som övriga i 2 kap. föreslagna medborgerliga rättigheter — anses vara icke blott en målsättning för samhället utan även en av de för medborgarna grundläggande fri- och rättigheterna. I det moderna industrisamhället, där befolkningens övervägande flertal till följd av samhällsstrukturen måste ha arbete som löntagare till huvudsaklig förvärvskälla, framstår det som naturligt att grundlagsfästa rätten till arbete. I det gamla bondesamhället var det lika naturligt att grundlagsfästa rätten till oförkränkt innehav av jord och egendom.

Visserligen måste innebörden av dessa fundamentala rättigheter i det enskilda fallet bli beroende av övrig lagstiftning och andra förhållanden i samhället, men tryggandet av den enskildes rätt bör i en grundlagsfäst förklaring framstå som i sig lika väsentlig som målsättningen för regering och riksdag. Friheterna i förslaget 2 kap. 1 och 2 §§ och tryggandet av egendom i 2 kap. 3 § skiljer sig härvid i princip icke från rätten till arbete.

Den begränsning eller utveckling av begreppet rätt till arbete, som i ut-

redningens förslag kan avses med satsen »så att envar arbetsför svensk medborgare kan få arbete som giver honom bärgning», finner styrelsen dels svårtolkad och dels överflödig. Tolkningssvårigheterna hänför sig närmast till ordet »arbetsför». Därmed kan avses full arbetsförhet eller partiell arbetsförhet och i så fall med invaliditet av olika grader. Vidare kan invändas, att ordet »bärgning» icke har entydig innebörd i detta sammanhang. Styrelsen förutsätter dock att därmed avses »full försörjning».

Innebörden av ett grundlagsstadgande om rätt till arbete bör emellertid, enligt styrelsens mening, vara att varje svensk medborgare, oavsett om han är fullt arbetsför eller har nedsatt (betingad) arbetsförmåga, skall ha rätt till arbete varmed han helt eller — om arbetsförmågan är nedsatt — åtminstone delvis kan försörja sig. Styrelsen anser, att detta i grundlagen bäst uttryckes på följande sätt: »Svensk medborgares rätt till arbete skall tryggas».

Vad därefter angår stadgandet i paragrafens andra punkt om rätt till social hjälp, framhålles från ett par håll, att denna grundsats bör komma till klarare uttryck i paragrafen. Enligt *Svea hovrätt* bör sålunda stadgandet omformuleras så att det uttryckligen stadgas rätt till sådan hjälp. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anför, att enligt motiven med stadgandet avses att grundlagsfästa rätten till hjälp i förevarande hänseende. Grundlagsparagrafen innehåller emellertid endast en hänvisning till vad som därom stadgas i allmän lag. Såvitt länsstyrelsen kan finna ges här alltså ej någon föreskrift om att en sådan lag ovillkorligen skall finnas. Bristen synes kunna avhjälpas genom att ordet »skall» in-skjutes före »stadgas i lag».

Frågan vad grundlagsskyddet i 6 § andra meningen omfattar diskuteras i några yttranden. Sålunda anför *arbetsmarknadsstyrelsen*, att den av utredningen föreslagna formuleringen »den som ej kan försörja sig själv» vid läsning i anslutning till första meningen lätt kan uppfattas så, att fråga är om arbetsför och arbetsvillig person, som på grund av arbetsbrist ej kan försörja sig. I utredningens motiv anges dock, att förslaget närmast svarar mot skyddet enligt 1956 års lag om socialhjälp. Den citerade texten avser sålunda medborgare i den situation, som anges i 12 § socialhjälpslagen. Enligt detta lagrum är till socialhjälp berättigad »minderårig ävensom den, som på grund av ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter icke kan försörja sig genom arbete eller som av hälsoskäl bör helt eller delvis avhålla sig från arbete». Annan arbetslös har icke obligatorisk rätt till socialhjälp. Utredningens förslag innebär således i detta avseende såväl genom textutformningen som enligt motiven ett vidsträcktare grundlagsfäst skydd än som lämnas i gällande lag om socialhjälp. *Hovrätten för Västra Sverige* framhåller att, om vid svår ekonomisk kris arbete ej kan beredas den enskilde, behovet av speciella hjälpåtgärder från det allmännas sida aktualiseras. Huruvida sådana åtgärder omfattas av bestämmelsen i andra punkten i paragrafen, synes ovisst; det där använda uttryckssättet åsyftar måhända den som på grund

av bristande arbetsförmåga icke kan försörja sig själv. Ett förtydligande i denna del förefaller motiverat. Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* synes stadgandet i andra punkten, med hänsyn till placeringen omedelbart efter bestämmelsen om rätten till arbete, begränsat till fall av arbetsbrist eller arbetsoförmåga.

Flera remissorgan framför tanken att 6 § bör utbyggas så att där upptages ett mera allmänt principstadgande i fråga om rätt till social omvårdnad. Längst i detta hänseende går *arbetsmarknadsstyrelsen*, som anser att stadgandet i 6 § andra punkten bör utbyggas till en förklaring omfattande hela den ekonomiska trygghet och rätt till social hjälp, som statsmakterna genom social lagstiftning och försäkring samt andra sociala åtgärder vill skapa, varvid även bör beaktas de internationella förklaringar i ämnet, till vilka Sverige anslutit sig. Till stöd för sin uppfattning anför styrelsen.

1941 års sakkunniga upptog i sitt förslag till komplettering av RF § 16 ett stadgande om medborgares rätt att av det allmänna vid behov erhålla hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet. Med en sådan precisering skulle denna rättighetsförklaring få en egen och självständig karaktär med syfte på den sociala trygghet, som socialförsäkring och sociallagstiftning allmänt vill skapa.

Utredningen framhåller själv i motiven, att den gällande sociallagstiftningen i vårt land ger ett skydd för den enskilde, vilket går vida längre än det som föreslås bli grundlagsfäst. Detta gäller även de internationella uttågelse, som Sverige lämnat på detta område.

Vid *Internationella arbetsorganisationens* generalkonferens i Philadelphia 1944 antogs en rekommendation (nr 67) angående ekonomisk trygghet. Såsom vägledande principer angavs i denna rekommendation allmänt följande:

»1. Åtgärder för ekonomisk trygghet böra åsyfta att avlägsna brist och förebygga nöd genom att i skäligen utsträckning bereda ersättning för inkomst, som förlorats till följd av arbetsoförmåga (även hög ålder), arbetslöshet eller på grund av familjeförsörjarens frånfälle.

2. Ekonomisk trygghet bör i möjligaste mån åvägabringas medelst obligatorisk socialförsäkring, varigenom försäkrade, som uppfylla föreskrivna villkor, på grund av erlagda avgifter till en försäkringsinrättning berättigas till ersättning med belopp och under villkor som i lag angivas.

3. Behov, vilka icke täckas av den obligatoriska socialförsäkringen, böra tillgodoses medelst socialhjälp; vissa kategorier av personer, särskilt oförsörjda barn, invalider, äldre och änkor, böra hava rätt till skäligt understöd enligt fastställd ordning.

4. Övriga hjälpbehövande böra komma i åtnjutande av en efter omständigheterna i det enskilda fallet anpassad socialhjälp.»

I *Europarådets* ovan behandlade *europiska sociala stadga* förklaras i första delen punkt 13: »Var och en som saknar tillräckliga resurser äger rätt till social och medicinsk hjälp.»

I andra delen konkretiseras denna förklaring i artikel 13 med närmare utformade bestämmelser om denna hjälp. Liksom artikel 1 om rätten till arbete har denna artikel jämte bland andra artikel 12 om social trygghet ansetts som särskilt betydelsefull.

Socialstyrelsen påpekar, att i 6 § intet sägs om den rätt till social trygghet som erhålles genom de allmänna socialförsäkringarna. *Socialstyrelsen* anser, att denna rättighet, vilken är av väsentlig betydelse för medborgarna i dagens svenska samhälle, bör åtnjuta motsvarande skydd som den i andra punkten upptagna rätten för behövande. En bestämmelse härom torde därför böra intagas i författningen, lämpligen i ett nytt andra stycke av 6 §. Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* kan ifrågasättas, om icke det senare ledet i 6 § bör skjutas i förgrunden och utbyggas till en mera allmän princip om social omvårdnad om barn, sjuka, gamla och andra behövande. Att de närmare förutsättningarna för denna omvårdnad och dess omfattning icke kan anges i ett principstadgande torde vara självklart. Det behöver inte särskilt utsägas, att dessa frågor måste regleras i lag. Till en sådan mera allmän socialvårdsprincip kan även en bestämmelse om rätt till arbete ansluta sig såsom ett kompletterande och förklarande stadgande. *Svea hovrätt* anser det böra övervägas om icke sådant grundlagsskydd, som *hovrätten* ovan förordat beträffande hjälp till den som ej kan försörja sig själv, bör införas även såvitt avser vård av sjuka och gamla.

