STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965: 34

Justitiedepartementet

SAMMANSTÄLLNING AV REMISSYTTRANDEN

ÖVER FÖRFATTNINGSUTREDNINGENS FÖRSLAG TILL NY FÖRFATTNING

UTARBETAD INOM JUSTITIEDEPARTEMENTET

Del 4: Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna

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.
3. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 120 s. Ju.
4. Tandvårdsförsäkring. Kihlström. 186 s. S.
5. Måttenheter. Kihlström. 47 s. Fi.
6. Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring. Esselte. 100 s. I.
7. Praktik- och feriearbetsförmedling. Esselte. 177 s. I.
8. Skånes och Hallands vattenförsörjning. Esselte. 513 s. + 5 st. kartbilagor. K.
9. Arbetsmarknadspolitik. Esselte. 567 s. I.
10. Antikvitetskollegiet. Esselte. 281 s. E.
11. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader I. Esselte. 280 s. E.
12. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader II. Specialutredningar. Esselte. 741 s. E.
13. Rättegångshjälp. Norstedt & Söner. 166 s. Ju.
14. Godtrosförvärv av lösöre. Norstedt & Söner. 241 s. Ju.
15. De svenska utlandsförsamlingarnas ekonomi. Esselte. 129 s. E.
16. Ny jordförvärvslag. Hæggström. 193 s. Jo.
17. Fastställande av faderskapet till barn utom äktenskap. Beckman. 94 s. Ju.
18. Fartygs befälhavare. Gemensamt haveri och dispasch. Ansvarsbestämmelser m. m. Esselte. 221 s. Ju.
19. Friluftslivet i Sverige. Del II. Friluftslivet i samhällsplaneringen. Svenska Reproduktions AB. 383 s. + 1 st. kartbilaga. K.
20. Radions och televisionens framtid i Sverige I. Bakgrund och förutsättningar, programfrågor. Organisations- och finansieringsfrågor. Hæggström. 530 s. K.
21. Radions och televisionens framtid i Sverige II. Bildnings- och undervisningsverksamhet. Forskningsfrågor. Hæggström. 227 s. K.
22. Dagstidningarnas ekonomiska villkor. Esselte. 212 s. + 1 st. kartbilaga. Ju.
23. Uppbördsfrågor. Esselte. 228 s. Fi.
24. Institutet för arbetshygien och arbetsfysiologi. Kihlström. 88 s. S.
25. Studieplaner för lärarutbildning. Esselte 490 s. E.
26. Ändringar i ensittarlagen m. m. Esselte. 61 s. Ju.
27. De svenska jordbruksprodukternas distributions- och marginalförhållanden. Esselte. 192 s. Jo.
28. Nytt skattesystem. Remissyttranden. Esselte. 633 s. Fi.
29. Lärarutbildningen IV: 1. Esselte. 714 s. E.
30. Lärarutbildningen IV: 2. Esselte. Utkommer senare.
31. Specialundersökningar om lärarutbildning V. Esselte. Utkommer senare.
32. Höjd bostadsstandard. Esselte. 572 s. I.
33. Vägmärken. Kungl. Luftfartsstyrelsen. 274 s. K.
34. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 4. Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna. Esselte. 104 s. Ju.

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

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965: 34

Justitiedepartementet

SAMMANSTÄLLNING AV REMISSYTTRANDEN

ÖVER FÖRFATTNINGSUTREDNINGENS FÖRSLAG TILL NY FÖRFATTNING

UTARBETAD INOM JUSTITIEDEPARTEMENTET

Del 4: Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1965

Innehåll

Förslaget till regeringsform

7 KAP.

8 KAP.

9 KAP.

10 KAP.

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSERNA

7 KAP.

Lag och lagstiftning

Kapitlet i dess helhet har uttryckligen lämnats utan erinran av *statsåklagarna i Stockholm* och *Malmö*. *Göta hovrätt* har framfört anmärkning endast mot 2 § (jfr nedan).

Regeringsrättens ledamöter uttalar att förevarande kapitel i förhållande till gällande regeringsform innehåller åtskilliga nyheter i principiellt och formellt hänseende. Jämfört med vad nu i praktiken tillämpas är emellertid sakligt sett ändringarna föga djupgående. Utredningen synes fastmera ha sett som sin uppgift att i modern författningstext uttrycka gällande statsrättsliga grundsatser på området, sådana de framgår av den nuvarande regeringsformens delvis oenhetliga och svårtolkade stadganden samt den praxis som utvecklat sig på dessas grund. Den uppgift utredningen sålunda förelagt sig är i många hänseenden vansklig. Huvudproblemet blir att finna en formel för att skilja mellan lagar, som skall antagas av riksdagen, och andra författningar, om vilka regeringen själv äger besluta.

1 §.

Utredningens förslag angående innebörden av begreppet lag (SOU 1963: 17 s. 335 f) har berörts av flera remissorgan. En positiv ståndpunkt till förslaget i denna del intar bl. a. *hovrätten för Västra Sverige,* som vill understryka värdet av att ett enhetligt lagbegrepp införes i stället för de skiftande bestämningar som nuvarande regeringsform uppvisar. Förslaget är ur denna synpunkt ägnat att skapa formell klarhet och därigenom underlätta förståelsen av lagtexten. Att det allmänna språkbruket i orden lag och lagstiftning inlägger en vidare innebörd än förslaget bör icke tillmätas avgörande betydelse. Också *Föreningen Sveriges stadsdomare* ansluter sig till utredningens mening att det är angeläget med en såvitt möjligt fast och entydig terminologi i förevarande hänseende. Den av utredningen föreslagna terminologien synes ägnad att medföra åsyftade fördelar. Enligt *Sveriges hantverks- och industriorganisation* torde förslaget i fråga om begreppen lag och lagstiftning komma att medföra en välgrundad både språklig och lagteknisk sanering. Ej heller *hovrätten över Skåne och Blekinge* har något att erinra mot vad utredningen anfört i denna del.

En mera tveksam hållning intar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län,* som ifrågasätter om det med hänsyn till det allmänna och vetenskapliga språkbruket är lämpligt och möjligt att reservera lagbegreppet för de av folkrepresentationen tillskapade författningarna.

Svea hovrätt, som helt delar utredningens mening att det är angeläget med en såvitt möjligt fast och entydig terminologi för begreppen lag och författning och som tillstyrker den föreslagna definitionen av begreppet författning, anser däremot det av utredningen förordade lagbegreppet ej helt tillfredsställande definierat och motiverat. Hovrätten anför därom.

Utredningen framhåller att lagbegreppet bör definieras materiellt och att lag således skall avse en generell rättsregel (motiven s. 335). Härefter förordar utredningen att termen lag reserveras för författning som innehåller så väsentliga rättsregler att den bör beslutas av innehavaren av den lagstiftande makten, d. v. s. riksdagen (motiven s. 336). Vid återgivande av huvudlinjerna av förslaget till regeringsform och riksdagsordning användes en något annorlunda formulering. Där sägs att förslaget innebär att formen lag användes endast för att beteckna författning som innehåller så väsentliga rättsregler att den för sin tillkomst *kräver* (understruket här) riksdagsbeslut (SOU 1963: 16 s. 39). Av lagtext (exempelvis 7: 1 och 10: 2) och motiven i övrigt framgår även att utredningens avsikt är att termen lag, hur väsentliga rättsnormer det än kan gälla, aldrig skall användas i fråga om författning som beslutas av annnan än riksdagen. Härmed är också klart att utredningens lagbegrepp icke är enbart materiellt utan att det är fråga om en kombination av materiellt och formellt lagbegrepp.

Även den av utredningen hävdade principen att beteckningen lag skall användas först när det gäller väsentliga, generella rättsregler har fått vidkännas åtskilliga modifikationer vid utformningen av FRF. Den i 7: 7 givna motsvarigheten till 89 § RF gör intet undantag för mindre ingripande bestämmelser. Ett flertal lagrum i FRF stadgar att närmare bestämmelser i vissa ämnen skall ges i lag utan att det därför alltid kan sägas bli fråga om väsentliga generella rättsregler (exempelvis 7: 6 om lagrådet, 8: 2 om de grunder enligt vilka statsbudgeten skall uppställas och 8: 8 om riksbanken). Av intresse är vidare föreskriften i 8: 1 att alla skattebeslut skall ges i lag och att statlig avgift kan fastställas genom lag. Slutligen kan uppmärksammas utredningens uttalande på s. 193 i motiven, där det med anledning av den i 7: 2 givna möjligheten att meddela bestämmelser av mindre ingripande natur i annan ordning än lag föreslås särskild föreskrift (i 2: 3) att expropriation och liknande tvångsavhändelser aldrig skall tillåtas annorledes än under förutsättningar angivna i lag.

Hovrätten ansluter sig till utredningens uppfattning att lagbegreppet reserveras för författning som beslutas av riksdagen. Termen lag bör vidare alltid användas när en av riksdagen beslutad författning innehåller väsentliga generella rättsregler. I tydlighetens intresse torde vara lämpligast att ge beteckningen lag åt samtliga av riksdagen beslutade författningar med undantag för sådana som är av mer intern natur och som ej innehåller generella rättsregler (närmast stadgor och instruktioner avseende riksdagsledamöter eller riksdagens verk och ombudsmän).

Stadgandet i paragrafens första stycke att det skall tillkomma riksdagen att stifta grundlag och annan lag har rönt ett positivt mottagande från flera håll. Sålunda framhåller *högsta domstolens ledamöter,* att grundsatsen om riksdagen såsom lagstiftande organ står i samklang med folksuveränitetens princip, som varit utredningens utgångspunkt, och även ansluter sig till rådande praxis såtillvida som regeringen numera aldrig vägrar sanktion av riksdagens lagbeslut. Ledamöterna har

ingen erinran mot förslaget i denna del. Samma ståndpunkt intar *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *hovrätten för Västra Sverige,* vilken sistnämnda hovrätt jämväl understryker att, eftersom regeringens vetorätt sedan länge kommit ur bruk, förslaget i själva verket endast innefattar en konfirmation av praxis. *Svea hovrätt* finner förevarande spörsmål väsentligen vara en politisk fråga, varför hovrätten inskränker sig till följande allmänna anmärkningar. Initiativet till och förberedelsen för nya lagars tillkomst och gamla lagars ändring eller upphävande kommer liksom hittills att främst ombesörjas av regeringen. Lagstiftningsmakten kommer sålunda de facto att alltjämt till stor del vila hos regeringen. Det måste likväl erkännas att det ur parlamentarisk-teoretisk synpunkt är riktigast att lägga hela den formella behörigheten att stifta lag hos riksdagen. Även praktiska synpunkter talar för att endast ett organ skall besluta därom.

Ett flertal remissorgan uttalar sig å andra sidan till förmån för nuvarande ordning med lagstiftning genom samfällt beslut av regering och riksdag. *Regeringsrättens ledamöter* erinrar om att samverkan mellan de båda högsta statsorganen i lagstiftningsarbetet kommer till uttryck på olika sätt. Flertalet lagförslag förberedes inom regeringens kansli, och särskilt beslut fattas om proposition till riksdagen. Denna kan antaga eller förkasta en lagproposition men också vidtaga ändringar i lagförslag, som fogats vid densamma. Lagar, som antagits av riksdagen, utfärdas efter beslut av regeringen, som emellertid har viss vetorätt. Det ligger i sakens natur att lagstiftningsarbetet i mycket präglas av den sittande regeringens intentioner och det förberedelsearbete, som utföres på dess uppdrag. Någon ändring i det samspel mellan regering och riksdag som sålunda försiggår synes icke vara avsedd. Med den av utredningen uttalade målsättningen, att den skrivna författningen skall återspegla det reella statsskicket, överensstämmer därför bäst att lagstiftningen även i fortsättningen får framträda som ett samfällt handlande av regering och riksdag. Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* verkar det som om utredningen byggt sitt förslag enbart på doktrinär grund och icke på några rationella praktiska överväganden om en lämplig avvägning av regeringens och riksdagens befogenheter. Länsstyrelsen anser nuvarande ordning vid stiftande av lag vara mera praktisk och bättre svara mot det faktiska inflytande som regeringen har. Likartade synpunkter framföres av *länsstyrelsen i Gotlands län. Länsstyrelsen i Jönköpings län* uttalar att utredningen knappast förebragt tillräckliga skäl för att frångå gällande ordning. Jämväl *riksåklagarämbetet* ifrågasätter lämpligheten av förslaget.

Länsstyrelsen i Stockholms län, besvärskunniga och *Föreningen Sveriges häradshövdingar* tar ej bestämd ståndpunkt till förslaget i denna del men framhåller att ett genomförande av den utav utredningen förordade ordningen ej torde komma att medföra någon större reell ändring av lagstiftningsförfarandet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge förordar att stadgandet i paragrafens första stycke jämkas redaktionellt så att där stadgas, att grundlag och annan lag stiftas av riksdagen.

Offentlighetskommittén berör förslagets återverkningar på vissa stadganden i tryckfrihetsförordningen samt anför därom.

I 14 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen lämnas en definition på begreppet lag för de fall då detta användes i förordningen (t. ex. 1 kap. 8 §, 2 kap. 1 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 7 §, 6 kap. 2 §, 7 kap. 3—6 §§, 8 kap. 10 §, 9 kap. 3 och 4 §§, 10 kap. 11 §, 11 kap. 3 §, 12 kap. 8, 10 och 15 §§ samt 13 kap. 4 och 5 §§). Till lag hänföres stadgande, som, i den ordning för varje särskilt fall är föreskriven, tillkommit genom samfällt beslut av konungen och riksdagen. Tvekan uppkom tidigt om vad denna definition innebär i fråga om vissa författningar av skatte- eller budgetkaraktär. Denna tvekan har praktisk betydelse särskilt i fråga om räckvidden av — — — stadgandet i 7 kap. 3 § andra stycket om ansvar för brott mot tystnadsplikt i fall då hemligt meddelande har lämnats för offentliggörande i tryckt skrift samt det därmed besläktade stadgandet i 13 kap. 5 § första stycket. Vad som har ansetts vara oklart är främst om skatte- eller taxeringsförfattning, som formellt beslutats av riksdagen ensam, skall anses som lag (se *L. Groll,* Utredning angående bestämmelser om tystnadsplikt i svensk lagstiftning, 1951, stenc., s. 73 ff, *E. Fahlbeck,* Tryckfrihetsrätt, 2 uppl. 1954 s. 41, *H. Strömberg* i Statsvetenskaplig tidskrift 1959 s. 392 ff, prop. 1955: 160 s. 148 och bevillningsutskottets betänkande 1955: 46 s. 25). Frågan har, såvitt bekant, icke prövats av domstol.

Om befogenheten att stifta lag i enlighet med författningsutredningens förslag till regeringsform (7 kap. 1 §) tillägges riksdagen ensam, måste konsekvenserna för tryckfrihetsförordningens del beaktas. Härvid bör övervägas, om begreppet lag i denna förordning skall omfatta skatteförfattningar och sådana beslut om skatt och avgifter som enligt 8 kap. 1 § förslaget till regeringsform blir att anse som lagar. Vad gäller tystnadsplikt som ålagts genom stadgande i skatteförfattning synes, från de synpunkter som anlades då bestämmelserna i 7 kap. 3 § andra stycket och 13 kap. 5 § första stycket tryckfrihetsförordningen utformades (konstitutionsutskottets utlåtande 1948: 30 s. 33; jämför *Groll,* a.a. s. 78), intet vara att erinra mot att begreppet lag kommer att omfatta även sådana författningar och beslut; riksdagen har ju medverkat vid deras tillkomst.