7 §.

Denna paragraf har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *överbefälhavaren* och *civilförsvarsstyrelsen*. *Överbefälhavaren* understryker vikten av att principen om samtliga svenska medborgares rätt och plikt att deltaga i rikets försvar fastslås i grundlag. *Civilförsvarsstyrelsen* anser uppenbart, att skyldighet att deltaga i rikets försvar kan åläggas svenska medborgare med stöd av enbart allmän lag; att stipulera denna självklara plikt i grundlag synes därför knappast erforderligt. Å andra sidan kan måhända skäl av huvudsakligen psykologisk art motivera, att denna medborgerliga skyldighet intas i den katalog över grundläggande fri- och rättigheter, som 2 kap. innehåller, och styrelsen har intet att erinra emot att så sker.

Av övriga remissorgan, som berört stadgandet, förordar *högsta domstolens ledamöter*, *Svea hovrätt*, *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *länsstyrelsen i Västmanlands län* att paragrafen utgår.

Högsta domstolens ledamöter erinrar om utredningens motivuttalande att grundsatsen om medborgarnas plikt att deltaga i försvaret även borde ses som en rätt därtill. Betraktelsesättet förefaller verklighetsfrämmande och skulle, konsekvent tillämpat, göra det omöjligt att utestänga opålitliga element från försvaret. Detta har uppenbarligen icke varit avsett, och det föreslagna grundlagsstadgandet lär ej heller hindra, att från säkerhetssynpunkt erforderliga bestämmelser meddelas i lag. Principdeklarationen om rätt att deltaga i försvaret synes icke desto mindre olämplig och bör under alla förhållanden utgå. Ett stadgande enbart om plikt att deltaga i försvaret torde icke ha sin plats i ett rättighetskapitel. *Justitierådet Karlgren*

tillägger att det är mer än tvivelaktigt huruvida någon rätt för svensk medborgare att deltaga i rikets försvar för närvarande kan anses föreligga. Likartade synpunkter som högsta domstolens ledamöter framför även *länsstyrelsen i Västmanlands län*, som uttalar att det visserligen av varje ansvarskännande medborgare bör betraktas som en förmån att i mån av hälsa och förmåga få deltaga i rikets försvar, men det är dock här främst fråga om en skyldighet, som staten till sitt eget och folkets skydd måste kunna utkräva, icke om en rättighet för den enskilde gentemot det allmänna. Stadgandet om försvarspflicht bör därför ej upptagas i detta kapitel utan ges annan plats i regeringsformen.

Svea hovrätt erinrar om att den redan i tidigare sammanhang (ovan s. 154) framhållit det diskutabla i att i förevarande kapitel föreskriva särskilda plikter för medborgarna. Att skyldigheten att deltaga i rikets försvar fordrar reglering i lag framgår också av 7 kap. 2 § förslaget till regeringsform. Det är här fråga om dubbelstadgande. Vad angår rätten att deltaga i rikets försvar så är den enligt motiven icke fristående från plikten och innebär icke någon rättighet för den enskilde att få fullgöra någon försvarstjänst. Utredningen har endast angivit, att plikten att deltaga i försvaret även bör ses såsom en rätt utan att utveckla hur utredningen kommit till detta synsätt. Hovrätten förordar att lagrummet utgår. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser, att med den omfattning, som man numera tillägger totalförsvaret, en regel om rätt och plikt att deltaga däri knappast har någon mening. En mera exklusiv rätt att alltid få göra sin försvarsinsats inom de militära styrkorna kan icke uppställas. Den skulle i framtiden kunna vålla betydande olägenheter. Hovrätten förordar att det föreslagna stadgandet utgår.

Regeringsrättens ledamöter, riksåklagarämbetet och hovrätten för Västra Sverige uttalar tvekan om paragrafen bör bibehållas.

Regeringsrättens ledamöter påpekar att plikten att deltaga i rikets försvar till sin rättsliga innebörd närmast är en inskränkning i den enskildes rättigheter. Med tanke härpå kan ifrågasättas, om ett stadgande i ämnet har sin plats i förevarande kapitel, detta så mycket mer som bestämmelsen i 7 kap. 2 § uttryckligen reglerar frågor om värnplikt och annan tjänsteplikt. I detta sammanhang må framhållas att, medan gällande lagar innehåller synnerligen betryggande garantier för egendomsrätten, bl. a. föreskrifter om ersättning för ingrepp däri, motsvarande garantier icke finns för rätten till egen arbetskraft, oaktat denna i de flesta fall torde för den enskilde utgöra en mera omistlig tillgång. *Riksåklagarämbetet* vill, utöver vad från ämbetets sida tidigare (s. 110) uttalats om förevarande paragraf, påpeka att 7 § i realiteten endast synes utgöra en specificering av ett av de undantag, vartill 2 § andra punkten hänvisar.

Enligt *hovrätten för Västra Sverige* är ett stadgande i grundlagen om

skyldighet för den enskilde medborgaren att delta i rikets försvar i och för sig tilltalande. Något grundlagsstöd torde dock icke vara erforderligt för att föreskriva försvarspflicht genom vanlig lagstiftning. Oavsett detta kan man ifrågasätta lämpligheten av att i ett kapitel, som bär rubriken grundläggande fri- och rättigheter, giva en bestämmelse om försvarspflichten, vars fulla ianspråktagande kanske mer än något annat är ägnat att begränsa de medborgerliga fri- och rättigheterna. Utredningens uttalande att försvarspflichten även bör ses såsom en rätt för medborgarna att delta i rikets försvar torde icke vara invändningsfritt. Det synes också oklart, i vad mån den föreslagna bestämmelsen kan ha betydelse för sådant deltagande i rikets försvar, som sker helt och hållet på frivillighetens grund. Från berörda synpunkter finner hovrätten tveksamt, om ett stadgande av ifrågasatt slag bör beredas plats i regeringsformen. Därest bestämmelsen ej anses böra medtagas i en ny grundlag, synes man få anledning överväga, om ej i konsekvens härmed även regeln i 4 § om skolplikt bör utgå.

Vad angår övriga remissorgan ifrågasätter *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* samt *Jönköpings län* lämpligheten av att låta den i paragrafen upptagna plikten att delta i rikets försvar motsvaras av en grundlagsfäst rätt därtill. *Länsstyrelsen i Stockholms län* gör beträffande 7 § samma anmärkning som i fråga om 4 § (ovan s. 154).

8 §.

Flertalet remissorgan, som berört paragrafen, anser att den bör förtydligas. *Högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* anför sålunda, att stadgandet motsvarar slutorden i § 16 nuvarande regeringsform. Dessa går i sin tur tillbaka på 16 § i 1772 års regeringsform, som innehöll att alla kommissioner, deputationer med domsrätt eller extraordinarie domstolar, vare sig tillsatta av Konung eller ständer, hädanefters vore avskaffade såsom befodringsmedel till envælde och tyranni, utan var och en svensk man skulle njuta den rätt att bliva dömd av den domstol, under vilken han enligt Sveriges lag hörde. Av dessa ordalag framgår, att ingripande i rättsskipningen genom förordnande av tillfälliga domstolar skulle vara förbjudet vare sig detta skedde av Konungen eller av riksdagen. Angående § 16 i 1809 års regeringsform har dock som bekant olika meningar yppats, hurvida den är tillämplig jämväl å lag stiftad av Konung och riksdag. Utredningens kortfattade motiv ger knappast någon närmare belysning av det nu föreslagna stadgandets innebörd. Meningen måste dock vara, att alla tillfälliga domstolar är förbjudna, så att varken regeringen eller riksdagen äger tillsätta särskild domstol för visst fall. Denna innebörd bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Jämväl *justitierådet Karlgren* anser bestämmelsen oklar. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller att paragrafen enligt motiven är avsedd att innefatta förbud mot ändring för visst fall i gällande lags bestämmelser om rätt domstol. Det förhållandet att bestämmelsen så-

lunda, i motsats till flertalet andra stadganden i kapitlet, innebär en begränsning av riksdagens lagstiftningsbefogenhet framgår emellertid icke av ordalydelsen. En omformulering är önskvärd. Liknande uttalanden göres även av *riksåklagarämbetet* och *hovrätten för Västra Sverige*. Riksåklagarämbetet anmärker att paragrafen vid en genomläsning närmast ger intrycket av att utgöra en hänvisning till gällande processbestämmelser samt hänvisar till den lydelse motsvarande bestämmelse erhållit i de danska och finska grundlagarna (61 § andra punkten respektive 60 § andra stycket). Även hovrätten för Västra Sverige, som framhåller att sista ledet i § 16 nuvarande regeringsform torde ha avsetts som skydd mot inrättande av tillfälliga domstolar särskilt i mål av politisk natur, anser att syftet med den föreslagna bestämmelsen kommit till bättre uttryck i nyssnämnda båda främmande grundlagar.

Också i ett annat hänseende än nyss berörts riktar *regeringsrättens ledamöter* viss kritik mot utformningen av förevarande paragraf. Ledamöterna framhåller sålunda, att mot stadgandet även kan anmärkas, att det synes avfattat från den förutsättningen att domsrätt icke i något fall utövas av annan myndighet än domstol. Emellertid bör icke förglömmas, att i förvaltningsprocessens form en omfattande verksamhet, vilken kan betecknas som dömande, utövas av myndigheter, vilka icke brukar räknas till domstolarna. Såsom exempel kan nämnas länsstyrelsernas uppgifter enligt barnavårdslagen, lagen om nykterhetsvård, lagen angående lösdrivares behandling, vägtrafikförordningen och denna närstående författningar, prövningsnämndernas uppgifter enligt taxeringsförordningen samt de omfattande befogenheter att ådöma disciplinstraff, som enligt verksinstruktionerna och allmänna verksstadgan tillkommer ett stort antal statliga myndigheter. Närmast till hands torde ligga den tolkningen, att den föreslagna nya bestämmelsen, liksom den nu gällande, är omedelbart tillämplig allenast på domstolar i inskränkt bemärkelse, men att den princip, åt vilken bestämmelsen ger uttryck, i stor omfattning bör anses analogivis gälla även sådan verksamhet, som faller inom ramen för vad man brukar kalla administrativ process. Det kan ifrågasättas, om icke ett försök bör göras att i den nya grundlagen inrymma ett stadgande, som mera fullständigt än den äldre bestämmelsen anger principens räckvidd. Åtminstone borde bestämmelsen kunna utvidgas att avse jämväl mål eller ärende, som slutligt prövas av annan myndighet än domstol och som angår ansvar för brott eller förseelse, inskränkning i någons personliga frihet eller särskilda rättighet, taxering till skatt eller annan allmän avgift eller åläggande av betalningsskyldighet. Även andra grupper av mål och ärenden kan måhända ifrågakomma.

I några yttranden ifrågasättes om icke paragrafen bör utgå, enär den saknar självständig betydelse. *Svea hovrätt* anför att det föreslagna stadgandet, såsom även påpekats under debat-

ten efter förslagets framläggande, innehåller föga mer än ett konstaterande att gällande processlagstiftning skall tillämpas. Enligt hovrättens mening har utredningen icke angivit vad bestämmelsen skall ha för självständigt syfte. Man har endast hänvisat till att stadgandet i sak överensstämmer med vad som finnes upptaget i § 16 nuvarande regeringsform. Då emellertid bestämmelser angående rättegångsförfarandet — och dit hör förvisso forumregler — skall ges i lag följer redan därav, att man skall dömas av den domstol till vilken man enligt lag hör. Hovrätten ifrågasätter därför om det föreslagna stadgandet behövs. I sammanhanget bör även beaktas, att Konungen, och i viss utsträckning militär myndighet, enligt militära rättegångslagen tillagts en långtgående befogenhet att meddela forumbestämmelser (70, 95 och 107 §§ nämnda lag). Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* erinrar om att rättegångsförfarandet — såsom framgår av 7 kap. 2 § — enligt förslaget skall regleras genom lag. Erforderliga regler om domstolsorganisationen bör ha sin plats i 5 kap. och där bör i varje fall föreskrivas att tillfällig domstol icke får inrättas. Därutöver har det föreslagna stadgandet i 2 kap. 8 § icke något innehåll. Hovrätten föreslår att det utgår. Under förutsättning att § 16 nuvarande regeringsform helt överflyttas till en ny regeringsform anser även *länsstyrelsen i Gotlands län* att 8 § bör utgå, enär denna paragraf endast innehåller en nästan ordagrann uppreppning av sista ledet i 1 kap. 2 § i förslaget.

9 §.

Förevarande paragraf har lämnats helt utan erinran av *riksåklagarämbetet, hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *statsåklagaren i Göteborg*. Även övriga remissorgan, som berört paragrafen, har i princip godtagit stadgandet men förordat vissa ändringar i eller tillägg till detsamma.

Från flera håll understrykes värdet av en grundlagsregel med den i paragrafen åsyftade innebörden. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* är sålunda förslaget att i regeringsformen införa ett absolut förbud mot retroaktiv strafflagstiftning ägnat att väcka tillfredsställelse. Genom ett sådant förbud fastslås en för den enskildes rättssäkerhet mycket viktig grundsats, vars upprätthållande får anses vara självklart i ett kultursamhälle. I samma riktning uttalar sig även *riksåklagarämbetet, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *statsåklagaren i Göteborg*. Den sistnämnde förklarar att det får anses angeläget att den ifrågavarande rättssatsen är uttryckligen fastslagen i grundlag, även om den vunnit hävd i praktiken. I 1 kap. 1 § brottsbalken har visserligen intagits en bestämmelse av i stort sett samma innebörd, nämligen att brott är gärning, för vilken i brottsbalken eller i annan lag eller författning är stadgat påföljd, som omförmäles i brottsbalken. Sagda bestämmelse kan emellertid icke anses innefatta tillräckligt skydd under alla förhållanden. Förefinnes

emellertid, såsom utredningen hävdar, en lagprövningsrätt för domstolarna, även om den anses restriktiv, skulle domstol i framtiden äga möjlighet att pröva, huruvida en författnings innehåll innebär, att regeln nullum crimen sine lege blivit åsidosatt.

I några remissvar förordas att förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning skall omfatta även andra brottspåföljder än straff i teknisk bemärkelse. Denna anmärkning framföres sålunda av *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)*, som särskilt nämner förverkande. Ett liknande påpekande göres av *hovrätten för Västra Sverige*. *Svea hovrätt* konstaterar att den i 9 § använda terminologin i förevarande hänseende icke överensstämmer med brottsbalkens. Uttrycket »straffas» bör utbytas mot en term som täcker alla de följder som icke får förekomma med stöd av den nya lagen. Med brottsbalkens terminologi vore det måhända korrektast att formulera grundlagsstadgandet så, att »ingen må ådömas brottspåföljd eller annan särskild rättsverkan för gärning» etc. Möjligen kunde den kortare formen »dömas för gärning» användas, dock under förutsättning att däri icke inrymmes skadeståndstalan. Vidare bör uttrycket »strängare straff» utbytas mot »svårare påföljd» (jfr brottsbalken 1 kap. 4 §).

Även i ett par andra yttranden förordas vissa jämkningar i paragrafens lydelse. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller att de i paragrafen använda uttrycken »straffas» och »utdömas» icke ger ett adekvat uttryck för stadgandets i motiven angivna funktion att utgöra ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. De nämnda orden är snarast ägnade att inge den föreställningen, att bestämmelsen är riktad uteslutande till de dömande myndigheterna. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* ifrågasätter om icke i 9 §, såsom skett i motsvarande bestämmelse i Europarådskonventionen, bör uttryckligen anges att med gärning likställes även underlåtenhetshandlingar.

Ett par remissorgan diskuterar frågan om vissa principiella utvidgningar av paragrafen. Sålunda anser *Svea hovrätt* att det kan vara värt att överväga om icke, såsom skett i den norska grundlagen, i den nya regeringsformen bör införas ett mera generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning. Visserligen torde stark restriktivitet iakttagas i fråga om retroaktiva bestämmelser, men det kan med hänsyn till den utomordentliga vikten för medborgarna att veta de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande vara anledning att starkare framhäva principen om att retroaktiva lagar icke bör förekomma. Som exempel på områden där det kan vara särskilt betydelsefullt att retroaktiv lagstiftning icke skall förekomma kan nämnas, inom civilrätten verkningarna av avtal, inom familjerätten reglerna om arv och inom den offentliga rätten beskattningsföreskrifter. Hovrätten påpekar även att utredningen icke diskuterat om det i 9 § upptagna förbudet även bör gälla beträffande längre preskrip-

tionstider, tillkomna efter det att en brottslig gärning begåtts. Enligt nuvarande rättspraxis användes sådan bestämmelse retroaktivt (se NJA 1941 s. 251), vilket sker med stöd av grunderna för 13 § i promulgationslagen till strafflagen. I samband med den slutliga utformningen av 2 kap. 9 § bör övervägas huruvida en ändring av gällande rätt på denna punkt är motiverad. *Hovrätten för Västra Sverige* erinrar om att i gällande rätt finns ett stöd för grundsatsen om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning i promulgationsförordningen till 1864 års strafflag. Den åsyftade bestämmelsen innebär dessutom att vid lagändring efter det viss gärning begåtts den nya lagen skall gälla, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Vid remissen till lagrådet av förslaget till brottsbalk den 26 augusti 1960 gjorde departementschefen vissa uttalanden (prop. 1962: 10 s. C 163), enligt vilka det synes ha ifrågasatts att i grundlag även ge en föreskrift av sistnämnda innebörd. Härtill må anmärkas, att en dylik regel antagligen måste förbindas med vissa undantag för särskilda förhållanden, exempelvis i fråga om viss kristidslagstiftning. Bl. a. med hänsyn därtill synes den erforderliga regleringen böra ske i annan ordning än genom bestämmelse i grundlag.