Då det är avsett att enligt den nya regeringsformen lagbeslut skall fattas av riksdagen ensam, torde — under förutsättning att det såsom nu angivits saknas anledning att undantaga någon grupp av sådana beslut — någon särskild lagdefinition ej vidare erfordras för tryckfrihetsförordningens del. Bestämmelsen i 14 kap. 6 § denna förordning torde således kunna upphävas. Definitionen bör dock alltjämt gälla i fråga om lagar som antagits innan den nya regeringsformen träder i kraft. Detta kan åstadkommas genom en övergångsbestämmelse till regeringsformen (jämför 1 § första stycket i de föreslagna övergångsbestämmelserna samt motiveringen SOU 1963: 17 s. 484).

Det synes lämpligt att, då lagbegreppet erhåller ny utformning, underkasta stadgandena i 2 kap. 1 § andra stycket och 12 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen redaktionell överarbetning.

Ett par remissorgan framför tanken på en utförligare grundlagsreglering av lagstiftningsförfarandet. *Högsta domstolens ledamöter* anser det sålunda från konstitutionell synpunkt motiverat att reglera också gången av lagstiftningsarbetet, alltså hur lagförslag utar-

betas, framlägges och passerar genom instanserna. För närvarande framlägges lagförslag nästan undantagslöst genom proposition, som av riksdagen antages, ändras eller avslås. Det synes bäst ha överensstämt med förslagets allmänna uppläggning om utredningen även i detta hänseende byggt på praxis och låtit grundlagstexten avspegla hur lagstiftningsarbetet i verkligheten försiggår; därom ger utredningens lagtext icke någon uppfattning. Att ett lagärende förberedes av regeringen har betydelse därutinnan att enligt 4 kap. 2 § yttranden skall inhämtas från myndigheter och organisationer. Då riksdagen handhar ett lagstiftningsärende utan reregeringens medverkan finns icke någon motsvarande bestämmelse. Den angivna ordningen medför också den fördelen, att lagrådets yttrande regelmässigt blir inhämtat på ett så tidigt stadium att det kan vinna fullt beaktande vid det slutliga ställningstagandet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* påpekar att enligt förslaget i praktiken ej skulle ske någon ändring i fråga om regeringens initiativ och inflytande i övrigt på lagstiftningsarbetet. Utredningens allmänna strävan att få till stånd en närmare överensstämmelse mellan form och realitet skulle därför bättre tillgodoses om detta kom till något uttryck i grundlagstexten.

Vad angår 1 § andra stycket har förslaget att inskriva principen om den formella lagkraften i grundlag uttryckligen tillstyrkts av *Svea hovrätt* och *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Enligt förstnämnda hovrätt kan det visserligen göras gällande att regler i detta hänseende ej är absolut nödvändiga. Med hänsyn särskilt till utrymmet för författningsdelegation enligt 7 § är det dock önskvärt att principen inskrives i grundlagen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ifrågasätter lämpligheten av att förevarande princip grundlagsfästes. Principen bör liksom för närvarande gälla, men med sådana regler som 7 kap. 1 § andra stycket samt 1 § övergångsbestämmelserna riskerar man att alltför stelt binda utvecklingen. I yttrandet hänvisas till behandlingen av den formella lagkraften i fråga om kyrkolag i SOU 1955:47 samt till några propositioner i kyrkoärenden till 1963 års riksdag.

I fråga om innebörden av stadgandet i 1 § andra stycket anför *högsta domstolens ledamöter*, att ändring i gällande lag enligt förslaget alltid måste ske genom lag, även om ändringen i och för sig är av beskaffenhet att kunna vidtagas av regeringen. Ej sällan kan det dock vara tveksamt, om regleringen av en viss fråga i sak innebär en ändring i en gällande lag eller om den uteslutande utgör ett tillägg till lagen. I yttrandet påpekas vidare att uttrycket »i samma ordning» icke är entydigt. Man kan fråga sig hur det bör förfaras vid ändring av en grundlagsbestämmelse som enligt 4 § varit föremål för folkomröstning och då icke underkänts. Likaså om det för ändring av en bestämmelse i riksdagsordningen erfordras olika förfaranden allteftersom bestämmelsen antagits genom två riksdagsbeslut eller vid en riksdag

med tre fjärdedels majoritet. Lagtexten utesluter ej tolkningen att just det förfarande som tillämpats vid lagens antagande också måste iakttagas vid dess ändring eller upphävande. Som detta icke torde vara avsett, bör ett förtydligande ske. Samma anmärkning framföres även av *arbetsdomstolens ordförande.*

Svea hovrätt anser det böra övervägas om det finns behov av viss modifikation av den allmänna principen att lag ej må ändras eller upphävas annorledes än genom lag stiftad i samma ordning. Hovrätten tänker närmast på 4 kap. 9 §, enligt vilken paragraf lagstiftningsbefogenhet kan delegeras till mellanfolklig organisation efter beslut fattat av riksdagen med kvalificerad majoritet. Om sådant beslut i enlighet med hovrättens förslag i yttrande över nämnda paragraf skall ha lagform, ter det sig naturligt att för ett återkallande av delegationen det bör räcka med enkel majoritet. Motsvarande situation kan föreligga också i fråga om andra lagar för vilkas tillkomst kvalificerad majoritet kan bli föreskriven. Hovrätten anför vidare.

I detta sammanhang kan diskuteras en fråga angående ämne som reglerats i författning, vilken riksdagen antagit såsom lag med stöd av 7: 7. Det är uppenbart att lagen ej kan ändras eller upphävas annorledes än genom lag. Men om den upphäves, är det icke utan vidare klart huruvida det av författningen reglerade ämnet ändock kvarstår inom lagområdet. Inom doktrinen har skilda meningar yppats i motsvarande fråga beträffande lagar som med stöd av 89 § RF överflyttats till den samfällda lagstiftningens område. Malmgren anger i Sveriges författning (II s. 85) såsom den väl dåmera rådande meningen att för framtiden allt lagstiftande i det avsedda ämnet kräver riksdagens samtycke. Denna åsikt måste dock ses mot bakgrunden av den allmänna regleringen av lagstiftningsfrågor i 1809 års regeringsform och den sedan tillkomsten av denna grundlag skedda faktiska förskjutningen av området för samfälld lagstiftning. Det är därför alls icke givet att motsvarande skall eller bör gälla i fråga om ämne reglerat i lag tillkommen jämlikt 7: 7. Hovrätten anser tvärtom att starka skäl talar för att ämnet icke automatiskt kvarstår inom lagområdet när lagen upphävts. Det är emellertid önskvärt att motiven till en ny regeringsform tar ställning till denna fråga.

Ett par remissorgan föreslår redaktionella jämkningar i 1 § andra stycket. Enligt *Svea hovrätt* bör sista ledet i stadgandet lämpligen lyda »stiftad i samma ordning som den vilken skall ändras eller upphävas». *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förordar att bestämmelsen formuleras så att lag ej må ändras eller upphävas i annan ordning än den stiftats.

Vad utredningen i motiven till 1 § (s. 338 f) anför om d e l e g a t i o n a v l a g s t i f t n i n g s b e f o g e n h e t lämnas uttryckligen utan erinran av *hovrätten över Skåne och Blekinge.* Även *Svea hovrätt* och *hovrätten för Västra Sverige* delar utredningens uppfattning, att någon delegation av lagstiftningsbefogenhet ej bör medges utan stöd i grundlag. *Svea hovrätt* vill med skärpa understryka det angelägna i att grundlagsstöd skall krävas för sådan delegation. Något direkt delegationsförbud synes icke behöva intagas i grundlagen, eftersom förbudet är en följd av reglerna om vad som

kräver lagform och om riksdagens exklusiva behörighet att stifta lag. Hovrätten erinrar om att under senare decennier regeringen i åtskilliga avseenden av riksdagen givits befogenhet att meddela bestämmelser, vilka egentligen skolat beslutas antingen såsom lag stiftad av Konung och riksdag gemensamt eller såsom beslut meddelat av riksdagen ensam (bevillningar). Dessa fall av reell delegation får ses mot bakgrunden av nuvarande grundlagsregler och den med tiden vidgade klyftan mellan den skrivna författningen och det faktiska statsskicket. En ny författning bör kunna utformas så, att den ger de möjligheter till delegation som kan anses nödvändiga. Något beaktansvärt behov av att vid sidan om dessa regler besluta om ytterligare befogenheter för regeringen borde därför icke behöva uppstå. Hovrätten anser likväl angeläget att i motiven till en ny regeringsform understrykes att lagstiftningsdelegation icke får förekomma annat än i de fall som regeringsformen uttryckligen medger. Anledningen till denna hovrättens ståndpunkt är även nödvändigheten att skapa respekt för den nya grundlagen, en respekt som givetvis bland annat måste omfatta det förhållandet att lagstiftaren skall verka allenast inom de av grundlagsbuden uppdragna gränserna. Hovrätten vill i detta sammanhang också hänvisa till en omständighet av vikt över huvud taget för frågan angående den lämpliga omfattningen av lagstiftningsdelegation, nämligen möjligheten till offentlig debatt innan en författning antages. Av regeringen beslutade författningar tillkommer vanligen utan att pressen och andra språkrör för den allmänna opinionen haft tillfälle att belysa och debattera de spörsmål som sammanhänger med den avsedda regleringen. Denna skillnad i förhållande till tillvägagångssättet vid lagstiftning genom riksdagsbeslut innebär en så betydande olägenhet, att den måste allvarligt beaktas vid bestämmandet av delegationsområdet för andra tider än krig och krigsfara. Hovrätten förklarar sig icke kunna dela utredningens mening (motiven s. 338), att rätt för regeringen att i handels- eller penningpolitiska syften vidtaga jämkningar i fråga om tullsatser torde kunna grundas på bestämmelser i skattelag. Medgivande för regeringen att höja eller sänka tulltaxor (sådana har ej alltid inskränkt sig till jämkningar, se t. ex. SFS 232—233/1963) kan icke rimligen anses förenligt med den — bortsett från kommunalskatten — undantagslösa bestämmelsen att beskattningsrätten tillkommer riksdagen allena och den i 8 kap. 1 § givna föreskriften att annan skatt än kommunalskatt ej må beslutas annorledes än genom lag. — Hovrätten framhåller slutligen att i samband med delegation av lagstiftningsbefogenhet vissa tolkningsfrågor kan uppstå samt hänvisar i detta sammanhang till vad som anförts under 2 kap. (SOU 1965: 2 s. 109) angående regeringens möjlighet att i en med stöd av ramlag utfärdad författning bemyndiga förvaltningsmyndighet att utfärda bestämmelser i ämne, som enligt föreskrift i grundlagen får ske i lag eller med stöd av lag. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* betyder den föreslagna kompetensregleringen av lagstiftningsbe-

fogenheten, att någon delegation av riksdagens lagstiftningsbefogenhet icke blir tillåten. Detta förtjänar särskilt understrykas, eftersom det rått en viss oklarhet i fråga om riksdagens delegationsmöjligheter enligt gällande rätt.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ifrågasätter lämpligheten av utredningens principuttalande att egentlig delegation av lagstiftningsmakten icke bör kunna medges utan stöd i grundlag. Huvudprincipen bör visserligen liksom för närvarande vara den angivna. Emellertid använder utredningen själv i lagtexten i en rad fall lokutionen »med stöd av lag», vilket väl får anses innefatta delegationsmöjlighet. Det exempel utredningen anför i fråga om rätt för regeringen att jämka tullsatser är vidare icke det enda där möjlighet till delegation måste finnas. Den nuvarande jordbruksregleringen bygger exempelvis i hög grad härpå, och anordningar av den typen torde icke kunna undvikas.

2 §.

Denna paragraf har uttryckligen lämnats utan erinran av *överbefälhavaren, statens utlänningskommission, utlänningsnämnden, 1961 års utredning om översyn av medborgarskapslagstiftningen* samt *utlänningsutredningen*. Ej heller *civilförsvarsstyrelsen* har någon saklig erinran att göra mot förslaget. Emellertid anser styrelsen önskvärt att i själva lagtexten civilförsvarsplikten anges bland de ämnesområden som i princip endast skall kunna regleras genom lag. Nämnda plikt bör nämligen även av grundlagen betraktas som en med värnplikten jämställd förpliktelse; den berör för övrigt ett vida större antal personer än värnplikten gör. Med anledning av utredningens exemplifiering (se SOU 1963: 17 s. 340) av »åligganden i övrigt för kommuner» vill styrelsen erinra om att hit bör hänföras också de uppgifter som ankommer på kommunerna i totalförsvarets — särskilt civilförsvarets — intresse.

Övriga remissorgan, som behandlat paragrafen, har ställt sig mer eller mindre kritiska mot dess utformning. Därvid har från åtskilliga håll hävdats att lagområdet blivit otillräckligt preciserat genom den i paragrafen gjorda uppräkningen av de ämnen som i princip endast får regleras genom lag. *Högsta domstolens ledamöter* anser det sålunda vanskligt att bedöma huruvida genom den verkställda uppräkningen åt lagområdet förlänats en lämplig avgränsning. För ett grundat uttalande härutinnan hade fordrats en ingående undersökning spännande över alla rättsområden. Det faller emellertid i ögonen att flera av de med uppräkningen avsedda ämnena är svävande beskrivna och att ett fastställande av innebörden av hithörande regler kan vara förenat med betydande svårigheter. Som exempel kan pekas på uttrycket »åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda», vilket även om ordalagen icke pressas omfattar regler av de mest olika slag och avseende de mest skilda ämnen. Enligt *riksåklagarämbetet* synes förslaget, när det gäller avgränsningen av lagområdet

gentemot författningar, som får beslutas av regeringen, i stort sett vara avsett att utgöra en kodifiering av gällande praxis. Ehuru uppgiften att på det av utredningen föreslagna sättet kodifiera gällande praxis uppenbarligen är svår, förefaller det dock ämbetet som om gränsdragningen kunnat ges större pregnans. Det synes sålunda icke helt klart att den i förslaget gjorda uppräkningen verkligen täcker det område där för närvarande riksdagens medverkan erfordras. Säkerligen kommer, innan praxis stadgat sig, betydande tillämpningssvårigheter att uppstå med de föreslagna bestämmelserna. Framför allt torde detta bli fallet med sådana författningar, i fråga om vilka det redan under nuvarande förhållanden är tveksamt i vad mån riksdagens medverkan krävs, exempelvis vägtrafikförordningen. Även *arbetsdomstolens ordförande* finner den i paragrafen gjorda uppräkningen av de ämnen, som lagområdet skall omfatta, innehålla flera tämligen vaga begrepp. Motiven lämnar ej heller någon mera ingående redogörelse för vad som skall förstås med de olika begreppen. Det är även utomordentligt svårt för att icke säga omöjligt att bedöma om uppräkningen är tillräckligt uttömmande. Utredningen har emellertid uttalat att dess förslag i stort sett innebär att till lagområdet skall höra — förutom grundlag och skattelagarna — övriga nuvarande lagar och författningar, som tillkommit genom samfällda beslut av regering och riksdag. Härigenom torde hittillsvarande praxis på detta område komma att bli vägledande även vid tillämpningen av det föreslagna stadgandet. Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* synes det i paragrafen angivna lagområdet på flera punkter icke tillräckligt preciserat. Särskilt avser länsstyrelsen härvid bestämmelserna om »åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda». Efter orden faller ju härunder även skatter och avgifter. Av vad utredningen anför om lagrådsgranskningen framgår att detta ej åsyftats, men det måste i så fall klargöras i lagtexten. För en rad andra områden gäller motsvarande oklarhet. Som exempel på författningar som sålunda måste anses innehålla åtskilliga ganska ingripande åligganden för enskilda kan nämnas vägtrafikförordningen, förordningen om yrkesmässig biltrafik, vapenförordningen, förordningen om explosiva varor, näringsfrihetsförordningen, livsmedelsstadgan, hälsovårdsstadgan och över huvud författningar där hänsyn till allmän ordning, säkerhet och folkhälsa eller offentliga näringsintressen påkallat åligganden för enskilda utan att dessa därför berör några grundläggande friheter. Det förefaller orimligt att alla här avsedda områden skulle i sina huvuddelar behöva regleras i lag, särskilt om delegation ej är tillåten. Den lämpligaste formen synes vara den nu använda, att riksdagen höres. Hela frågan om lagområdet bör från här antydda utgångspunkter övervägas ånyo.

Svea hovrätt ingår något mera utförligt på vissa oklarheter, som enligt hovrättens mening vidlåder förslaget beträffande lagområdet. I yttrandet erinras om att utredningen i motiven (s. 340) angett att uttrycket »bestäm-

melser om enskildas egendom och inbördes förhållanden» avses svara mot huvuddelen av det område som nu betecknas såsom allmän civillag i egentlig mening. Det hade enligt hovrätten varit önskvärt om utredningen närmare utvecklat vilka ämnen den valda beteckningen skall täcka. Över huvud ter sig uttrycket »inbördes förhållanden» vagt. Bestämmelsen angående »enskildas egendom» omfattar enligt ordalagen exempelvis åtskilliga regler inom byggnadslagstiftningen och förfogandelagstiftningen, områden som icke hör hemma under begreppet allmän civillag. Hovrätten finner också uppenbart att lag skall krävas för bestämmelser av denna art, i den mån de ej är mindre ingripande. Hovrätten utgår vidare från att begreppet egendom skall avse alla slags förmögenhetsrätter. Vad angår förslaget om lagform för bestämmelser om »åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda» finner hovrätten det riktigt att regler angående åligganden av betydelse skall ges i lagform. Det är emellertid oklart vad utredningen avser med termen åligganden. Rent språkligt torde ordet vanligen innebära plikt som åvilar någon. I motiven anger utredningen att den med uttrycket »åligganden i övrigt för enskilda» avser andra tjänstbarheter än värnplikt och tjänsteplikt, såsom uppgifts- och upplysningsskyldigheter av olika slag. Ordet tjänstbarhet, som har en något föråldrad klang, avser normalt olika former av personliga tjänster, såsom renhållning, deltagande i brandvärn etc. Denna term är därför för snäv. Till åligganden som bör fordra lagform men som ej gärna kan anses som tjänstbarhet hör exempelvis vittnesplikten. De av utredningen som tjänstbarheter angivna uppgiftsskyldigheterna kan knappast räknas in under detta begrepp och är för övrigt typiska exempel på sådana åligganden som är av mindre ingripande art och därför normalt kan föras utanför lagområdet.

Att lagområdet blivit otillräckligt preciserat har även framhållits av *länsstyrelserna i Gävleborgs* och *Västernorrlands län* samt *besvärssakkunniga*. Dessa sakkunniga anser det vara ovisst i vad mån nuvarande praxis i fråga om området för samfälld lagstiftning skulle kunna tjäna till ledning vid gränsdragningen.

Ej heller *hovrätten för Västra Sverige* synes anse lagområdet klart angivet. Hovrätten finner det vara av intresse att undersöka hur den i paragrafen gjorda uppräkningen är att uppfatta om den mer direkt jämföres med bestämmelserna i gällande regeringsform. Därvid visar det sig att reglerna om svenskt medborgarskap, värnplikt, åligganden i övrigt för kommuner och enskilda samt grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten har vissa förebilder i respektive 33, 80 och 73 §§ samt 57 § andra stycket regeringsformen. Och reglerna om enskildas egendom och inbördes förhållanden, om brott och påföljd för brott och om rättegångsförfarandet synes avsedda att ersätta bestämmelsen i 87 § 1 mom. om allmän civil- och kriminallag. Om uttrycket »bestämmelser om enskildas egendom och inbördes förhållanden» i allo täcker begreppet allmän civillag kan dock synas tvivelaktigt. Exempel torde kunna anföras på lagbestämmelser av civilrättslig

natur, som tillkommit i enlighet med 87 § 1 mom. regeringsformen men som icke kan sägas röra enskildas egendom och inbördes förhållanden. Uttrycket civilrättsliga — eller privaträttsliga — förhållanden anger måhända bättre vad som åsyftas. Hovrätten vill icke framlägga något bestämt förslag i förevarande avseende utan blott understryka vikten av att ifrågavarande avsnitt av lagområdet blir så klart utstakat som möjligt. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* anser uttrycket enskildas egendom och inbördes förhållanden väl snävt för att täcka hela det civilrättsliga lagområdet. Det är sålunda tveksamt om däri inbegripes t. ex. associationslagstiftning samt jorddelnings- och byggnadslagstiftning. Ej heller kan det av förslaget anses tydligt framgå att till lagområdet bör räknas den sociallagstiftning som rör enskilda personer, särskilt de grundläggande reglerna för olika vårdformer.

Vad angår anmärkningar i övrigt mot den av utredningen föreslagna uppräkningen av de ämnen lagområdet bör omfatta erinrar *Svea hovrätt* om sitt i tidigare sammanhang (se SOU 1965: 2 s. 120 f) framförda önskemål att vissa bestämmelser om svenskt medborgarskap införs i 2 kap. Om så sker bör i samma lagrum hänvisas till att bestämmelser i övrigt om svenskt medborgarskap skall ges i lag. Motsvarande stadgande i 7 kap. 2 § bör då utgå. — Behovet av att, på sätt som föreslagits, från övriga lagar särskilja kommunallagarna ifrågasättes av *länsstyrelsen i Gävleborgs län,* som framhåller att någon skillnad i beredningsförfarandet i varje fall ej längre skall föreligga enligt förslaget.

Från flera håll påpekas att uppräkningen av de ämnen lagområdet skall omfatta bör kompletteras. Vad först angår mera allmänna uttalanden i denna riktning anser *Svea hovrätt* att där främst saknas allmänna bestämmelser om enskilds person och om väsentliga ingrepp i den individuella handlingsfriheten. Vidare framhålles att 2 § tillsammans med övriga föreskrifter i förslaget till regeringsform ej på långt när täcker det område som blivit föremål för samfälld lagstiftning eller eljest avsett väsentliga generella rättsregler (t. ex. lagar om steriliseringoch kastrering samt förordningarna om vägtrafik, läkemedel, narkotika, rusdrycksförsäljning etc.). *Länsstyrelsen i Uppsala län* ifrågasätter om ej lagkatalogen bör omfatta författningar, avseende samtliga de fri- och rättigheter som avhandlas i 2 kap. Liknande ståndpunkt intar *länsstyrelsen i Västernorrlands län,* som uttalar att lagbegreppet förefaller ha fått en alltför inskränkt omfattning och anser 2 § böra omarbetas så att det klart framgår att ingrepp i medborgarnas »frihet och egendom» ej får ske utan stöd av lag. *Sveriges juristförbund* menar att gränsen mellan lag och annan författning bör dras på sådant sätt att de delar av rättsordningen förbehålles riksdagens normgivningsmakt, vilka särskilt påtagligt rör den enskilde medborgarens integritet och handlingsfrihet. I yttrandet förordas att förevarande paragraf överses från nämnda utgångspunkt, varvid förbundet erinrar om sin under 2 kap. (SOU 1965: 2 s. 125) framförda tanke om krav på kvalificerad majoritet i vissa lagstiftningsfrågor.

Svea hovrätt påpekar även att uttrycket brott och påföljd för brott icke omfattar förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan och därför bör omformuleras. Hovrätten anser dock att förverkande av egendom liksom föreskrift om åtgärd till förebyggande av missbruk kan anses hänförligt under uttrycket bestämmelser om enskildas egendom. Även *Göta hovrätt* påtalar att enligt brottsbalken begreppet påföljd icke innefattar förverkande. Bestämmelser om förverkande av mera genomgripande natur bör enligt hovrätten meddelas i lags form.

I anledning av förslaget att regler om rättegångsförfarandet i princip skall ges i lag förordas från flera håll att detsamma bör gälla i fråga om domstolsorganisationen. Sålunda anser *arbetsdomstolens ordförande* att ordet rättegångsförfarandet i 2 § bör utbytas mot »rättskipningen», som har en vidare syftning. Även *Svea hovrätt* finner uppenbart att, frånsett detaljbestämmelser, lag skall krävas också för regler om domstolsväsendet. Såsom framgått redan under 5 kap. 2 och 3 §§ (SOU 1965: 3 s. 108 f) intar också *domstolskommittén* och *kammarrätten* i huvudsak samma ståndpunkt. *Kammarrätten* framhåller att det enligt gällande regeringsform är ett föremål för den allmänna civil- och kriminallagstiftningen att i huvuddrag bestämma vilka de allmänna domstolarna är och hur de skall vara organiserade. Ingående regler om dessa domstolars organisation och förfarandet vid dem återfinnes främst i rättegångsbalken. För förvaltningsdomstolarnas del finns däremot ingen enhetlig eller fullständig reglering i lag. Sålunda saknas skrivna regler om processen vid regeringsrätten. För kammarrättens del är processen i huvudsak reglerad icke i lag utan i kungl. stadga för kammarrätten den 1 december 1959 (nr 545; ändrad 1963: 474). Rådande ordning är uppenbarligen icke tillfredsställande för förvaltningsdomstolarnas vidkommande. När författningsutredningen vill understryka principen om domstolarnas självständighet, är det ett väsentligt krav att beträffande samtliga domstolar i lag regleras huvuddragen av domstolarnas organisation och förfarandet vid dem. Kammarrätten ställer frågan om utredningen tillräckligt uppmärksammat detta förhållande. Det i förevarande paragraf använda uttrycket rättegångsförfarandet är ej alls kommenterat i motiven. Oklart är om därmed åsyftas även förfarandet vid förvaltningsdomstolarna. Det är också oklart om uttrycket omfattar domstolarnas organisation; formellt torde så ej vara fallet. Med föreskriften i förevarande paragraf om att »bestämmelser — — — om rättegångsförfarandet» i princip ej får meddelas annorledes än i lag bör enligt kammarrätten jämföras stadgandet i 4 kap. 10 § andra stycket, vari sägs att grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet givas i lag. Mellan de båda stadgandena föreligger en nyansskillnad i de valda formuleringarna. Kammarrätten ifrågasätter om ej beteckningen rättegångsförfarandet bör utbytas mot ett mera klargörande och uttömmande uttryck, t. ex. domstolsprocessen eller domstolsväsendet.

Utredningens uttalande (motiven s. 343) att l a g i princip bör kunna

stiftas endast i ämne, som hör till det angivna lagområdet kritiseras av *Svea hovrätt*. I den mån det kan bli erforderligt att meddela väsentliga generella rättsregler i ett ämne som icke omfattas av lagområdet bör dessa enligt hovrätten ges i lagform. Den i förslaget gjorda uppräkningen får därför icke anses uttömmande.

Ett flertal remissorgan finner också undantagsregeln i senare delen av paragrafens första stycke vara alltför opreciserad. *Högsta domstolens ledamöter* anser regeln ägnad att inge allvarliga betänkligheter. Huruvida en bestämmelse är mindre ingripande eller ej måste ofta bli en vansklig bedömningsfråga, beträffande vilken olika uppfattningar kan göra sig gällande. Stadgandet ger således vidsträckt utrymme för regeringen och underordnade myndigheter att efter egen bedömning av en frågas större eller mindre vikt meddela bestämmelser i ämnen, som är av sådan art att deras reglering i princip tillkommer riksdagen allena. Och man kan icke bortse från möjligheten att — i synnerhet innan en stadgad praxis utbildat sig — i rättegång kommer att hävdas att en av regeringen eller annan myndighet utfärdad bestämmelse saknar giltighet, eftersom den ej kan anses mindre ingripande och alltså faller inom området för riksdagens lagstiftningsmakt. *Regeringsrättens ledamöter* anför att det för uppdelningen av riksdagens och regeringens befogenheter grundläggande stadgandet om att den senare äger besluta mindre ingripande bestämmelser ger föga vägledning och synes bereda åtskilligt utrymme för subjektiva värderingar. Något egentligt framsteg i förhållande till nuvarande regeringsform synes det därför knappast innebära. Även om det får anses ligga i sakens natur att exakta och uttömmande stadganden rörande fördelningen av lagstiftningsmakten eller, annorlunda uttryckt, angående omfattningen av regeringens fullmakt att på egen hand besluta om författningar icke torde vara möjliga att utforma, framstår det likväl såsom önskvärt att regeringsformen till vägledning för praxis åtminstone tillnärmelsevis anger omfattningen av denna fullmakt. Därvid skulle man kunna taga fasta på att regeringen har att utfärda närmare föreskrifter rörande lagars tillämpning och att meddela bestämmelser, som är erforderliga för rikets styrelse och förvaltning. Vidare skulle i viss anslutning till utredningens förslag kunna föreskrivas, att sistnämnda bestämmelser icke får väsentligt förändra rättigheter och skyldigheter, varom skall stadgas i grundlag eller annan lag. Med sådana ändringar åsyftas givetvis även tillskapandet av nya rättigheter och skyldigheter. Det synes vidare önskvärt att stadgandena om regeringens lagstiftningsbefogenhet flyttas till ett särskilt stycke av 2 §. Därmed förebyggs missuppfattningen att nämnda befogenhet skulle avse endast de ämnen som uppräknas i förra delen av första stycket i samma paragraf. *Kammarrätten* förklarar sig vara väl medveten om svårigheterna att i lagtexten fastställa en klar gräns för det område som skall kunna regleras genom administrativa författningar. Emellertid måste det ur principiell synpunkt anses mindre tillfredsställande

att, när det gäller en lag av grundlags natur, det skall ankomma på praxis att söka förverkliga lagstiftarens intentioner i så grundläggande hänseenden som de varom här är fråga.

Att undantagsregeln är alltför obestämd framhålles även av *riksåklagarämbetet, hovrätten över Skåne och Blekinge, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening. Nyssnämnda hovrätt* tillägger att det bör observeras att undantaget icke blott får den innebörden att vad som anses vara av mindre ingripande natur kan självständigt behandlas i annan författning än lag. På grund av det resonemang som utredningen för om delegation av lagstiftningsbefogenhet får undantaget också den verkan att, även då lag i ämnet meddelas, allt som anses vara mindre ingripande kan överlåtas till regeringen, eftersom denna ändå har befogenhet att meddela bestämmelser därom. Självfallet finns det mindre att erinra mot undantaget om dess tillämpning sålunda kommer under ett visst bedömande i ett lagstiftningsärende. Såsom ett helt generellt, i grundlagen upptaget delegationsstadgande är undantaget däremot knappast godtagbart. Hovrätten påpekar att ej heller motiven ger någon ledning i fråga om tillämpningen utom såvitt avser regler angående frihetsstraff (se därom nedan). Det är viktigt att undantagets omfattning preciseras. En utväg är måhända att över huvud taget icke göra något generellt undantag från vad som är att hänföra till lagområdet utan istället medge delegation genom lag till regeringen av riksdagens lagstiftningsbefogenhet inom ett preciserat område i syfte att minska mängden av de frågor som eljest måste tekniskt behandlas såsom lag.