10 §.

Paragrafen har lämnats utan erinran av *utlänningsnämnden* och *hovrätten för Västra Sverige*.

Övriga remissorgan, som berört paragrafen, har ställt sig mer eller mindre kritiska mot densamma. Längst går därvid *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* och *länsstyrelsen i Västmanlands län*, vilka närmast synes benägna förorda att paragrafen får utgå. Högsta domstolens ledamöter anser sålunda att tvekan kan råda, huruvida bestämmelser om asylrätt över huvud har sin plats i grundlag. Nyssnämnda länsstyrelse ifrågasätter, om ett stadgande som det föreslagna, vilket närmast är av folkrättslig art, verkligen bör inskrivas i regeringsformens kapitel om medborgerliga fri- och rättigheter. Om emellertid bestämmelser angående asylrätt anses böra upptagas i regeringsformen, bör begreppet politisk flykting definieras där och icke, såsom nu är fallet, i utlänningslagen.

Från flera håll påpekas att den i paragrafens första punkt upptagna grundsatsen om politisk flyktings asylrätt är alltför vittgående. Därom anför *utlänningsutredningen*.

Stadgandet innebär att utlännning, som är politisk flykting, skall ha en i grundlag tillskapad rätt att inresa och vistas i vårt land och i detta hänseende vara i princip likställd med svensk medborgare. Utredningen har alltså i fråga om politisk flyktings rätt att inresa och vistas här tagit en annan utgångspunkt än den som f. n. gäller enligt såväl svensk som internationell rätt. Principstadgandet om asyl i 2 § utlänningslagen är nämligen utformat med utgångspunkt i att någon *rätt* för flyktingar att inresa och

vistas i Sverige icke föreligger och har följaktligen formen av ett till vederbörande myndighet riktat förbud att vägra politisk flyktning fristad i riket, när han är i behov därav. Förbudet är dock icke ovillkorligt. Enligt stadgandet skall asyl kunna vägras om synnerliga skäl talar för att flykten icke bör få kvarstanna i landet. En liknande utformning har bestämmelserna om politiskt verkställighetshinder i 53 och 54 §§ utlänningslagen. — Den internationella rättens ställning till förevarande spörsmål är vidare klar: flyktning äger icke en positiv rätt till asyl i det land, dit han flytt. Upplysande är härvidlag förarbetena till de stadganden i Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning, vilka reglerar de fall, då konventionsstat äger utvisa eller avvisa flyktning (art. 32 och 33). Under de överläggningar, som föregick den slutliga utformningen av dessa artiklar, berördes bland annat frågan om konventionens ställning till asylrätten som sådan. I detta hänseende förelåg, enligt vad som framgår av propositionen rörande ratificering av ifrågavarande konvention (1954: 134), enighet om att med asylrätt borde förstås den varje stat tillkommande rätten att efter eget bedömande bevilja eller avslå en flyktings begäran om asyl och således icke en förmån, vilken flykten kunde kräva som en honom tillkommande rättighet. Det rådde likaledes samstämmighet om att konventionen icke på något sätt syftade till att begränsa en konventionsstats befogenhet att uteslutande från egna utgångspunkter avgöra, huruvida staten i fråga skulle bifalla eller avslå en flyktings anhållan om inresetillstånd. Slutligen kan nämnas att enighet även uppnåddes om att konventionen icke skulle anses utgöra hinder för konventionsstat att helt spärra sina gränser för en befarad massinvasion av flyktingar från en grannstat.

Det förhållandet att politisk flyktning icke kan göra gällande en positiv rätt till asyl här i landet vare sig enligt svensk lag eller med stöd av internationell rätt innebär givetvis icke något hinder för att i svensk grundlag upptaga ett stadgande om en sådan rätt. En på så sätt utformad grundlagsbestämelse om rätt till asyl skulle — under förutsättning att den icke försåges med några reservationer — tvevelsutana bereda de politiska flyktingarna i Sverige en utomordentligt trygg och internationellt sett unik ställning.

Emellertid skulle ett stadgande om ovillkorlig rätt för politisk flyktning att erhålla asyl här innebära, att vårt land avsåde sig all handlingsfrihet. Författningsutredningen har synbarligen i medvetande härom utgått från att det måste finnas möjligheter att göra inskränkningar i flyktings rätt till asyl. Vilka materiella inskränkningar som skall få göras regleras dock ej i grundlagsförslaget; detta medger således så långtgående inskränkningar att den positiva regeln om flyktings rätt till asyl kan göras helt innehållslös. Endast i fråga om formen för inskränkningarna ger förslaget föreskrifter i det inskränkningarna ej skall få ske annorledes än genom lag eller med stöd av lag.

Syftet med stadgandet, i vad det reglerar formerna för inskränkningar i flyktings rätt till asyl, förefaller oklart. Ordalagen synes närmast tyda på att förutsättningarna för att vägra asyl skall vara noggrant angivna i lag. Emellertid låter det sig knappast göra att med någon grad av exakthet i lag ange de fall, då politisk flyktning skall få vägras asyl. Skälen för vägran kan variera starkt: utrikespolitiska komplikationer, hänsyn till rikets säkerhet, faktisk omöjlighet att mottaga flyktingar etc.

På grund av vad ovan anförts anser utlänningsutredningen, att det föreslagna stadgandet icke bör i den nuvarande utformningen läggas till grund för lagstiftning i ämnet.

Utlänningsutredningen anser det emellertid — med humaniteten som riktpunkt och med tanke på erfarenheterna av svensk flyktingspolitik under 1930-talets senare hälft — angeläget att bereda politisk flykting en tryggare ställning genom att i ett grundlagsstadgande materiellt begränsa möjligheterna att vägra asyl. Så torde lämpligen kunna ske genom att — såsom författningsutredningen själv anfört men icke upptagit i förslaget — låta de principer, som nu gäller, komma till uttryck i ett grundlagsstadgande. Utlänningsutredningen får därför föreslå, att i regeringsformen upptages ett stadgande om asyl av samma innehåll som principdeklarationen i 2 § första stycket utlänningslagen, d. v. s. att politisk flykting icke må utan synnerliga skäl vägras fristad i riket, då han är i behov därav. — Utredningen är medveten om att stadgandet i den föreslagna utformningen har en begränsad innebörd med hänsyn till att uttrycket »synnerliga skäl» lämnar utrymme för skilda tolkningar. Trots denna brist medför det dock, enligt utredningens mening, en väsentligt bättre ställning för asylsökande än den bestämmelse som författningsutredningen föreslagit. Utlänningsutredningen utgår från att begreppet politisk flykting även i grundlagen får den innebörd, som det har i utlänningslagen och som där överensstämmer med motsvarande begrepp i internationella regleringar.