Föreningen Sveriges stadsdomare finner det vara svårt att rikta någon invändning mot utredningens uttalande att vad som menas med »mindre ingripande» bestämmelser är ett avvägningsproblem, som knappast kan närmare preciseras i grundlag utan som lämpligen bör lösas i praxis. Det exempel utredningen anför angående sin mening om denna avgränsning i fråga om bestämmelser om brott och påföljd för brott, nämligen att frihetsstraff utöver sex månader skall kunna föreskrivas endast i lag, torde dock tydligt visa att svårigheterna vid avvägningen i praktiken kan bli betydande. Det är angeläget att särskilt understryka detta med hänsyn till vad som skall anses gälla beträffande domstols lagprövningsrätt.

Enligt *hovrätten för Västra Sverige* förefaller innebörden av regeringens befogenhet enligt undantagsregeln oviss sedd mot bakgrunden av gällande rätt. De förut angivna lagrummen i nuvarande regeringsform, som reglerar samfälld lagstiftning, gör inga undantag för mindre ingripande bestämmelser. Man frågar sig om befogenheten att besluta sådana bestämmelser utgör en del av regeringens befattning med rikets styrelse och förvaltning och sålunda har sin motsvarighet i nuvarande regler i 89 § regeringsformen rörande den ekonomiska och administrativa

lagstiftningsrätten eller om befogenheten är något därifrån artskilt, en rätt att i viss utsträckning vara verksam på ett område som principiellt tillhör riksdagens kompetens. Det förstnämnda alternativet överensstämmer väl närmast med utredningens tankegång men motsäges bl. a. av de översikter över gällande rätts motsvarigheter i förslaget och förslagets motsvarigheter i gällande rätt, som fogats vid utredningens betänkande SOU 1963: 16. Vare sig den ena eller andra tolkningen är riktig, kan ifrågasättas om icke regeringen genom det ifrågavarande stadgandet erhållit möjlighet att i viss utsträckning besluta bestämmelser, som nu är förbehållna den samfällda lagstiftningen.

Att uttrycket mindre ingripande bestämmelser ej på ett riktigt sätt avspeglar den åsyftade tankegången hävdas av *högsta domstolens ledamöter*. Uttrycket pekar på en jämförelse mellan vad som föreslås och vad som gäller. Avgörande skulle alltså vara storleken av den förändring i rättsläget, som genom bestämmelsen i fråga skulle inträda. Emellertid torde för gränsdragningen hellre böra vara avgörande vikten av det ämne bestämmelsen reglerar. Även om lagtexten jämkas så att den ger uttryck häråt, kommer dock tidigare berörda avgränsningssvårigheter att kvarstå. Betänkligheterna mot utredningens förslag i denna del är särskilt allvarliga när fråga är om privaträttsliga förhållanden, vilket rättsområde omfattas av uttrycket »enskildas egendom och inbördes förhållanden». Beträffande sådana rättsförhållanden synes lämpligast och även bäst överensstämmande med traditionen, att rätten till författningsmässig reglering tillkommer riksdagen ensam. Liknande synpunkter återkommer i ett par andra yttranden. Sålunda framhåller *riksåklagarämbetet* att, så som lagtexten utformats, uttrycket »mindre ingripande bestämmelser» får avseende jämväl på det centrala lagstiftningsområdet, exempelvis köprätten. På detta område synes man emellertid knappast kunna tala om bestämmelser av mer eller mindre ingripande karaktär. I vart fall synes det uppenbart att bestämmelser på det centrala civilrättsliga området under alla förhållanden måste utfärdas i form av lag. Enligt *Föreningen Sveriges häradshövdingar* kan det icke accepteras att rent civilrättsliga bestämmelser om rättsförhållanden mellan enskilda personer skulle kunna regleras genom administrativa författningar, även om de bedömes som mindre ingripande.

Utredningens i motiven (s. 340) gjorda uttalande, att regler om frihetsstraff på upp till sex månader skall kunna, med stöd av undantagsregeln, utfärdas i administrativ ordning, har lämnats utan erinran av ett par i övrigt kritiska remissorgan, nämligen *regeringsrättens ledamöter* och *hovrätten för Västra Sverige*, vilka båda dock förordar att den åsyftade ordningen fastställes genom uttrycklig grundlagsregel. Såsom framgått under 2 kap. 2 § (SOU 1965: 2 s. 141) har även *riksdagens justitieombudsman* godtagit utredningens ståndpunkt i förevarande hänseende.

Från flera håll framföres emellertid k r i t i k mot motivuttalandet i fråga. *Högsta domstolens ledamöter* ifrågasätter sålunda — under hänvisning till vad flertalet av dem uttalat under 2 kap. 2 § (SOU 1965: 2 s. 138 f) — om icke för varje inskränkning i den personliga friheten bör krävas en regel i lag. En liknande ståndpunkt utvecklas i andra yttranden. *Svea hovrätt* framhåller att frågan, vilka brottspåföljder regeringen skall ha befogenhet att föreskriva, är ett icke alldeles lättlöst spörsmål. Enligt utredningens förslag skall undantag från kravet på lag gälla endast för mindre ingripande bestämmelser. Häri kan hovrätten instämma. När utredningen emellertid anger att lag skall fordras endast för stadgande av frihetsstraff utöver sex månader vill hovrätten med skärpa framhålla att det inte rimligen kan anses vara en »mindre ingripande bestämmelse» som möjliggör utdömande av ett halvt års frihetsstraff. Enligt hovrättens mening faller varje stadgande om frihetsstraff oavsett tidslängden utanför ett område med endast mindre ingripande bestämmelser. Huruvida det över huvud taget skall vara möjligt att i en regeringsförfattning (här bortses från författningar utfärdade med stöd av ramlag) föreskriva frihetsstraff kan ifrågasättas. Om så skall ske, bör lagområdet i 2 § ges en annan formulering. Detsamma gäller föreskrifter om förverkande av annan egendom än sådan av relativt obetydligt värde. Hovrätten anser angeläget att det redan av lagtexten framgår i vilken utsträckning påföljd och annan särskild rättsverkan av brott må stadgas i annan författning än lag. Ej heller *hovrätten över Skåne och Blekinge* kan dela utredningens uppfattning att stadganden om frihetsstraff upp till sex månader skall hänföras till mindre ingripande bestämmelser. Det skulle måhända till nöds kunna hävdas att ett mera slentrianmässigt infogande av en bestämmelse om kortare frihetsstraff, som praktiskt taget icke är avsett att tillämpas, i en författning av huvudsakligen administrativ karaktär skulle kunna betraktas som en mindre ingripande åtgärd. Det lär väl vara med ett sådant resonemang som dylika straffbestämmelser hittills kunnat försvaras. Det är dock helt uppenbart att det icke kan anses mindre ingripande, om regeringen skulle, med ändring av gängse värdering, i författning som ej är lag föreskriva frihetsstraff för överträdelse av något förbud som är av stor praktisk betydelse för många människor. Straffets längd kan alltså icke i och för sig vara det avgörande. Om en gränsdragning i sådant hänseende likväl skall gälla, vill hovrätten för sin del förorda att såsom mindre ingripande skall anses föreskrift som icke föranleder högre straff än böter. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* finner det stötande att betrakta straffbestämmelser, som möjliggör ådömande av frihetsstraff upp till sex månader, som mindre ingripande bestämmelser. Enligt föreningens mening bör varje straffbud, som medger ådömande av frihetsstraff eller därmed jämförlig påföljd, hänföras till lagstiftningsområdet och sålunda beslutas av riksdagen. I den mån sådana påföljder erfordras i författningar, som eljest är av beskaffenhet att böra utfärdas i administrativ ordning, kan straffbe-

stämmelserna utbrytas och utformas som särskilda specialstrafflagar på sätt som skett t. ex. i trafikbrottslagen och skattestrafflagen. Såsom framgått under 2 kap. 2 § (SOU 1965: 2 s. 140) anser också *Sveriges advokatsamfund* att stadganden om frihetsstraff som brottspåföljd aldrig bör få meddelas annorledes än i lag.

Från vissa håll hävdas att samordningen mellan 7 kap. 2 § och vissa andra stadganden i förslaget till regeringsform, särskilt reglerna i 2 kap., är bristfällig. *Svea hovrätt* konstaterar att det givetvis är angeläget att om möjligt i grundlagstexten precisera lagområdet samt att utredningens metod att i 2 § göra en uppräkning av ämnen vars reglering fordrar lagform i och för sig är tilltalande men naturligen medför stora svårigheter. I anslutning härtill påpekar hovrätten att förevarande stadgande sammanställt med de föreslagna lagrummen i 2 kap. i väsentlig utsträckning innebär en dubblering. Denna torde kunna minskas genom ändringar i 2 kap. I 7 kap. 2 § bör i princip upptagas alla ämnen vars reglering medför stiftande av väsentliga generella rättsnormer. Liknande ståndpunkt intar *hovrätten över Skåne och Blekinge,* som jämväl framhåller som önskvärt att man genom en uppräkning i lagtexten söker så fullständigt som möjligt ange de ämnen i fråga om vilka bestämmelser ej får ges annorledes än i lag. Vad utredningen i detta hänseende föreslår är svårt att överblicka därför att bestämmelserna till stor del är utspridda över flertalet av regeringsformens kapitel. Härigenom uppkommer i vissa fall en dubblering som kan vålla oklarhet. Enligt hovrättens mening bör bestämmelserna om lagområdet såvitt möjligt samlas på ett ställe. Sålunda bör generellt gälla att vad som angivits såsom grundläggande fri- och rättigheter bör kunna närmare bestämmas och regleras endast genom lag. Om ett stadgande härom upptages i förevarande paragraf, kan 2 kap. rensas från bestämmelser av denna innebörd och i samband därmed i vissa hänseenden förenklas. *Riksåklagarämbetet* framhåller att bestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§, å ena, och 7 kap. 2 § första stycket, å andra sidan, delvis täcker varandra utan att förhållandet mellan de båda kapitlen klargjorts. Eftersom 2 kap. icke innehåller någon motsvarighet till stadgandet, att undantag från regeln om riksdagens medverkan kan göras vid »mindre ingripande bestämmelser», uppstår nämligen frågan, vilket lagrum som skall taga över det andra, då ett ämne faller såväl under 2 kap. 1 eller 2 § som under 7 kap. 2 § första stycket. Antagligen har man tänkt sig att 2 kap. skall gå före. En uttrycklig föreskrift härom synes emellertid i vart fall påkallad. En annan tolkningsfråga, som inställer sig när det gäller sambandet mellan 2 och 7 kap., är vad som skall förstås med uttrycket »med stöd av lag», som förut berörts i samband med 2 kap. 2 §. I motiven till 7 kap. (s. 338) anföres på tal om riksdagens delegationsrätt att någon egentlig sådan delegation icke bör kunna medges »utan stöd i grundlag». Nämnda uttalande kan synas närmast ge vid handen att uttrycket »med stöd av lag» endast skulle avse sådana fall, där bestämmelser utfärdas av regeringen med stöd

av ramlag, utfärdad av riksdagen enligt undantagsregeln i 10 kap. 2 §. Eftersom emellertid också i sistnämnda lagrum återfinnes uttrycket »med stöd av lag», lär en sådan tolkning icke överensstämma med utredningens intentioner. Sannolikt har meningen varit att i 2 kap. 2 § genom detta uttryck ange, att beträffande där avsedda fri- och rättigheter skall få förekomma delegationsrätt, till skillnad från vad som gäller i fråga om 7 kap. 2 § första stycket. Uttrycket »med stöd av lag» skulle alltså där det förekommer ha en självständig betydelse såsom angivande delegationsrätt. Med den nu angivna tolkningen blir emellertid frågan om omfattningen av den delegationsrätt, som skall få förekomma enligt förslaget, oklar. När det gäller ämnen, som faller under såväl 2 kap. 2 § som 7 kap. 2 § första stycket, uppstår sålunda även i detta avseende frågan om vilket lagrum som tar över det andra. Även *hovrätten för Västra Sverige* finner innebörden av 7 kap. 2 § tveksam vid en jämförelse med reglerna i 2 kap. Hovrätten erinrar om att beträffande åtskilliga av de där upptagna fri- och rättigheterna stadgas eller förutsättes, att de ej får inskränkas annorledes än genom lag eller med stöd av lag. Stundom torde dessa rättigheter vara sådana, att de faller inom det i 7 kap. 2 § första stycket angivna lagstiftningsområdet. Hovrätten ställer frågan om de i så fall kan inskränkas av regeringen med stöd av dess befogenhet att i annan författning än lag meddela mindre ingripande bestämmelser. Också *Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* erinrar i gemensamt yttrande om att stadgandena i 7 kap. 2 § första stycket och reglerna i 2 kap. i stor utsträckning torde överensstämma till sin innebörd. Stadgandet i senare delen av 7 kap. 2 § första stycket — att mindre ingripande bestämmelser rörande i samma stycke uppräknade ämnen får meddelas av regeringen eller t. o. m. av annan myndighet — synes emellertid trots reservationen i paragrafens sista stycke stå i mindre god överensstämmelse med den kategoriska avfattningen av vissa stadganden i 2 kap. I vart fall kan den nämnda specialregeln i 7 kap. 2 § första stycket ge upphov till tveksamhet beträffande rättsläget i det enskilda fallet. För att undanröja denna borde enligt organisationernas mening övervägas att i 7 kap. 2 § uttömmande reglera i vilka ämnen bestämmelser skall ges i lag. Härunder bör då inbegripas inskränkningar i de i 2 kap. uppräknade fri- och rättigheterna. Det vore också önskvärt att denna reglering även i övrigt gjordes mera konkret än som nu blivit fallet.

Beträffande uttalanden angående bristande samordning mellan reglerna i 2 och 7 kap. förslaget till regeringsform, se även under 2 kap. (SOU 1965: 2 s. 117 f).

I ett par yttranden framföres mera preciserade förslag till ändrad utformning av 2 § i dess helhet. *Regeringsrättens ledamöter* erinrar om utredningens uttalande att det allmänna stadgandet i 2 § första stycket till en del men icke helt täcker övriga stadganden, vari utsäges att bestämmelser i vissa ämnen skall ges i lag. En påminnelse därom har gjorts

i den föreslagna paragrafens sista stycke. Från lagteknisk synpunkt förefaller det emellertid ledamöterna önskvärt, att sagda förhållande beaktas redan vid utformningen av första stycket och man sålunda undviker att regeringsformen, formellt sett, på mer än ett ställe utsäger att visst ämne skall regleras i lag. Om såväl det nu sagda som vad ledamöterna i övrigt haft att anföra i anledning av utredningens förslag till 2 § beaktas, skulle första stycket av paragrafen — utan att likväl göra anspråk på att bli helt tillfredsställande — kunna få det innehållet, att i lag skall, utöver vad som följer av särskilda stadganden i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen, givas bestämmelser, som angår svenskt medborgarskap, enskildas egendom och inbördes förhållanden, brott och påföljd för brott, rättegångsförfarandet, värnplikt och annan tjänsteplikt, åligganden i övrigt för kommuner eller enskilda samt grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten. Ett andra stycke skulle innehålla, att regeringen må, med beaktande i varje särskilt fall av vad därom må stadgas i lag, besluta om föreskrifter rörande tillämpningen av annan lag än grundlag och riksdagsordningen, så ock, utan hinder av vad eljest stadgas i regeringsformen, meddela bestämmelser, som är erforderliga för rikets styrelse och förvaltning och som icke väsentligt ändrar rättigheter eller skyldigheter, varom bestämmelser skall meddelas i grundlag eller annan lag. I sådana av regeringen meddelade bestämmelser må ej stadgas svårare straff än fängelse sex månader. Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* synes böra prövas om icke lagområdet kan bestämmas sålunda att dit hänföres stadganden som närmare bestämmer eller reglerar de grundläggande fri- och rättigheterna eller som avser ämne som är att hänföra till den allmänna lagens balkar eller som eljest rör enskild eller juridisk persons ställning, egendom eller åligganden i förhållande till det allmänna. I lag skall även givas bestämmelser om grunderna för förvaltningsförfarandet, för tjänstemans skyldigheter och rättigheter samt för kommunernas organisationsverksamhet och åligganden. Härtill torde även böra fogas den i sista stycket föreslagna bestämmelsen. *Svea hovrätt* framhåller att det alternativ till utredningens metod att ange lagområdet som kan övervägas närmast skulle vara ett bibehållande av nuvarande regeringsforms termer allmän civil- och kriminallag kompletterad med åtminstone en beteckning för den under senare årtionden genomförda sociala lagstiftningen. Om detta alternativ väljes, måste i motiven noga klarläggas vilka områden som täcks av begreppen.

3 §.

Förevarande paragraf har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *regeringsrättens ledamöter, hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Föreningen Sveriges stadsdomare*. Nämnda förening vill till alla delar instämma i de argument utredningen åberopat för bibehållande av reglerna om att för stiftande av grundlag bör krävas två riksdagsbeslut med mellanliggande val. Även *Svea hovrätt* för-

klarar sig kunna i allt väsentligt tillstyrka förslaget samt finner vad utredningen anfört vara tillräckligt för att tanken på snabbehandling av grundlagsförslag skall avvisas.

I ett par yttranden framföres kritik mot den föreslagna regeln i paragrafens andra stycke att successionsordningen ej får ändras utan att Konungen själv samtyckt därtill. *Högsta domstolens ledamöter,* som finner bestämmelsen oklar, erinrar om att det enligt uttalande i motiven för upphävande av successionsordningen i dess helhet skall vara tillräckligt att iakttaga vad som i allmänhet gäller för stiftande av grundlag. Genom ett sådant upphävande förlorar Konungens familj rätten till kronan. För den händelse icke ny successionsordning antages, blir landet ställt utan tronföljare. Vid Konungens död blir då stadgandet i 3 kap. 7 § tillämpligt, och såsom anförts under nämnda paragraf torde utredningen med detta stadgande avse att underlätta en övergång till republikanskt statsskick. Möjlighet skulle alltså öppnas att redan under Konungens livstid utan hans samtycke tillskapa den situationen, att landet vid hans frånfälle komme att stå utan tronföljare. Ledamöterna förklarar sig icke gå in på frågan vilka skäl som kan tala för eller emot en ändring av statsskicket men framhåller att, om lagtexten kräver Konungens personliga samtycke för ändring av successionsordningen, samma krav enligt vanliga tolkningsregler i än högre grad måste ställas på ett upphävande av densamma. Ett förtydligande av lagtexten är alltså nödvändigt, om denna skall ge uttryck åt den i motiven angivna ståndpunkten. Vidare framhålles att det är tydligt, att Konungen icke kan lämna giltigt samtycke till ändring av successionsordningen, så länge han befinner sig i sådan ålder att han icke giltigt kan företaga rättshandlingar över huvud taget. Tvekan kan råda, huruvida samtycke ens därefter kan ges, innan Konungen uppnått den ålder av 25 år som krävs för fullgörande av plikter som statschef. Tvivelaktigt kan även vara, om kravet på samtycke skall anses eftergivet, så länge Konungen av åldersskäl är oförmögen att lämna sådant, eller om ändring av successionsordningen är utesluten tills han blir i stånd därtill. Dessa oklarheter torde böra undanröjas. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* finner icke motiverat att införa särskilda regler för ändring av successionsordningen utan anser att i detta hänseende samma bestämmelser bör gälla för samtliga grundlagar.

Svea hovrätt gör i redaktionellt hänseende det påpekandet att, enär bestämmelsen i paragrafens andra stycke har direkt samband med gällande successionsordning, den egentligen torde höra hemma bland övergångsbestämmelserna.

4 §.

Stadgandet i förevarande paragraf om möjlighet till beslutande folkomröstning i grundlagsärende har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av det alldeles övervägande antalet remiss-

organ, som berört förslaget i denna del. En positiv ståndpunkt intar sålunda *regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Skaraborgs, Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands* och *Västerbottens län* samt *Föreningen Sveriges stadsdomare, Sveriges juristförbund* och *Sveriges konservativa studentförbund.*

Svea hovrätt finner i likhet med utredningen angeläget att nuvarande regler om grundlagsstiftning genom två riksdagsbeslut med enkel majoritet kompletteras på något sätt. Den av utredningen valda metoden med folkomröstning efter begäran av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter förefaller kunna innebära en god lösning, särskilt som grundlagsfrågorna därigenom kan bli föremål för ett mera allmänt intresse. Om förslaget om folkomröstning icke skulle vinna bifall, kan det övervägas om icke, såsom är fallet i Finland och Norge m. fl. länder, kvalificerad majoritet bör krävas vid det slutliga riksdagsbeslutet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* delar utredningens uppfattning att det icke är tänkbart med ett folkomröstningsinstitut som något mera normalt återkommande inslag i det politiska beslutfattandet. Såsom utredningen anmärker är den svenska folkstyrelsen väsentligen representativ och bör så förbli. Beslutande folkomröstning bör dock kunna ha sitt berättigande i vissa fall, och här träder naturligen grundlagsändringar i förgrunden. Det får anses vara särdeles viktigt att grundlag icke kan ändras alltför lätt. Utredningens förslag om folkomröstning rörande vilande beslut i grundlagsärende synes vara ett lämpligt komplement till gällande regler om grundlagsändringar. Institutet ansluter sig för övrigt väl till föreslagna regler om att lag skall stiftas av riksdagen. Även *Sveriges juristförbund* anser, att förslaget utgör en särskild garanti för att grundlag icke lättvindigt ändras och att det på ett ändamålsenligt sätt fogar sig till den garanti som ligger i att lag skall stiftas av riksdagen. *Länsstyrelsen i Stockholms län,* som ej finner anledning till erinran mot utredningens uttalande att folkstyrelsen bör förbli av väsentligen representativ natur, uttalar att beslutande folkomröstning torde få komma i fråga endast i mycket begränsad omfattning och blott som en yttersta garanti mot åsidosättande av en allmän folkmening. Utredningens förslag angående institutets användning förefaller väl grundat. Även enligt *Föreningen Sveriges stadsdomare* är förslaget av värde såsom en yttersta garanti för att grundlagen har folkets förtroende. *Länsstyrelsen i Jönköpings län,* som likaledes tillstyrker förslaget, framhåller att folkomröstning bör kunna äga rum också beträffande en del av ett vilande grundlagsförslag. Även med en sådan ordning får dock svårigheterna med en folkomröstning i en komplicerad lagstiftningsfråga icke underskattas. Det måste anses vara en brist att utredningen icke närmare penetrerat dessa svårigheter. Så bör ske innan förslaget förelägges riksdagen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* ställer sig i och för sig tveksam till förslaget att införa beslutande folkomröstning.

Då emellertid institutet avses skola användas endast i grundlagsfrågor, anser sig länsstyrelsen emellertid kunna godtaga det. Institutet utgör en särskild garanti för att grundlagen ej kan ändras alltför lättvindigt. De av utredningen föreslagna stadgandena om den beslutande folkomröstningen föranleder ingen erinran.

I flera yttranden framföres tanken att beslutande folkomröstning bör kunna ifrågakomma även i andra fall än utredningen föreslagit. *Länsstyrelsen i Uppsala län* erinrar om att utredningen (SOU 1963: 17 s. 103) förklarat sig ha övervägt regler om beslutande folkomröstning i lagfrågor, som faller under 2 kap. förslaget till regeringsform. Enligt länsstyrelsens mening bör spörsmålet om folkomröstning i dessa frågor upptas till ytterligare övervägande. *Sveriges juristförbund* är inne på en likartad tankegång och anser folkomröstning lämpligen kunna övervägas som alternativ till förbundets förslag om kvalificerad majoritet i riksdagen vid lagstiftning rörande centrala medborgarrättigheter (jfr förbundets uttalanden under 2 kap. i SOU 1965: 2 s. 125). Även *länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *Sveriges konservativa studentförbund* ifrågasätter om ej beslutande folkomröstning i viss utsträckning bör kunna komma till användning också i andra lagfrågor än sådana som är av grundlagsnatur. *Konservativa studentförbundet* synes vilja förorda att institutet därvid får motsvarande utformning som det förslag angående rådgivande folkomröstning vilket antogs såsom vilande år 1954 men förkastades år 1960 (se därom SOU 1963: 17 s. 86 f). Enligt förbundet skall riksdagsbeslut ha föregått folkomröstning. Förslaget att omröstningen skall ske i samband med riksdagsval bör utgå, eftersom den under omröstning varande frågan annars lätt kommer i skymundan. Också *länsstyrelsen i Kronobergs län* anser skäl finnas, som talar för att andra områden än utredningen förordat skall kunna bli föremål för beslutande folkomröstning. Detta spörsmål bör därför utredas ytterligare.

Såsom angivits redan under 3 kap. 7 § förslaget till regeringsformen anser *regeringsrådet Hjern* att frågan om ändring av statsformen ovillkorligen skall underställas folkomröstning.

Länsstyrelserna i Gotlands och *Malmöhus län* avstyrker förslaget om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Också *länsstyrelsen i Älvsborgs län* intar en tämligen negativ hållning i frågan.

Länsstyrelsen i Gotlands län förklarar sig vara föga tilltalad av folkomröstning över huvud taget, såväl rådgivande som beslutande. Till institutens förmån kan visserligen anföras att de utgör en kontroll av att riksdagens beslut överensstämmer med folkmajoritetens inställning. Av praktiska skäl kan en dylik kontroll icke anordnas alltför ofta och måste därför begränsas till viktigare frågor. Utan tillgång till folkomröstning kan en sådan fråga inom representationen lösas i en lugn och saklig atmosfär, medan vid

folkomröstning risk finns att frågan utnyttjas för en hänsynslös och demagogisk propaganda, som kan ge rum för tvivel om värdet av omröstningen som opinionsmätare. Med de mångförgrenade kontakter som finns ut till väljarleden torde fallen av diskrepans mellan folkrepresentanternas och väljarnas inställning komma att inskränkas till dem, i vilka de förra medvetet går ifrån väljaropinionen och gör detta på grundval av den bättre överblick de besitter. Det torde då vara till fördel för landet att de varken pressas till en annan inställning genom en rådgivande folkomröstning eller desavoueras genom en beslutande folkomröstning. — Länsstyrelsens negativa inställning till folkomröstningsinstitutet gäller även i fråga om utredningens förslag om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Risken för en hänsynslös och demagogisk propaganda synes särskilt stor om sådana frågor som monarki-republik eller statskyrka-icke statskyrka kastas ut i folkomröstning. Andra grundlagsfrågor än de båda nämnda torde av medborgarna i gemen betraktas som mindre viktiga än åtskilliga centrala frågor inom den ekonomiska politiken, som därför med större skäl kunde underställas folkets direkta avgörande. — Skulle emellertid oaktat vad nu anförts beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor föreslås, hemställer länsstyrelsen att det tekniska förfarandet anordnas på annat sätt än utredningen tänkt sig. Det självständiga värde folkomröstningsinstitutet kan ha som uttryck för folkets vilja förbinder nämligen länsstyrelsen med den lösligare partibundenhet i jämförelse med allmänna val som utmärker de i omröstningen deltagande. Kombineras folkomröstningen med allmänt val torde partierna icke kunna undgå att engagera sig hårt även i folkomröstningsfrågan, varvid omröstningen mister sitt värde som självständig opinionsmätare. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* är motiven för förslaget om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor icke bärande. Därtill kommer att det förhållandet, att omröstningen skulle anordnas i samband med ordinarie riksdagsval och således sammanfalla med själva valrörelsen, kan befaras medföra svårigheter av teknisk art.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län framhåller att det endast är ett fåtal frågor, som över huvud taget lämpar sig för folkomröstning. Frågan måste sålunda ha ett allmänt intresse för väljarna och får icke vara av sådan teknisk eller ekonomisk art, att väljarna i gemen saknar förutsättningar att bedöma densamma. Frågeställningen måste vara enkel, så att den utan svårighet kan förstås av väljarna och så formulerad att den medger entydiga svar. Då det gäller grundlagsändringar — vilka enligt författningsutredningens förslag under vissa förutsättningar skulle kunna bli föremål för beslutande folkomröstning — är dessa många gånger av sådan teknisk eller organisatorisk art, att väljarna saknar de nödvändiga förutsättningarna för ett objektivt bedömande. Dessa frågor synes därför endast undantagsvis vara lämpade för sådan folkomröstning. Även där så är förhållandet synes den odiskutabla grundsatsen, att för statsskicket väsentliga principer ej kan

ändras eller upphävas utan folkmajoritetens stöd och gillande, vara väl tillgodosedd genom regeringsformens bestämmelser om formerna för grundlagsändringar. Den beslutande folkomröstningen är också rent principiellt oförenlig med en folkstyrelse, som i likhet med vår egen är väsentligen representativ. Vill man därför, trots allt, göra avsteg från denna princip, bör enligt länsstyrelsens förmenande de grundlagsärenden, som anses böra bli föremål för beslutande folkomröstning, klart anges i författningen. Hit bör i så fall hänföras endast frågor, som berör för statsskicket så väsentliga principer att avgörandet härutinnan icke bör tillkomma riksdagen utan folket, d. v. s. väljarna själva genom folkomröstning.

I förevarande sammanhang må jämväl redovisas remissmyndigheternas inställning till utredningens uttalanden och förslag rörande rådgivande folkomröstning (s. 100 f). Utredningens ståndpunkt beträffande detta institut har tillstyrkts eller uttryckligen lämnats utan erinran av *länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Kronobergs, Kalmar, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs* och *Jämtlands län.* Av dessa har endast några gjort närmare uttalanden i ämnet. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* förklarar sig dela utredningens uppfattning, att rådgivande folkomröstning liksom hittills bör kunna användas vid behandling av någon viss fråga, då riksdagen så finner påkallat efter beslut i varje särskilt fall. Efter att ha erinrat om att utredningen icke tagit upp det år 1954 såsom vilande antagna grundlagsförslaget om vidgad användning av rådgivande folkomröstning uttalar å andra sidan *länsstyrelsen i Kronobergs län,* att utredningen haft goda skäl för detta sitt ställningstagande. Erfarenheterna av folkomröstningarna i högertrafikfrågan 1955 och i tjänstepensionsfrågan 1957 har icke varit särskilt goda. Svårigheterna att på ett entydigt och klart sätt formulera de frågor som skall bli föremål för omröstning är stora. Det är vidare svårt att för de röstande klarlägga konsekvenserna i ekonomiskt och andra hänseenden av de olika frågeställningarna. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* framhåller att den i likhet med utredningen anser, att några bestämmelser om rådgivande folkomröstning icke bör införas i grundlag.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län, som ifrågasätter lämpligheten av rådgivande folkomröstning över huvud taget, framhåller att den rådgivande folkomröstning, som kan anordnas med stöd av gällande regeringsform, knappast synes ha någon större uppgift att fylla. De frågor som lämpar sig för en dylik folkomröstning är ytterst begränsade. Därtill kommer att riksdagen ju är obunden av resultatet av folkomröstningen och, såsom skett i högertrafikfrågan, ansett sig i strid mot en klart uttalad folkmening kunna genomföra en lagstiftning i frågan. Under sådana förhållanden kan man ifrågasätta ändamålsenligheten av en sådan folkomröstning. Det kan emellertid icke förnekas att det i enstaka undantagsfall, såsom t. ex. i fråga om förbudsomröstningen 1922, kan vara motiverat att

före en lagstiftning i ämnet utröna folkopinionen genom en folkomröstning. Men då det gäller ett dylikt beslut, som nära berör flertalet röstberättigade och vars genomförande är beroende på deras lojala inställning, kan det ifrågasättas, om folkomröstningen endast skall ha rådgivande karaktär. Mycket talar för att sådana frågor skulle kunna bli föremål för beslutande folkomröstning. Skall emellertid möjlighet till rådgivande folkomröstning bibehållas, såsom utredningen föreslagit, bör bestämmelserna härom — då de ej berör den statsrättsliga kompetensfördelningen mellan olika statsorgan — icke få grundlags karaktär, utan det bör ankomma på riksdagen att fatta beslut härom. Såsom framgått av vad ovan anförts ställer sig även *länsstyrelsen i Gotlands län* tämligen negativ till tanken på rådgivande folkomröstning.

Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt *Gotlands län* anser båda att, om rådgivande folkomröstning skall kunna ifrågakomma, institutet bör omnämnas i regeringsformen. *Sistnämnda länsstyrelse* ställer sig tveksam till utredningens uppfattning att rådgivande folkomröstning över huvud kan anordnas, oaktat institutet ej behandlas i regeringsformen, som helt bygger på det representativa systemet (med det undantag som förslaget om beslutande folkomröstning eventuellt kan innefatta). Men även bortsett från hur problemet statsrättsligt bör betraktas synes det länsstyrelsen missvisande att icke ens i regeringsformen omnämna institutet i fråga. Vid tillkomsten av nuvarande bestämmelser om rådgivande folkomröstning i 49 § 2 mom. regeringsformen liksom då 1954 års ändringsförslag framlades synes också uppfattningen enhälligt ha varit att regeringsformen icke bör begränsas till att reglera endast statsrättsligt bindande beslut. Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* synes det, även om man anser att rådgivande folkomröstning kan anordnas utan uttryckligt stöd av grundlag, ur konstitutionell synpunkt värdefullt om den rådgivande folkomröstningen omnämndes även i den nya grundlagen. Detta synes påkallat även med hänsyn till att tvekan torde kunna råda, huruvida beslut om sådan folkomröstning, såsom utredningen synes förmena, faller under riksdagens exklusiva maktbefogenhet eller om beslutet, enligt vad en äldre åsiktsriktning hävdat, är att anse som en vanlig förvaltningsåtgärd, vilken ankommer på regeringen.

5 §.

Beträffande remissmyndigheternas inställning till förslaget att riksdagsordningen ej längre skall ha karaktär av grundlag, se under 1 kap. 1 § tredje stycket (SOU 1965: 2 s. 81 f).

Därutöver må här endast nämnas att *regeringsrättens ledamöter* och *hovrätten över Skåne och Blekinge* uttryckligen lämnat förevarande paragraf utan erinran.

6 §.

Förevarande paragraf har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *riksdagens justitieombudsman,* som uttryckligen förklarar sig anse den förordade utvidgningen av lagrådets granskningsområde vara värdefull, *överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, statens utlänningskommission, 1961 års utredning om översyn av medborgarskapslagstiftningen, utlänningsutredningen* och *Svenska kommunförbundet.* Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* föranleder förslaget endast det påpekandet att paragrafen bör kompletteras med anledning av lagrådsfrågans behandling vid 1964 års riksdag (prop. 1964: 140). *Länsstyrelsen i Jönköpings län* finner vad utredningen i förevarande del anför och föreslår i huvudsak väl avvägt men understryker att lagrådet enligt förslaget får en väsentligt vidgad arbetsbörda samt förutsätter att dess organisation och arbetsformer ändras enligt redan föreliggande förslag (se därom nyssnämnda proposition).

Även det alldeles övervägande flertalet övriga remissorgan, som behandlat paragrafen, har ställt sig positiva till den i stadgandet föreslagna utvidgningen av området för obligatorisk lagrådsgranskning. Från flera håll hälsas förslaget därom med tillfredsställelse, t. ex. av *hovrätten för Västra Sverige, länsstyrelserna i Stockholms* och *Göteborgs och Bohus län, Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Sveriges advokatsamfund.*

Åtskilliga remissorgan förordar att en ytterligare utvidgning av det obligatoriska granskningsområdet överväges. I några yttranden göres mera allmänt hållna uttalanden i sådan riktning. *Hovrätten för Västra Sverige* erinrar om att utredningen (SOU 1963: 17 s. 358) själv berört frågan om en ännu mera långtgående utsträckning av granskningsområdet och i detta sammanhang särskilt uppehållit sig vid skattelagstiftningen. Det har därvid av utredningen förutsatts att en sådan reform skulle kräva en vidgad och ändrad organisation av lagrådet. Utredningen har ansett att hithörande frågor ej kan avgöras utan särskild utredning. Hovrätten vill ansluta sig till tanken på en sådan särskild utredning. Denna bör vara förutsättningslös och sålunda ej från början begränsas till speciella lagstiftningsområden. Med hänsyn till skatteväsendets fundamentala betydelse för samhälle och enskilda synes det självfallet att man vid denna utredning får överväga i vad mån skattelagarna bör underkastas lagrådsgranskning. Men även annan lagstiftning kan komma i fråga i detta avseende. Också *Sveriges advokatsamfund* anser i likhet med utredningen att en ytterligare utvidgning av granskningsområdet bör övervägas. Enligt *länsstyrelsen i Kristianstads län* kan en förstärkning av rättssäkerheten fordra att granskningsområdet vidgas till att omfatta även andra viktigare lagar än de i 6 § nämnda. Samtidigt understryker länsstyrelsen vikten av att tillräcklig och välkvalificerad personal finns att tillgå också för utformningen av administrativa författningar. Även *länsstyrelsen i Stockholms län, Sveriges*

juristförbund och *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* uttalar allmänna sympatier för en vidgning av granskningsområdet, varvid som exempel särskilt nämnes skattelagstiftningen eller centrala delar därav. Juristförbundet ifrågasätter i samband härmed om ej lagrådets organisation bör utbyggas i väsentligt högre grad än författningsutredningen tänkt sig.

Såsom redan antydes i en del av de nu återgivna yttrandena har önskemålet om utvidgning av lagrådets obligatoriska granskningsområde främst tagit sikte på skattelagstiftningen. Den mest positiva ståndpunkten till tanken på lagrådsgranskning av skattelagar intar *Sveriges hantverks- och industriorganisation,* som framhåller att sådana lagar utan tvekan bör underkastas lagrådsgranskning. *Svea hovrätt* finner angeläget att lagrådets yttrande inhämtas i fråga om grundläggande bestämmelser i skattelagarna. *Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund* och *Sveriges allmänna exportförening* erinrar i gemensamt yttrande om att gällande ordning för stiftande av skattelag kritiserats vid skilda tillfällen, bl. a. i en av Industriförbundet den 12 mars 1960 avlåten skrivelse till författningsutredningen. Därvid har framför allt påtalats som en brist att skattelagstiftningen icke är underkastad obligatorisk granskning av lagrådet. Vidare erinras om att utredningen i princip ställt sig positiv till tanken att även skattelagstiftningen obligatoriskt skulle bli föremål för granskning av lagrådet. Något förslag av sådan innebörd framlägges dock ej, till synes enbart av den anledningen att en sådan utvidgning av det obligatoriska granskningsområdet skulle förutsätta en utvidgning och ändrad sammansättning av lagrådet, åtgärder som författningsutredningen anser inte kunna vidtas utan särskild utredning. — Skattelagarna ingriper numera — inte minst som en följd av det ökade skattetrycket — på ett helt annat sätt än tidigare i de enskilda medborgarnas förhållanden. Enligt organisationernas mening måste minst lika höga krav ställas på denna lagstiftning i fråga om konsekvens och tydlighet som på lagstiftningen inom civilrättens och straffrättens områden. En obligatorisk granskning i juridiskt-tekniskt hänseende av lagrådet kan därför inte undvaras då det gäller de grundläggande lagarna inom skatterätten. Organisationerna föreslår att 6 § ges en sådan formulering att detta önskemål tillgodoses. En sådan utvidgning nödvändiggör — liksom sannolikt redan den av författningsutredningen föreslagna utvidgade granskningsskyldigheten — att antalet ledamöter i lagrådet utökas och frågan om lagrådets sammansättning kommer i nytt läge. Dessa spörsmål torde emellertid kunna erhålla en tillfredsställande lösning inom sådan tid att någon förskjutning av tidpunkten för grundlagsändringens ikraftträdande icke behöver ske av denna anledning. Organisationerna finner det vara en ohållbar ståndpunkt att avvisa det mycket välmotiverade kravet på obligatorisk lagrådsgranskning av skattelag med hänvisning till att nyssnämnda frågor inte är utredda. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anför att skattelagarna numera har långt mer ingripande verkningar för den enskilde än många

av de lagar som tillhör det obligatoriska granskningsområdet för lagrådet. Samtidigt är ämnesområdet ofta mycket komplicerat. Att de erhåller en god utformning och att konsekvens iakttages såväl dem emellan som i förhållande till civillagstiftningen är därför mycket angeläget. Det är önskemål av detta slag som skall tillgodoses genom lagrådsgranskningen, vars värde ligger ej blott i ledamöternas kvalifikationer utan även i att de är helt fristående från regeringen och dess tjänstemän. Då tidsschemat för regeringsformsförslagets framläggande för riksdagen synes ge möjlighet att medhinna den utredning, som författningsutredningen ansett nödvändig för ställningstagande till frågan om obligatorisk lagrådsgranskning av skattelagar, hemställer länsstyrelsen att en sådan utredning snarast igångsättes. *Länsstyrelsen i Uppsala län* uttalar att frågan om lagrådsremiss av de viktigare skattelagarna bör bringas till sin lösning i samband med författningsfrågans avgörande.

I en del remissvar betonas att olika aspekter kan anläggas på frågan om lagrådsgranskning av skattelagar. *Regeringsrättens ledamöter* — som anmärker att hänvisningen i förevarande paragraf till 2 § första stycket skulle kunna ges den tolkningen, att skattelag såsom avseende »åligganden i övrigt för enskilda» omfattades av stadgandet om obligatorisk lagrådsgranskning — finner sålunda frågan huruvida lagrådsgranskningen bör omfatta även skattelagar vara svårbedömd. Dessa lagar kan ingripa djupt i den enskildes förhållanden och behandlar en mången gång invecklad materia. Skattelagstiftningen har fått en alltmer betydelsefull ställning inom rättslivet, och lika höga krav på pregnans, tydlighet och konsekvens kan med rätta ställas på denna lagstiftning som på lagstiftningen inom civilrättens, straffrättens och processrättens områden. Från dessa synpunkter talar starka skäl för att förslag till skattelagar skall i största möjliga utsträckning granskas av lagrådet. Att låta lagrådet granska samtliga skattelagförslag som förelägges riksdagen torde emellertid knappast vara möjligt. Redan den därmed förbundna ökningen av lagrådets arbetsbörda kan vara ägnad att inge betänkligheter. Under tider av livligt lagstiftningsarbete skulle det kunna bli nödvändigt att låta lagrådet arbeta icke blott — såsom nu är aktuellt — på två avdelningar utan temporärt även på tre. En betydande ökning av antalet ledamöter i de båda högsta dömande instanserna skulle kunna bli nödvändig. Den väsentligaste svårigheten ligger emellertid däri att skattelagfrågorna ofta är av mycket brådskande natur. Det torde härvidlag räcka med en hänvisning till skattefrågornas sammanhang med den allmänna politiken, budgetpolitiken och den ekonomiska politiken. Skattelagstiftningen har icke sällan utnyttjats som ett instrument för att i olika konjunkturlägen påverka samhällsekonomin. Mycket snabba beslut har därvid stundom visat sig nödvändiga, och en granskning i lagrådet kan i sådant fall icke medhinnas. En annan svårighet är att med nuvarande regler om handlingars offentlighet olägenheter i vissa fall kan uppkomma med hänsyn till konkurrensförhål-

landen o. d., om regeringen genom lagrådsremiss skulle tvingas att offentliggöra skatteförslag på ett tidigare stadium än som eljest varit nödvändigt. Av nu angivna skäl synes icke alla skattelagförslag till riksdagen lämpligen kunna föregås av granskning i lagrådet. Skulle en sovring ske, exempelvis på grundval av ärendenas mer eller mindre brådskande karaktär, kunde detta emellertid leda till att flera av de betydelsefullaste lagförslagen icke skulle komma inför lagrådet. En sådan ordning synes icke kunna godtagas. I stället skulle kunna övervägas att verkställa en sovring, baserad på förslagens vikt — måhända även på deras anknytning till vissa centrala skatteförfattningar — i förening med tillskapandet av särskilda former för underhandskontakt och snabbehandling i lagrådet. Om skattelagar i större utsträckning skall hänskjutas till lagrådet bör det, såsom utredningen antytt, övervägas att ändra reglerna om lagrådets sammansättning så, att vid behandling av förslag till sådana lagar majoriteten hämtas från regeringsrätten. I detta sammanhang erinrar ledamöterna om att även andra till lagrådets område hörande författningar än skatteförfattningar företrädesvis tillämpas av regeringsrätten såsom högsta instans. Detta gäller bl. a. de i förslaget till nämnda område hänförda kommunallagarna men även exempelvis barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen m. fl. lagar om administrativa frihetsberövanden samt viktiga delar av byggnads- och väglagstiftningen. Även förslag till sådana lagar torde under nu angiven förutsättning — dock självfallet endast om en tilltänkt proposition huvudsakligen avser lagar av här nämnd art — böra granskas av ett lagråd med majoriteten hämtad från regeringsrätten. Såsom av det anförda torde framgå bör frågan om lagrådsgranskning av skattelagar bli föremål för ytterligare utredning. Också *riksskattenämnden* påpekar inledningsvis att skattskyldigheten kan förefalla utgöra ett sådant åliggande för enskilda varom talas i 2 §. Av utredningens motiv kan emellertid utläsas att så ej är fallet. Nämnden framhåller därefter att skattelagarna i så måtto utgör en påbyggnad på den civilrättsliga rättsordningen som de utgår från civilrättsliga begrepp och institut. Samtidigt kompletterar de den civilrättsliga lagstiftningen genom att till civilrättsliga rättsverkningar av olika transaktioner foga skatterättsliga följder. Med hänsyn till det intima samband som råder mellan civilrätten och skatterätten samt den växelverkan civillagar och skattelagar i praktiken utövar i förhållande till varandra bör höga krav i lagtekniskt och juridiskt hänseende ställas på stiftandet av skattelag. Det bör därför enligt nämndens mening sörjas för att de grundläggande lagarna på skatterättens område blir föremål för lagrådsgranskning. Icke heller ändringar i sådana lagverk bör — i den mån de är av klart principiell betydelse eller innebär genomgripande förändringar av den gällande ordningen — få tillkomma utan lagrådets medverkan. Å andra sidan måste emellertid beaktas att kravet på lagrådsgranskning icke får sträckas så långt att man därigenom försvårar möjligheterna att utnyttja skattelagstiftningen såsom konjunkturpolitiskt me-

del. Enligt *kammarrätten* kan vissa skäl åberopas för att låta det obligatoriska granskningsområdet även omfatta i varje fall de viktigaste skatte- och taxeringsförfattningarna. Särskilt torde detta gälla de bestämmelser som reglerar processen och möjligen även förfarandet i övrigt. Men även beträffande åtskilliga av de materiella föreskrifterna torde — med hänsyn till deras ingripande verkningar på den enskildes ekonomi — kunna hävdas att de bör granskas av lagrådet. Å andra sidan kan ej förbises att skattelagstiftningen numera har en annan innebörd än den tidigare mer begränsade uppgiften att täcka ett statligt utgiftsbehov. Denna lagstiftning utnyttjas som ett led i genomförandet av en samhällsekonomisk politik, som allt efter läget kräver över- eller underbalansering av budgeten. Beskattningen användes för att dämpa konjunktursvängningarna. Ett övertryck i samhällsekonomin kan kräva åtgärder mot, allt efter läget, investeringssidan eller konsumtionssidan. Vid för ringa aktivitet inom investeringssektorn eller för liten konsumtionsefterfrågan kan beskattningen behöva ändras i syfte att nå stimulanseffekter. Huruvida en skattelagstiftning i sådant syfte bör ankomma på lagrådets granskning är måhända ej lika uppenbart. Utredningen redovisar inga överväganden härutinnan. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* förklarar sig instämma i utredningens yttrande att vissa skäl talar för att lagrådsgranskningen utsträckes även till de viktigaste skattelagarna. Därigenom aktualiseras emellertid frågan om lagrådets kapacitet, som redan nu är hårt ansträngd. Någon form av dubblering av lagrådet åtminstone tidvis lär vara ofrånkomlig. Föreningen anser sig icke ha anledning att nu i detalj ingå på nämnda spörsmål men vill starkt understryka vikten av att lagrådets sammansättning icke försvagas.