Även *statens utlänningskommission*, *Svea hovrätt* och *hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar att principdeklarationen i 10 § om politiska flyktingars rätt till fristad i riket är betydligt mera vittgående än motsvarande deklaration i 1954 års utlänningslag. *Utlänningskommissionen* erinrar vidare om att förslaget också går längre än den i artikel 14 av Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna upptagna deklarationen i ämnet. Såsom framgår av utredningsmotiven anses sistnämnda deklaration endast innebära en rätt för den enskilde att söka asyl och åtnjuta den asyl, som en stat ger honom. Utredningen har icke lämnat någon särskild motivering för sitt förslag i denna del. Enligt kommissionens uppfattning bör politiska flyktingar i största omfattning beredas asyl i Sverige, om de ansöker därom. Däremot ifrågasätter kommissionen lämpligheten av att i grundlag garantera politiska flyktingar en rätt till asyl i riket. Som 1949 års utlänningskommitté uttalat i sitt betänkande med förslag till utlänningslag m. m. (SOU 1951: 42 s. 166) torde det få anses utslutet, att Sverige i alla lägen skulle vara berett att utan gallring mottaga politiska flyktingar. Förutom att en begränsning bör kunna ske med hänsyn till en utlännings personliga förhållanden kan sådana extraordinära situationer uppkomma att det kan bli nödvändigt att mera allmänt avvisa flyktingar, som söker sig till vårt land av politiska orsaker. Detta kan bli fallet om ändrade politiska förhållanden i andra stater föranleder flyktingströmmar, som vi saknar möjlighet eller icke önskar taga emot. Situationer kan vidare uppstå i vilka det svenska statsintresset att icke mottaga en viss utlännings blir så starkt att det nödvändiggör ett avsteg från principen om politiska flyktingars rätt till fristad i riket. Kommissionen vill i detta sammanhang erinra om att det exempelvis i Tyskland alltjämt

uppehåller sig personer, som under nazistregimen gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser, för vilka de ännu icke blivit lagförda. Det torde icke stå i överensstämmelse med den allmänna uppfattningen att dylika personer skall ha rätt till fristad i Sverige. Kommissionen vill också erinra om att den svenska samlingsregeringen år 1944 vid slutet av andra världskriget förklarade att Sverige icke ämnade bereda fristad åt personer, som »i sin gärning utmanat den civiliserade världens samvete eller uppträtt som för-rädare mot sitt eget land». Detta uttalande gällde framför allt norska s. k. quislingar och danska samarbetsmän. Med hänsyn till vad nu anförts torde det vara ofrånkomligt att alltid ha ett lagstadgande, som medger en prövning av huruvida personer av ovannämnda kategorier skall beredas fristad i Sverige. Från denna utgångspunkt ifrågasätter kommissionen lämpligheten av den föreslagna principdeklarationens lydelse. *Svea hovrätt*, som uttryckligen förklarar sig tillstyrka att politisk flyktings rätt till fristad får grundlagsstöd, finner naturligt att rätten till fristad i princip begränsas till dem som är i behov av fristad just i Sverige. Konsekvensen skulle annars bland annat bli att personer som sedan lång tid åtnjuter asyl i annat land skulle få rätt att vistas i Sverige enbart av det skälet att de i förhållande till ett tredje land fortfarande är att anse som politiska flyktingar. Hovrätten vill med hänsyn till det sagda förorda att det föreslagna grundlagsstadgandet omformuleras så att det icke ger sken av ett betydligt större skydd än vad som faktiskt kan bjudas. Förslagvis bör stadgas att politisk flykting äger den rätt till fristad i riket som anges i lag. Någon annan form för inskränkning än lag torde över huvud taget icke behövas. Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* torde utredningen icke ha avsett att grundlagsbestämmelsen om asylrätt skall vara mera omfattande än den rätt till fristad som för närvarande gäller; i stället avses att asylrätten skall vara inskränkt genom de lagbestämmelser, som är tillämpliga därpå. Det synes ej heller praktiskt möjligt att genomföra en sådan utvidgning av asylrätten, som utredningens principdeklaration ger intryck av. Enligt hovrättens mening är det olämpligt att genom grundlagsstadgandets avfattning utlova en mera omfattande asylrätt än som rimligen kan upprätthållas. En bättre anknytning av huvudregeln i 10 § första punkten till vad som för närvarande gäller är därför att förorda. Såsom framgår redan av vad hovrätten anför under 2 § bör orden »med stöd av lag» utgå ur 10 §; inskränkningar i asylrätten bör ej få meddelas annorledes än genom lag.

I likhet med nyssnämnda båda hovrätter ifrågasätter också *riksåklagarämbetet* och *riksdagens justitieombudsman*, huruvida inskränkningar i asylrätten bör få föreskrivas i annan ordning än genom lag. Justitieombudsmannen framför tanken, att i 10 § skulle, i analogi med det i 1 § använda uttryckssättet, anges att politisk flykting har

rätt till fristad här i riket enligt vad i lag närmare stadgas. Därigenom skulle markeras att inskränkningar ej finge meddelas i sådan administrativ författning, som grundas enbart på 7 kap. 2 § förslaget till regeringsform.

Svea hovrätt gör den redaktionella anmärkningen att, eftersom 10 § avser ett specialfall av utlännings rättsställning, det kan vara lämpligt att sammanföra stadgandet med den allmänna principbestämmelsen om utlännings rättsställning i 11 §.

11 §.

Denna paragraf har uttryckligen tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *utlänningsnämnden, näringsfrihetsrådet, skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, kanslern för rikets universitet* och så gott som samtliga akademiska organ, som avgivit yttrande till denne, ävensom *Östergötlands och Södermanlands handelskammare, Smålands och Blekinge handelskammare, handelskammaren i Göteborg, Västergötlands och Norra Hallands handelskammare, handelskammaren i Karlstad, handelskammaren för Örebro och Västmanlands län, Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare* samt *Norrbottnens och Västerbottnens läns handelskammare*. Ej heller *hovrätten för Västra Sverige* synes ha något att erinra mot förslaget.

En mer eller mindre kritisk hållning till den föreslagna bestämmelsen intages av *högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, arbetsmarknadsstyrelsen, statens utlänningskommission, kommerskollegium, länsstyrelserna i Jönköpings och Älvsborgs län, utlänningsutredningen, Svenska arbetsgivareföreningen, Riksförbundet Landsbygdens folk, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges allmänna exportförening, Stockholms handelskammare, Gotlands handelskammare, Skånes handelskammare* samt *handelskammaren i Gävle*.

Vad först angår de till förslaget positivt inställda remissorganen anför *hovrätten för Västra Sverige* att förevarande paragraf, liksom den i 10 § stadgade asylrätten, synes ha endast få motsvarigheter i främmande grundlagar. De båda bestämmelserna vittnar därför på sitt sätt om den positiva inställning till hithörande problem som hyses på svenskt håll. Till den uppräknade utredningen i motiven till 11 § gjord av utlänningsars fri- och rättigheter i Sverige kan fogas att frågan om en väsentlig utvidgning av utländsk medborgares rätt att inneha offentlig tjänst inom kort torde komma under riksdagens prövning. Det är möjligt att i ett stadgande i detta ämne kan komma att uppställas krav på att främmande stat beviljar svenska medborgare samma förmåner som utlännings erbjudes här. Någon anledning att i grundlagen införa ett allmänt sådant villkor om ömsesidighet torde ej förefinnas.

Flera av de positivt inställda remissorganen ansluter sig uttryckligen till den föreslagna huvudprincipen att utlänning här i riket åtnjuter fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare. Sålunda framhåller *humanistiska fakulteten vid Uppsala universitet*, att huvudprincipen numera måste anses vara den i paragrafen angivna samt att ingen väsentlig invändning synes kunna riktas mot att upplaga principen i fråga bland de grundläggande fri- och rättigheterna i en regeringsform. Även den föreslagna utformningen av principen vill fakulteten tillstyrka. Också *lärarkollegierna vid karolinska institutet* och *vid tandläkarhögskolan i Stockholm* anser den nämnda huvudprincipen riktig. Några remissorgan gör liknande uttalanden närmast med utgångspunkt från vissa särskilt angivna fri- och rättigheter. *Universitetskanslern* uttalar sålunda att, i betraktande av att utvecklingen efter tillkomsten av nuvarande regeringsform klart gått i riktning mot att tillerkänna här i riket vistande utlänning en med svensk medborgare i det stora hela överensstämmande ställning, det framstår som naturligt, att sådan utlänning nu i grundlag tillförsäkras principiell likställighet i fråga om undervisning och utbildning. *Handelskammaren för Örebro och Västmanlands län*, som påpekar att svenska medborgare i många främmande länder vid utövning av näring och yrke åtnjuter vittgående fri- och rättigheter och som finner det önskvärt att dessa med tanke på den internationella marknaden blir än mer omfattande, uttrycker den förhoppningen, att den allmänna lagstiftningen såvitt gäller utlännings näringsfrihet och yrkesutövning här i landet blir än mer utlänningsvänlig än nu är fallet. En alltför stram hållning mot utlänningar från svensk sida i dessa hänseenden kan på sikt leda till minskad rörlighet i handels- och liknande sammanhang för svenskar i utlandet. En lika behandling av utlänningar i vårt land och svenskar i utlandet framstår som eftersträvansvärd. *Handelskammaren i Göteborg* erinrar om att tendensen i lagstiftningen om utlännings rätt att bedriva näring redan tidigare gått mot större frihet, varför det synes rimligt att, såsom skett i förslaget, utlänning i princip jämställas med svensk medborgare.

I flera av de tillstyrkande remissvaren understrykes å andra sidan också nödvändigheten av att paragrafen på sätt som föreslagits lämnar utrymme för undantag från den angivna huvudprincipen. *Lärarkollegierna vid karolinska institutet* och *vid tandläkarhögskolan i Stockholm* konstaterar sålunda båda att en undantagsbestämmelse erfordras samt att förslaget i denna del torde ge utrymme för behövliga inskränkningar i likställigheten. Förstnämnda kollegium tillägger följande.