De under remissbehandlingen framförda önskemålen om utvidgning av lagrådets obligatoriska granskningsområde har dock icke enbart tagit sikte på skattelagstiftningen. Även andra lagstiftningsområden har härvid kommit i blickfältet. *Regeringsrättens ledamöter* erinrar om att området för den obligatoriska lagrådsgranskningen i förslaget har, bortsett från grundlag, angivits genom en hänvisning till bestämmelserna i 2 § första och andra styckena. Härigenom bortfaller en del av de lagar som anges i andra regeringsformens stadganden. Av dessa är åtskilliga sådana att de med utredningens allmänna målsättning — mot vilken vägande erinringar icke synes kunna anföras — uppenbarligen bör granskas av lagrådet. Såsom exempel på sådana lagar kan nämnas lagen om val till riksdagen, lagar om förvaltningsförfarandet och lagen med närmare bestämmelser om lagrådet. Även om det kan förutsättas att här åsyftade lagfrågor hänskjutes till lagrådet, synes det följdriktigt att bindande bestämmelser härom meddelas. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* berör samma spörsmål och anser det, med hänsyn bl. a. till utredningens motivuttalande (s. 358) att lagförslagens grundlagsenlighet skall kontrolleras vid lagrådsgranskningen, böra övervägas om icke den obligatoriska granskningen borde omfatta även de sär-

skilda lagar som enligt grundlagarna skall finnas och vilka åsyftas i 7 kap. 2 § sista stycket förslaget till regeringsform. *Svea hovrätt* går ej fullt lika långt men anser att området för nämnda granskning bör utvidgas så att det anges omfatta alla lagar som berör de i 2 kap. lagfästa fri- och rättigheterna. Samma uppfattning har *länsstyrelsen i Uppsala län*. Enligt *riksåklagarämbetet* är särskilt de i 2 kap. 1 och 2 §§ angivna rättigheterna så väsentliga för den enskilde, att lagrådet alltid bör yttra sig över lagstiftning, som berör dessa rättigheter, även om lagen icke skulle utgöra grundlag eller vara sådan som avses i 7 kap. 2 § första stycket. *Sveriges juristförbund* intar en liknande ståndpunkt och anser det vara av särskild vikt att lagrådets kompetensområde bestämmes på sådant sätt att lagar som berör grundläggande medborgarrättigheter faller därunder. *Utlänningsnämnden* anser att till det obligatoriska lagrådsområdet bör hänföras också den centrala utlänningslagstiftningen samt påpekar att gällande utlänningslag granskats av lagrådet.

I ett tillägg till regeringsrättens yttrande berör *regeringsrådet Hjern* frågan om lagrådsgranskning av förslaget till ny regeringsform. Regeringsrådet framhåller att förslaget till förevarande paragraf efter ordalagen får till följd att endast ändringar i den blivande nya regeringsformen kommer att underkastas lagrådsgranskning under det att själva regeringsformen i sin helhet kommer att lämnas utanför sådan granskning. Detta är självfallet icke tillfredsställande. Regeringsformen rymmer så många problem av intrikat juridisk natur att den lika väl som annan lag av centralt innehåll bör underställas lagrådet. Dessbättre förhåller det sig redan enligt nuvarande ordning så att vilket lagförslag som helst kan översändas till lagrådet för yttrande, alltså även grundlag. Enligt vad under hand erfarits har utredningens tanke också varit att förslaget till regeringsform skall remitteras till lagrådet, även om detta icke kommit till uttryck i motiven. Det får därför förutsättas att så även sker. I allt fall synes det ofrånkomligt att de delar av förslaget, som avhandlar spörsmål av kvalificerat rättslig natur, hänskjutes dit. De avsnitt som härvidlag främst kommer i fråga är 1, 2, 5 och 7 kap.

I ett par yttranden upptages frågan om lagrådsbehandling av annan författning än lag. Sålunda anser *hovrätten för Västra Sverige* att en utredning om ytterligare utvidgning av det obligatoriska granskningsområdet bör avse ej endast den egentliga lagstiftningen utan även åtminstone vissa delar av den regeringen tillkommande rätten att besluta författningar för rikets styrelse och förvaltning. Särskilt på näringslivets område kan de administrativa författningarna vara av sådan betydelse för den enskilde att de ej bör bringas i tillämpning utan den grundliga penetrering av de rättsliga spörsmålen som en granskning i lagrådet möjliggör. *Svea hovrätt* erinrar om att utredningen i motiven icke närmare angett om lagrådet skall kunna höras angående annan författning än lag samt anser

önskvärt att så skall kunna ske. Det torde dock enligt hovrätten vara tillräckligt med stadgande därom i lagen om lagrådet. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* inskränker sig i denna del till att påpeka att lagrådet, till följd av den i förslaget nyttjade terminologin, icke uttryckligen synes ha tilldelats uppgiften att, efter frivillig remiss från regeringen, granska förslag till sådana författningar som skall utfärdas utan riksdagens medverkan. Som jämförelse hänvisar länsstyrelsen till lydelsen av 21 § andra stycket i gällande regeringsform.

Å andra sidan ifrågasättes från något håll lämpligheten av att vidtaga ens den av utredningen föreslagna utvidgningen av det obligatoriska granskningsområdet. *Arbetsdomstolens ordförande* framhåller sålunda att en utvidgning som den föreslagna i och för sig kan synas önskvärd men att man likväl enligt hans mening bör framgå med viss försiktighet härvidlag. Visserligen har i prop. 1964: 140 föreslagits sådan ändring i gällande regeringsform, att möjlighet tillskapas att låta lagrådet arbeta på avdelningar. Denna ändring är emellertid föranledd av att under de närmaste åren beräknas bli remitterade till lagrådet vissa lagförslag, som är så omfattande att lagrådet med nuvarande organisation icke kan vid sidan därav medhinna annan granskning. Det torde däremot icke vara avsett att lagrådet för framtiden skulle mer eller mindre permanent arbeta på avdelningar. En sådan ordning är ej heller eftersträvansvärd. Vid övervägande av det framtida obligatoriska granskningsområdet för lagrådet synes man därför böra utgå från att dubblering av lagrådet normalt icke skall förekomma. Med denna utgångspunkt finns emellertid föga utrymme för att vidga nämnda granskningsområde. Detta bör icke göras så vidsträckt att lagrådet på grund av en alltför tung arbetsbörda icke hinner ägna de remitterade lagförslagen tillräckligt omsorgsfull granskning. I fortsättningen liksom hittills bör emellertid möjlighet finnas att underställa lagrådet även lagförslag, som icke obligatoriskt skall remitteras dit. Här må även nämnas att det enligt *kammarrätten* kan förefalla tveksamt, om — såsom utredningen föreslår — tillräckliga skäl finns att undantagslöst inhämta lagrådsyttrande beträffande samtliga lagförslag i ämnen som avses i 7 kap. 2 § första eller andra stycket. Kammarrätten syftar härvid bl. a. på ett sådant lagkomplex som värnpliktslagen, vilket innehållsmässigt markant skiljer sig från vad som av ålder ansetts tillhöra lagrådets granskningsområde.

Vad utredningen i motiven (s. 357 f) anfört angående lagrådsgranskningens syfte och karaktär har föranlett uttalanden från några remissorgan. Enligt *högsta domstolens ledamöter* — som beträffande lagrådet i övrigt hänvisar till ledamöternas yttranden med anledning av en inom justitiedepartementet år 1963 upprättad promemoria i ämnet (se därom remissammanställningen i prop. 1964: 140 s. 68 ff) — är granskningsuppgiften väl snävt angiven i det av konstitutionsutskottet år 1949

gjorda uttalande, som utredningen anslutit sig till. Även vid en granskning från juridisk synpunkt måste ett lagförslags sociala och ekonomiska bakgrund beaktas och ståndpunkt tagas till dess sakliga innebörd. Lagrådsgranskningen kan uppenbarligen ej inskränkas till att avse, huruvida förslagets åsyftade innehåll riktigt uttryckts i lagtexten och denna i övrigt erhållit en från juridisk-teknisk synpunkt tillfredsställande utformning. Enligt *Svea hovrätt* hade det varit önskvärt om utredningen något utvecklat vad som skall förstås med att lagrådsgranskningen uteslutande skall ägnas lagförslagens juridiska sida. Att granskningen, såsom konstitutionsutskottet anförde år 1949, icke bör omfatta lagförslagens allmänna politiska grunder är klart, men det måste också vara klart att lagrådet icke bör underlåta att granska förslagens överensstämmelse med allmänna rättsgrundsatser. Man bör därför hellre säga att lagrådet skall granska förslagen ur rättslig synpunkt. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* vill framhålla att utredningens uttalande angående lagrådsgranskningens karaktär icke bör fattas som en snäv begränsning till lagförslagens juridiskt-tekniska utformning. Även innehållet bör granskas med hänsyn till dess konsekvenser och allmänna lämplighet i juridiskt avseende och särskilt dess sammanhang med annan lagstiftning.

Förslaget att avskaffa nuvarande möjlighet att utse extra ledamot i lagrådet för visst ärende har kritiserats från ett par håll. *Regeringsrättens ledamöter,* vilka gör en allmän hänvisning till det yttrande som regeringsrättens flesta ledamöter avgivit över den nyss nämnda departementspromemorian, påpekar att av det där anförda (se prop. 1964: 140 s. 72) framgår att författningsutredningens nämnda förslag icke kan biträdas. Ej heller *riksåklagarämbetet* kan ansluta sig till utredningsförslaget i förevarande del samt hänvisar härutinnan till ämbetets remissyttrande över promemorian, vari ämbetet förordat en utvidgning av nuvarande möjlighet att förordna extra ledamot i lagrådet (se samma prop. s. 73 f).

Sveriges advokatsamfund hävdar att lagrådets självständighet gentemot regeringen bör stärkas samt förordar med hänsyn därtill att i grundlag fastslås såväl att lagrådets ledamöter utses av högsta domstolen respektive högsta förvaltningsdomstolen som tiden för tjänstgöring i lagrådet, t. ex. tre år.

7 §.

Regeringsrättens ledamöter och *hovrätten över Skåne och Blekinge* har uttryckligen lämnat denna paragraf utan erinran. Ej heller *Svea hovrätt* har något att erinra mot den i förevarande paragraf givna möjligheten för regeringen att för yttrande eller för antagande såsom lag förelägga riksdagen förslag till författning som regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning. Enligt hovrätten måste utredningen uppenbarligen avse att

denna möjlighet att hänskjuta författningsärende till riksdagen skall gälla hela det område som kan bli föremål för reglering genom författning beslutad av regeringen ensam. Om detta författningsområde bör betecknas »för rikets styrelse och förvaltning» kan måhända diskuteras. De citerade orden är icke nödvändiga och kan dessutom leda till tron att det finns andra regeringsförfattningar; de bör därför utgå. — Regeringens befogenhet att utfärda författningar, vilken är förutsatt i 7 §, framgår enligt utredningen direkt av den omständigheten att det är regeringen som handhar rikets styrelse. Det kan möjligen ifrågasättas om denna befogenhet icke bör direkt utsägas genom ett stadgande i 4 kap. av ungefärligen det innehållet att regeringen inom ramen för rikets styrelse och förvaltning äger besluta annan författning än lag och som icke avser bestämmelser angående riksdagen och till denna hörande verk och ämbeten. *Hovrätten för Västra Sverige* hänvisar till att vissa frågor, som berör sådana författningar vilka regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning, behandlats av hovrätten i tidigare sammanhang, bl. a. vid 2 § i förevarande kapitel. I övrigt föranleder paragrafen ingen erinran.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ifrågasätter om det icke ur konstitutionell synpunkt skulle vara lämpligast att låta gränsdragningen mellan lagstiftning i inskränkt mening och regeringens förordningsmakt bli en tolkningsfråga; författningsutredningen (SOU 1963: 17 s. 360 f) vill på denna punkt bevara det nuvarande diffusa rättsläget, som anses möjliggöra bindande förskjutningar av lagstiftningsmakten (89 § sista punkten regeringsformen).

8 §.

Förevarande paragraf har uttryckligen lämnats utan erinran av *en minoritet inom högsta domstolen (sex justitieråd), Svea hovrätt* och *hovrätten över Skåne och Blekinge.*

I några yttranden framföres vissa kritiska synpunkter på den föreslagna paragrafen. Beträffande stadgandets första stycke anmärker *arbetsdomstolens ordförande,* såsom framhållits redan under 3 kap. (SOU 1965: 3 s. 7), att situationer kan tänkas, där krav på att lag skall utfärdas i Konungens namn och med hans personliga underskrift icke kan upprätthållas. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* ansluter sig till den reservation som avgivits av herr Dahlén m. fl. (se SOU 1963: 17 s. 521 f) av innehåll att grundlag skall utfärdas av ordinarie och vice talmännen.