I motiven (del 2 s. 204 ff) ges en »kortfattad översikt» över utlännings nuvarande fri- och rättigheter, respektive inskränkningar för honom jämfört med svensk medborgare. Ehuru översikten i själva verket är tämligen utförlig, upptager den ej de i lagen om förbud i vissa fall mot verksamhet på hälso- och sjukvårdens område (kvacksalverilagen) upptagna begränsningarna av utlännings rättigheter. Den som ej är svensk medborgare må ej mot ersättning undersöka annans hälsotillstånd eller behandla annan för sjukdom

eller därmed jämförligt tillstånd genom att vidtaga eller föreskriva åtgärd i förebyggande, botande eller lindrande syfte med mindre det gäller att åt allmänheten utprova glasögon och andra optiska hjälpmedel för seendet eller vederbörande innehar behörighet att utöva läkaryrket eller eljest i sin verksamhet på hälso- och sjukvårdens område är ställd under medicinalstyrelsens tillsyn. I praktiken tjänstgöra även bestämmelserna i lagen om behörighet att utöva läkaryrket och dess tillämpningsföreskrifter som en begränsning i utlännings rättigheter, i det att läkare, som avlagt utländsk medicinsk examen men icke svensk medicine licentiatexamen, för rätt att erhålla legitimation såsom läkare skall fullgöra den läkartjänstgöring och genomgå den läkarutbildning, som medicinalstyrelsens nämnd för utländska läkare finner erforderlig med hänsyn till beskaffenheten av hans examen och hans tidigare utbildning i övrigt; härjämte skall läkaren på lämpligt sätt visa, att han äger erforderliga kunskaper i svenska språket. Enklare regler gälla dock för läkare, som inneha auktorisation såsom läkare i Danmark, Finland eller Norge eller avlagt medicinsk slutexamen i Danmark eller Norge men ej fullgjort i dessa länder för obegränsad auktorisation föreskriven praktisk tjänstgöring.

Universitetskanslern framhåller att den i 11 § föreslagna möjligheten till inskränkning i den principiella likställigheten i fråga om undervisning och utbildning synes vara nödvändig. Beträffande s. k. spärrad intagning å viss utbildningslinje kan, såsom fallet är t. ex. i fråga om medicinska studier, utbildningskapaciteten vara dimensionerad med hänsyn till den svenska arbetsmarknadens behov av på området specialutbildad arbetskraft. I betraktande härav framstår det som angeläget, att erforderligt antal svenska studerande kan beredas tillträde under alla förhållanden och således även vid konkurrens från överlägsna utländska medsökande, vilka ju icke kan förväntas utbilda sig för en framtida verksamhet här i landet. Fasthellre torde man få räkna med att åtskilliga utländska studerande önskar skaffa sig den goda utbildning, som kan erbjudas dem i Sverige, för att sedan bli verksamma i sitt hemland. *Överstyrelsen för yrkesutbildning* påpekar att beträffande skolor, som står under styrelsens överinseende, inga bestämmelser finns, som ger en utlännings ogynnsammare ställning i fråga om inträde. Praxis har dock varit att utlännings beretts tillträde till utbildningen enbart i den mån detta ej varit till förfång för svenska medborgare. Då yrkesutbildningen vid våra svenska yrkesskolor är anknuten till den svenska arbetsmarknaden, kan särskilda bestämmelser vara påkallade i fråga om utlännings rätt till utbildning vid nämnda skolor. Enligt *handelskammaren i Göteborg* torde avfattningen av 11 § möjliggöra de förändringar i reglerna om utlännings rättsställning, som kan bli aktuella i olika sammanhang. Icke minst i nuvarande läge, då integrationssträvandena i Europa kan nödvändiggöra olika ändringar i de i vårt land gällande bestämmelserna på detta område är det av betydelse att den föreslagna grundlagsregeln får en utformning som ger tillräckligt spelrum för relativt snabba förändringar.

I några av de tillstyrkande remissyttrandena diskuteras den juridiska in-

nebörden av paragrafen. Enligt *större akademiska konsistoriet i Stockholm* torde stadgandets rättsliga betydelse ligga i, förutom erkännande av legalitetsprincipen, uppställandet av en presumtion om att utlänning i fråga om fri- och rättigheter här i landet är jämställd med svenska medborgare. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, till vilket yttrande *större akademiska konsistoriet i Lund* i huvudsak hänvisar, finner paragrafens juridiska betydelse inskränka sig därtill att uttryckligt författningsstöd krävs för att en utlänning på grund av denna sin egenskap skall kunna förvägras fri- och rättigheter, som tillkommer svenska medborgare. *Lärarkollegiet vid handelshögskolan i Göteborg* anser 11 §, liksom 4 §, endast innebära att man deklarerar mycket allmänt hållna principer, vilkas innehåll närmare preciseras i andra sammanhang, t. ex. utlänningslagstiftningen. *Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare* är inne på en likartad tankegång och uttalar att paragrafen enbart har karaktären av principuttalande, som ej ger några garantier och saknar juridiskt värde. Handelskammaren anser det därför vara av stor betydelse, att den kommer att ges möjlighet att yttra sig över den följdlagstiftning, som i framtiden kommer att komplettera regeringsformen. Hur stadgandet kommer att fungera i praktiken beror helt och hållet på denna följdlagstiftning.

Vad därefter angår de mot förslaget kritiska remissorganen ifrågasättes från flera håll om ej paragrafen bör utgå. Enligt *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* kan det sålunda vara tveksamt om den i 11 § upptagna grundsatsen angående utlännings likställande med svensk medborgare bör upptagas i grundlag. Sådant stadgandet är utformat, med obegränsad möjlighet att föreskriva inskränkningar i principen, synes det för övrigt ha föga värde. Beträffande stadgandets avfattning kan anmärkas att därav icke klart framgår, om det endast avser de i 2 kap. upptagna fri- och rättigheterna eller även förmåner och rättigheter som kan grundas på annorstädes givna bestämmelser. *Justitierådet Karlgren* anser att paragrafen under alla förhållanden bör utgå med hänsyn till den i många avseenden osäkra ställning, som en utlänning intager i Sverige enligt gällande utlänningslag samt hänvisar därutinnan till yttranden inom lagrådet vid nämnda lags tillkomst (NJA II 1954 s. 122 ff). Även *utlänningsutredningen* anser att 11 § bör utgå samt motiverar sin ståndpunkt sålunda.

Enligt utlänningsutredningens uppfattning är det föreslagna stadgandet meningslöst såväl med hänsyn till de vittgående reservationer det innehåller som mot bakgrunden av att kravet på normmässighet i det svenska rättssamhället gäller alla som vistas här utan avseende på medborgarskap. En regel om utlännings rättsställning i fråga om fri- och rättigheter torde vidare kräva en motsvarighet i fråga om hans skyldigheter. En sådan regel har författningsutredningen ej diskuterat. I den mån stadgandet är avsett att stärka utlännings rättsställning här i riket saknar det därför värde.

Därtill kommer att stadgandet ger en vilseledande bild av det faktiskt fö-

religgande läget, vilket icke bör få förekomma i en grundlag. Visserligen kan — såsom författningsutredningen framhållit — utvecklingen i stort på förvarande område sägas ha gått i riktning mot likställighet mellan utlänningar och vårt lands egna medborgare. Dock kvarstår ännu högst betydande och synnerligen väsentliga skillnader. Utlänning äger sålunda ej ens en rätt att vistas här; hans uppehåll här är beroende av vår diskretionära prövning med hänsyn till vad som från olika synpunkter kan anses *lämpligt*. Utlänning är även starkt kringskuren i fråga om möjligheterna att försörja sig; han äger icke utan särskilt tillstånd inneha arbetsanställning eller idka näring här. Han får vidare icke deltaga i en av de viktigaste samhällsfunktionerna i ett demokratiskt samhälle, nämligen att utse de förtroendemän, som skall styra samhället, och lika litet får han deltaga i styrelsen. Betydande skillnader föreligger även på andra områden. Utlännings faktiska rättsställning motiverar, enligt utlänningsutredningens mening, alls icke en principdeklaration av innebörd att utlänning ifråga om fri- och rättigheter är likställd med svensk medborgare.

Den av utlänningsutredningen anförda synpunkten att det föreslagna stadgandet ger en missvisande bild av det faktiska läget återkommer i remissyttrandet från *kommerskollegium*, som ej heller anser sig böra tillstyrka att paragrafen införes i regeringsformen. Kollegium erinrar om utredningens motivuttalande att huvudprincipen numera måste anses vara att i riket vistande utlänning åtnjuter fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare. Formellt sett, fortsätter kollegium, är det uttalandet riktigt, såtillvida att undantag från nämnda principiella likställighet förutsätter särskilda bestämmelser därom i lag eller annan författning. Emellertid kan mot den föreslagna bestämmelsen riktas den invändningen att den närmast ger intryck av att här föreligger likställighet även materiellt sett. Den redogörelse utredningen lämnat om utlännings rättsställning enligt svensk lagstiftning ger klart vid handen att utlännings rätt till yrke eller näring — till skillnad från den rätt som tillkommer svensk medborgare — i stort sett är beroende av tillstånd från svensk myndighet och att det sålunda föreligger en grundläggande skillnad mellan utländska och svenska medborgares rättsställning. Den i viss mån felaktiga bild av det materiella rättsläget, som en bestämmelse av föreslagen lydelse sålunda förmedlar, innebär måhända vissa olägenheter; den kan komma att åberopas vid diskussioner med andra länder om den rätt till näring eller yrke, som deras medborgare bör åtnjuta i vårt land. Det finns skäl antaga att utvecklingen mot ökat beroende mellan länderna i ekonomiskt hänseende kommer att i större omfattning än hittills aktualisera spörsmål om utlänningars rätt att driva näring eller yrke i vårt land. Det kan också vara skäl erinra om att andra länders författningar, enligt vad utredningen uppgivit, i allmänhet icke innehåller något generellt stadgande om den rättsställning, som skall tillkomma utlänningar, som vistas i vederbörande land. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller, att begränsningar i fråga om utlännings rättsställning enligt förslaget kan ske även i administrativ ordning. Detta är också nödvändigt. Vid sådant för-

hållande fyller paragrafen ingen uppgift. Också *länsstyrelsen i Älvsborgs län* uttalar, att det föreslagna rättsskyddet är ganska illusoriskt och ifrågasätter om stadgandet bör upptagas i regeringsformen.

Andra hithörande remissorgan gillar tanken på ett grundlagsstadgande om utlännings rättsställning men är kritiskt inställda till det föreslagna stadgandets utformning eller innehåll. Sympati för tanken på ett grundlagsstadgande i ämnet uttalar t. ex. *Svea hovrätt*, som i likhet med författningsutredningen finner önskvärt att om möjligt ge grundlagsskydd åt utlännings rättsställning. Enligt *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* står den föreslagna paragrafen i och för sig i god överensstämmelse med de senaste årens utveckling i riktning mot ökad internationell rörelsefrihet och ett alltmer genomfört jämställande av utländska medborgare med svenskar. Huvudprincipen bör enligt organisationernas mening vara, att utlännning i största möjliga omfattning likställas med svensk medborgare. Även *Riksförbundet Landsbygdens folk* och *Sveriges lantbruksförbund* erinrar om att utvecklingen särskilt under 1900-talet gått mot ökat internationellt samarbete, varför utlännings likställighet med vårt lands egna medborgare ter sig naturlig och önskvärd. På många områden gäller emellertid fortfarande särbestämmelser för utlännings, vilket utredningen i motiven visat flera exempel på. Frågan om utlännings likställighet med svenska medborgare erbjuder särskilt intresse inför utvecklingen av den ekonomiska integrationen i Västeuropa. Enligt 1916 års lag om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag får utländska fysiska eller juridiska personer icke utan särskilt tillstånd förvärva fast egendom eller inmutad mineralfyndighet. Detta är ett exempel på lagrum, som knappast överensstämmer med exempelvis EEC:s etableringsbestämmelser. Det förtjänar här påpekas, att ett par andra lagar av intresse i detta sammanhang, nämligen bolagsförbudslagen och jordförvärvslagen, som båda innehåller inskränkningar i rätten att förvärva jord och skog, ej diskriminerar med hänsyn till nationalitet. Med tanke på integrationsutvecklingen torde det således vara väsentligt att utlännings fri- och rättigheter fastslås. Också *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Sveriges köpmannaförbund*, *Stockholms*, *Gotlands* och *Skånes handelskammare* samt *handelskammaren i Gävle* finner det i och för sig naturligt med ett grundlagsstadgande angående utlännings fri- och rättigheter här i landet.

Av de kritiskt inställda remissorgan, som godtagit eller i vart fall icke motsatt sig själva tanken på ett grundlagsstadgande rörande utlännings rättsställning, hävdar somliga, att den föreslagna bestämmelsen är oklar till sin innebörd och bör förtydligas. *Regeringsrättens ledamöter* anför sålunda att bestämmelsen synes ha fått alltför obestämd giltighet och i vart fall uttryckligen torde böra begränsas till att avse de fri-

och rättigheter, som upptages i 2 kap. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, som också finner innebörden av paragrafen oklar, anser likaledes att bestämelsen torde böra begränsas så att däri utsäges att fri- och rättighet som enligt kapitlet är tillförsäkrad svensk medborgare också skall tillkomma utlänning, såvitt ej annat är särskilt stadgat. Med den av utredningen föreslagna avfattningen skulle 6 kap. 2 § förslaget till regeringsform kunna tolkas så att utlänning som är bosatt i riket har rösträtt vid riksdagsmannaval, något som uppenbarligen icke är avsett. Delvis samma synpunkter som i sistnämnda båda yttranden återkommer i remissvaret från *Svea hovrätt*, som finner stadgandet oklart även i andra hänseenden. Hovrätten anför.

Enligt motiven avses med stadgandet endast utlänning som vistas här i riket. Detta framgår icke klart av lagtexten och det är även tveksamt om så bör vara. När det exempelvis gäller utlänning tillhörig egendom som finnes i Sverige, bör rimligen samma skydd i fråga om expropriation m. m. gälla som för svensk medborgare. Även post- och telehemligheten bör i princip gälla för utlänning som icke befinner sig i Sverige.

Att å andra sidan en del av de fri- och rättigheter som tillkommer svensk medborgare bör inskränkas till att avse allenast utlänningar som är bosatta i Sverige är klart men torde få lösas genom de allmänna möjligheterna till inskränkningar för utlänningar (hovrätten tänker här närmast på rätten till grundläggande undervisning och rätten till socialhjälp).

Enligt motiven är stadgandet vidare avsett att gälla enbart utlänningar som finnes här »lagligen», d. v. s. som enligt gällande regler har rätt att vistas i riket. Även denna inskränkning, som icke heller framgår av lagtexten, är något diskutabel. De särskilda regler om inskränkning i exempelvis den personliga friheten som behövs för utlänningar som vistas här utan att ha rätt därtill kan ju ges genom den särskilda utlänningslagstiftningen.

Såväl formuleringen av 11 § som innehållet i motiven tyder på att utredningen med fri- och rättigheter avser ej enbart sådana som upptagits i 2 kap. utan fri- och rättigheter över huvud taget. Det måste anses vara tveksamt om så bör vara fallet. Om det är meningen, måste dock tillses att föreskriften i 6 kap. 2 § om rösträtt icke kan misstolkas. Rösträtt tillkommer enligt detta stadgande svensk medborgare men är icke uttryckligen inskränkt till endast svensk medborgare, ehuru det icke är meningen att utlänning skall ha sådan rösträtt.

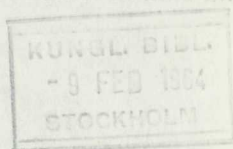
Utredningen har i motiven icke gått in på frågan om de tolkningssvårigheter som följer av den utformning 2:11 erhållit. Enligt stadgandet skall utlänning, om icke annat är särskilt stadgat, ha samma fri- och rättigheter som svensk medborgare. Om ett stadgande i lag eller annan författning anger att det avser svenska medborgare, men av författningen i övrigt icke direkt framgår att därmed avsetts att utesluta andra än svenska medborgare, så skulle enligt ordalagen i 2:11 utlänning ha samma ställning som svensk medborgare. Det torde vara tveksamt, om utredningen menat att så alltid skall vara fallet. Beträffande författningar som antagits hitintills torde den omständigheten att man särskilt använt termen svensk medborgare vanligen betyda att man avsett att stadgandet icke skall gälla utlänning. En generell utvidgning genom antagande av utredningens förslag bör icke gärna komma till stånd utan närmare undersökning. Även bortsett härifrån bör ett klarläggande i denna del ske.

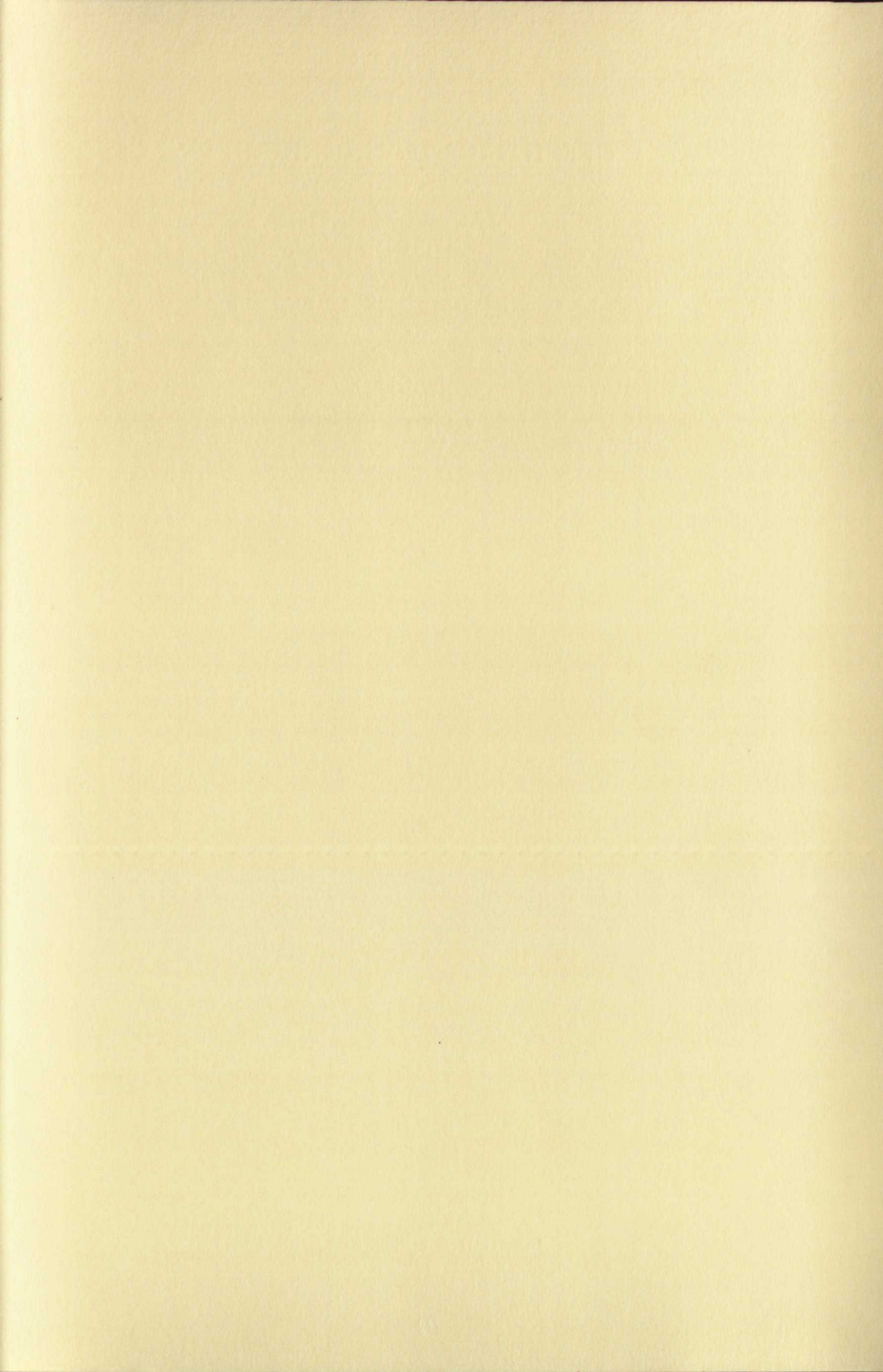
Arbetsmarknadsstyrelsen erinrar om att paragrafen enligt motiven endast avser utlänning, som lagligen vistas här i riket. Denna begränsning kan få praktisk betydelse beträffande flera av de i 2 kap. föreslagna fri- och rättigheterna, t. ex. i fråga om 1, 3, 4 och 5 §§. Det synes därför påkallat att i själva lagtexten inskriva den i motiven förutsatta begränsningen, förslagsvis genom att efter ordet »utlänning» insättes »som lagligen vistas i riket».

Åtskilliga kritiska remissorgan anser, att grundlagsskyddet för utlänning såsom det utformats i förslaget är alltför urholkat och bör förstärkas. Därvid diskuteras genomgående möjligheten att tillåta inskränkningar i utlännings rättsställning endast efter beslut från riksdagens sida. *Svea hovrätt* anför att de många inskränkningar som finns för närvarande i såväl lag som annan författning medför att det knappast är möjligt att ge grundlagsskydd som utesluter möjligheten av andra inskränkningar än sådana som meddelas i lag. Det bör dock vara möjligt att i 11 § specificera mera väsentliga rättigheter, som kan ges starkare skydd. *Riksförbundet Landsbygdens folk* och *Sveriges lantbruksförbund* uttalar, att de invändningar, som organisationerna framfört i fråga om 2 kap. 5 §, är aktuella även beträffande 11 § samt att nödvändiga ingrepp i utlännings fri- och rättigheter bör få ske endast genom lag, vilket icke klart framgår av förslaget. *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* framhåller i gemensamt yttrande, att principen om att utlänning i största möjliga utsträckning skall vara likställd med svensk medborgare är av sådan vikt, att särskilda inskränkningar i utlännings rättsställning icke bör kunna ske utan medverkan av riksdagen. I detta avseende innebär förslaget icke någon garanti. Enligt organisationernas uppfattning bör i 11 § klart utsägas att undantag från den i paragrafen angivna huvudregeln kan göras endast genom lag eller med stöd av lag. *Skånes handelskammare* erinrar om att 11 § har samma formella karaktär som stadgandet i 2 kap. 5 §. Enligt ordalydelsen kan sålunda ingrepp i utlännings fri- och rättigheter ske i vilken författningsform som helst. De skäl för en preciserad grundlagsgaranti för näringsfriheten, som kan åberopas beträffande 5 §, gör sig måhända icke med samma styrka gällande såvitt avser utlännings rättsställning, men det kan likväl ifrågasättas, om det kan vara motiverat att ge bestämmelsen ett så uttunnat innehåll som utredningen föreslagit. I gällande praxis synes inskränkningar i flertalet av de i 2 kap. angivna fri- och rättigheterna ske i samma konstitutionella ordning — genom lag eller med stöd av lag — vare sig fråga är om utlännings eller svenska medborgare. Enligt handelskammarens mening bör denna praxis inskrivas i bestämmelsen om utlännings rättsställning. Särskilt beträffande utlännings rätt till närings- och yrkesutövning gäller visserligen en mångfald inskränkningar, som av praktiska skäl beslutas i administrativ väg, men nå-

gon ändring i detta hänseende torde icke erfordras om ett lagstiftningsförbehåll formuleras i enlighet med det i 2 kap. 2 § begagnade uttrycket »genom lag eller med stöd av lag» och riksdagen genom särskild lagstiftning överlämnar beslutanderätten rörande sådana inskränkningar till den styrande makten. Att lagtexten ändras på detta sätt förordas även av *handelskammaren i Gävle*. *Jämväl Stockholms handelskammare*, vars uppfattning delas av *Gotlands handelskammare*, uttalar att 11 §, liksom 5 §, fått en alltför löslig utformning. Av den i motiven till 11 § framlagda översikten över nuvarande tillämpning på i riket vistande utlänningar av de fri- och rättigheter som avhandlas i 2 kap. synes framgå, att därutinnan gällande inskränkningar i flertalet fall meddelats antingen direkt i lag eller med stöd av lag. De synpunkter handelskammaren givit uttryck för i fråga om stadgandet i 2 kap. 5 § synes därför i huvudsak böra gälla även beträffande 11 §. Också *Sveriges köpmannaförbund* hänvisar i förevarande sammanhang till vad som anförts under 2 kap. 5 §.

Statens utlänningskommission ifrågasätter om ej 11 § bör kompletteras med en bestämmelse, som möjliggör ett lagstadgande om att regeringen under vissa förhållanden skall kunna ålägga härvarande utlänningar skyldighet att delta i rikets försvar. Av motiven till paragrafen framgår, att regeringen enligt 11 § andra stycket civilförsvarslagen äger förordna om civilförsvarspflicht för här i riket vistande utlänningar. Enligt kommissionens mening kan situationer uppkomma, då det kan visa sig lämpligt att härvarande utlänningar deltaga även inom andra grenar av rikets försvar. I synnerhet kan detta gälla utlänningar, som meddelats bosättningsstillstånd med stöd av 10 § utlänningslagen och som kanske har vistats här i riket under större delen av sitt liv.





STATENS
OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Utrikesdepartementet

Sveriges sjöterritorium. [1]

Justitiedepartementet

Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. [2]