I fråga om stadgandet i andra stycket angående återsändande av lag till riksdagen för ny behandling anmärker *högsta domstolens ledamöter (majoriteten)* att bestämmelsen, som efter orden öppnar en oinskränkt möjlighet för regeringen att hindra riksdagens lagbeslut att träda i tillämpning, synes stå i mindre god överensstämmelse med den i 1 § fastslagna grundsatsen att lagstiftningsmakten tillkommer riksdagen ensam. Väl kan

riksdagen alltid, såsom utredningen framhållit, med hjälp av en misstroendeförklaring genomdriva sin vilja. Denna faktiska möjlighet för riksdagen att få ett regeringsskifte till stånd upphäver emellertid ej bristen i formell överensstämmelse mellan de båda lagbuden. För övrigt är det icke uteslutet att riksdagen, ehuru den ogillar regeringens åtgärd i lagfrågan, dock ej anser denna vara av sådan vikt att en misstroendeförklaring är påkallad. På grund härav synes 8 § böra jämkas, så att den icke kommer i strid med regeln att lag stiftas av riksdagen, t. ex. genom att det stadgas att återsändande av en lag må ske allenast en gång eller genom att möjligheten att återsända lag knytes till bestämt angivna förutsättningar (jfr utredningens motiv s. 362). Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* synes det särskilt angeläget att komma till rätta med »problemet om promulgation av grundlagsstridiga lagar». Om regeringen, eventuellt med anledning av lagrådets yttrande, finner en av riksdagen på eget initiativ beslutad lag strida mot grundlag — vilken eventualitet med de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. blir mer tänkbar än för närvarande — finns enligt förslaget ingen annan väg än återsändande för ny behandling enligt förevarande stadgande. Länsstyrelsen, som frågar sig om statsråd kan ställas till ansvar enligt 9 kap. 2 § om återsändande i nämnda fall ej sker, förordar att utredningens förslag omprövas på förevarande punkt. I varje fall synes regeringen böra ha rätt att vägra sanktionera grundlagsstridiga lagar, varvid dock en motiverad anmälan härom bör göras hos riksdagen. I övrigt skulle man kunna nöja sig med den föreslagna regeln om möjlighet till återsändande. Länsstyrelsen tillfogar att just för dessa frågor, som rimligen bör vara konseljärenden, är det angeläget att någon kunglig sanktionsvägran ej blir praktiskt tänkbar. Om t. ex. regeringen i ministerråd beslutar att återsända en av riksdagen antagen lag, skulle ju rätt för Konungen att vägra godkänna ministerrådets förslag leda till att återsändande ej sker utan att lagen måste utfärdas av regeringen. Man bör därför överväga någon form som gör att de ärenden som här avses får prövas av Konung och statsråd tillsammans.

Regeringsrättens ledamöter anser att den tid av tre veckor, som skall stå till regeringens förfogande för att återsända en av riksdagen antagen lag, kan bli väl knapp, om lagen dessförinnan skall granskas av lagrådet.

8 KAP.

Beskattning och budgetreglering

Beträffande kapitlet som helhet uttalar *länsstyrelsen i Kopparbergs län* att dettas innehåll och utformning ej föranlett någon erinran från länsstyrelsens sida. *Länsstyrelsen i Malmöhus län,* som förklarar sig icke ingå på förslagets detaljer, har intet att erinra mot vad utredningen föreslagit i fråga om formerna för beskattning och budgetreglering. Med de föreslagna grundlagsbestämmelserna synes de särskilda problem, som aktualiserats av den rådande diskrepansen mellan regeringsformens budgetbestämmelser och nuvarande budgetpraxis, kunna lösas. *Länsstyrelsen i Uppsala län* finner bestämmelserna i förevarande kapitel endast föranleda det påpekandet, att förslaget i 1 § andra stycket angående formerna för fastställande av statliga avgifter innebär en icke obetydlig utvidgning av riksdagens befogenheter.

Statskontoret framhåller att regeringsformens nuvarande bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande ämnen är synnerligen föråldrade och att nutida budgetpraxis på ett markant sätt avviker från de där fastslagna principerna. Vid ett försök att inom ramen för en nyskriven grundlag meddela tidsenliga budgetbestämmelser blir problemet bl. a. vilken grad av detaljrikedom som skall kännetecknа dessa. Utredningen har valt att begränsa budgetföreskrifterna till ett minimum; närmare bestämmelser om grunderna för statsbudgetens uppställning föreslås givna i särskild lag. Det är svårt att utan tillgång till förslag rörande sådan lag bedöma om förhållandet mellan grundlag och vanlig lag enligt utredningens förslag skulle bli väl avvägt. Från effektivitetssynpunkt synes emellertid ingenting vara att erinra mot att såsom utredningen föreslår upptaga endast de väsentligaste bestämmelserna i regeringsformen och överlämna den närmare regleringen till en lag som lätt kan ändras när behov att modifiera budgetutformningen anmäler sig. Inom 1950 års budgeträttskommitté stannade majoriteten — i motsats till två reservanter — vid att icke förorda någon budgetstadga vid sidan av regeringsformen; en sådan förmenades kunna på ett olyckligt sätt binda statsmakternas handlingsfrihet. Läget är emellertid ett annat, om man ger regeringsformens budgetbestämmelser den summariska utformning som författningsutredningen föreslår; det kan nämligen knappast vara lämpligt att budgetens

uppställning skall nästan helt vara grundad blott på praxis. Statskontoret tillstyrker alltså, att en särskild utredning får i uppdrag att utarbeta förslag till en budgetlag, och förutsätter att, när resultatet av en sådan utredning föreligger, grundlagens och budgetlagens bestämmelser om budgeten får avvägas mot varandra. — Författningsutredningen diskuterar budgetårets nuvarande förläggning och finner goda skäl kunna anföras för en omläggning, så att budgetåret liksom före år 1923 skulle sammanfalla med kalenderåret. Även om kalenderåret som budgetår på den privata sektorn icke är en så undantagslös princip som utredningen tycks vilja antyda, skulle det säkerligen i vissa hänseenden vara fördelaktigt med en sådan omläggning av det statliga budgetåret. Det hade enligt statskontorets mening varit önskvärt, att utredningen mera förutsättningslöst behandlat denna fråga och sökt antyda konsekvenserna för riksdagen, departementen och förvaltningen av en sådan omläggning. — Med de reservationer för avgränsningen mellan regeringsform och budgetlag som ovan gjorts föranleder utformningen av 1—3 och 5—7 §§ i övrigt ingen erinran från statskontorets sida.

Att gällande grundlagsregler om finansmakten i stor utsträckning framstår som starkt föråldrade påpekas även av *riksrevisionsverket* och *länsstyrelsen i Stockholms län,* som båda också anmärker att praxis på åtskilliga punkter avlägsnat sig från nämnda grundlagsregler. *Riksrevisionsverket* erinrar därutöver om att förslag redan tidigare framlagts som syftat till att bringa grundlagens bestämmelser i överensstämmelse med praxis. Det mest omfattande är den av 1950 års budgeträttskommitté framlagda utredningen om grundlagarnas bestämmelser angående budgeten m. m. Förslagen har i stort sett avsett ändringar och tillägg inom den gällande regeringsformens ram, under det att mera omfattande omarbetningar undvikits. Författningsutredningen har gått motsatt väg och valt att föreslå en allmän grundlagsrevision. En målsättning har härvid varit att grundlagen endast skall reglera vad som är av väsentlig betydelse för det demokratiska statsskicket. I detta syfte föreslås att ett flertal av grundlagens detaljbestämmelser överföres till vanlig lag eller av regeringen beslutad författning. I dessa förutsättes också skola i viss omfattning upptagas bestämmelser som innebär en kodifiering av gällande praxis. Vad angår finansmakten föreligger emellertid icke något förslag till den lag om grunderna för statsbudgetens uppställning, som författningsutredningen förutsätter skola komplettera 8 kap. förslaget till regeringsform. Tillgång till ett sådant förslag skulle ha underlättat en bedömning av utredningens avväganden beträffande bestämmelsernas fördelning mellan grundlag och den särskilda budgetlagen. Ytterligare överväganden i detta avseende torde enligt riksrevisionsverkets mening bli erforderliga vid utarbetandet av sistnämnda lag. *Länsstyrelsen i Stockholms län* uttalar att utredningens främst under

1—3 §§ upptagna förslag innebär att nuvarande grundlagsregler angående beskattning och budgetreglering ersättes av bestämmelser, som i huvudsak ansluter sig till rådande praxis på området.

I anledning av de utav utredningen under rubriken till 8 kap. (SOU 1963: 17 s. 366) föreslagna terminologiska förändringarna anför *riksrevisionsverket,* att i den mån dessa betingas av språkbrukets utveckling såsom i fråga om utbytet av termen bevillning mot skatt är ändringarna befogade. Utmönstringen av ordet stat såsom beteckning för budgeten hindrar givetvis icke att det bibehålles i sammansättningar såsom investeringsstat och stat för riksgäldsfonden m. fl. fonder. Såsom sammanfattande begrepp för drift- och kapitalbudgeterna anser riksrevisionsverket benämningen riksstat alltjämt böra komma till användning. Det kan ifrågasättas om hävdvunna termer såsom statsverket och kronan bör avskaffas. De förekommer i stor utsträckning i författningar av skilda slag och har väsentlig betydelse såsom vetenskapligt definierade begrepp i den offentligrättsliga litteraturen. *Kammarkollegiet* uttalar att intet torde vara att erinra mot att i 6 § i kapitlet användes uttrycket »statens» egendom i stället för »kronans» för att därigenom markera att stadgandet omfattar också den fasta egendom som tillhör riksdagen och dess verk. Detta bör emellertid, såsom kollegiet bedömer saken, icke hindra en fortsatt användning av uttrycket »kronan» i andra sammanhang. I en mångfald författningar talas om kronan eller kronans egendom, och någon anledning att göra ändring därutinnan torde icke finnas. Kollegiet finner för sin del de påståenden, som på sina håll (exempelvis i uppsats i Svensk Juristtidning 1960 s. 161 ff) framförts om olägenheter av uttrycket kronan, vara överdrivna.

1 §.

Denna paragraf har i stort sett ej föranlett några erinringar från de remissorgan som behandlat stadgandet. *Regeringsrättens ledamöter,* som finner paragrafens regler innebära en förenkling av de olika bestämmelser i ämnet vilka upptages i nuvarande regeringsform, framhåller uttryckligen att de föreslagna bestämmelserna kan godtagas. *Länsstyrelsen i Stockholms län* förklarar sig ej ha några väsentliga erinringar mot förslaget.

I några hänseenden har förslaget emellertid föranlett särskilda uttalanden från vissa remissorgan. Så är fallet bl. a. i fråga om utredningens systematisering av de väsentligaste statsinkomsterna. *Regeringsrättens ledamöter* anför att den av utredningen i nämnda hänseende valda indelningen i skatter, avgifter och statsföretagens priser anknyter till gängse begrepp men i och för sig icke är entydig utan kan ge utrymme för subjektiva värderingar. Gränsdragningen mellan skatter och statliga avgifter har emellertid från här aktuella synpunkter mindre betydelse, eftersom riksdagen äger besluta om bådadera. Däremot

kan vissa problem uppkomma när det gäller att skilja mellan statliga avgifter och statsföretagens priser. I sammanhanget kan erinras om att exempelvis den handelsvinst, som Nya systemaktiebolaget skall uttaga vid försäljning av rusdrycker, innehåller ett element av statlig avgift. Den rationaliseringsvinst som erhölls genom motbokssystemets slopande skall nämligen enligt statsmakternas uttalanden icke komma konsumenterna till godo i form av prissänkningar utan skall i form av högre vinst inlevereras till staten för att möjliggöra ökade nykterhetsfrämjande insatser. Oavsett de invändningar som sålunda och i övrigt kan anföras mot den föreslagna gränsdragningen, synes nämnvärda praktiska svårigheter icke behöva uppkomma. Även *riksskattenämnden* understryker att enhetliga skatte- och avgiftsbegrepp icke finns. Orden skatt och avgift kan ha olika innebörd i skilda sammanhang. I fråga om de mest betydelsefulla ekonomiska prestationerna, t. ex. skatterna på inkomst och förmögenhet samt den allmänna varuskatten, torde visserligen icke göras gällande annat än att de är skatter, men när det gäller t. ex. folkpensionsavgiften kan meningarna vara delade. Författningsutredningens definitioner av begreppen skatt och avgift kan icke anses ge klart besked i sådant fall. För att gränsen mellan skatt och avgift skulle bli fullt klar erfordras egentligen utförliga legaldefinitioner. Med det innehåll bestämmelserna fått blir gränsdragningen emellertid icke av sådan betydelse att det kan anses motiverat att intaga sådana definitioner. Såväl skatt som avgift skall beslutas av riksdagen ensam. Den skillnaden märkes emellertid att riksdagen skall kunna delegera till regeringen eller förvaltningsmyndighet att fastställa avgift, medan rätten att besluta om skatt ej skall kunna delegeras. Det synes under sådana förhållanden kunna läggas i riksdagens hand att i praxis närmare utforma var gränsen skall anses gå mellan skatt och avgift. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* finner i likhet med utredningen att något behov av att bibehålla termen bevillning icke föreligger. Det torde, som utredningen påpekat, vara tillräckligt att man vid systematisering av de statliga inkomsterna anknyter till den indelning av offentliga inkomster som numera kan anses vara gängse, nämligen att skillnad bör göras mellan de medel som inflyter genom skatter — tvångsbidrag — och medel som inflyter genom avgifter.

Beträffande förslaget att s k a t t skall få beslutas e n d a s t g e n o m l a g e l l e r, såvitt avser kommunalskatt, m e d s t ö d a v l a g uttalar *riksskattenämnden* att förslaget framstår som en naturlig konsekvens av utvecklingen. Resultatet av detsamma blir emellertid att någon skillnad med avseende på beslutsformen icke kommer att råda mellan beslut om skatt och beslut om andra åligganden för medborgarna. Bestämmelser om åligganden för enskilda avses nämligen enligt 7 kap. 2 § i förslaget i princip icke skola kunna givas annorledes än i lag. Från systematisk synpunkt saknas under sådana förhållanden strängt taget anledning att längre tala om en särskild beskattningsmakt, eftersom denna makt enligt förslaget blir en

integrerande del av lagstiftningsmakten. Allmänna traditionsskäl kan dock anses tala för att på sätt författningsutredningen gjort behandla beskattningen såsom en särskild riksdagsfunktion. Riksskattenämnden förklarar sig vidare från principiell synpunkt ej ha något att erinra mot utredningens uttalande (SOU 1963: 17 s. 375) att riksdagen alltjämt bör kunna under löpande budgetår minska, upphäva eller höja en skatt eller besluta en ny skatt, som skall utgå redan under budgetåret i fråga. Nämnden vill emellertid fästa uppmärksamheten på att det, vad gäller skatter som ingår i källskatteuppbörden, av praktiska skäl endast med största svårighet låter sig göra att under löpande budgetårs senare hälft fatta beslut, som skall träda i tillämpning samma år. Liknande skäl har föranlett det nuvarande stadgandet i 12 § förordningen om statlig inkomstskatt att uttagningsprocenten för nästkommande budgetårs förra hälft *skall* vara lika med procenttalet för det löpande budgetårets senare hälft. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* instämmer i förslaget att riksdagen alltjämt ensam skall utöva beskattningsrätten samt anser skäl ej föreligga att låta ett skattebeslut avse endast en viss begränsad tid. Då beskattningsmakten skall ligga hos riksdagen, synes det ur konjunkturfrämjande syfte vara lämpligast att ett skattebeslut icke begränsas till tiden. Länsstyrelsen finner det därför i likhet med utredningen vara rimligt, att riksdagen under ett löpande budgetår skall kunna minska, upphäva eller höja en skatt ävensom besluta en ny skatt. De ekonomiska förhållandena i dagens samhälle torde motivera att riksdagen äger denna möjlighet. Huruvida lagformen skall användas för ett skattebeslut eller icke torde få avvägas med hänsyn till vad som kan vara praktiskt. Man bör se till att icke förvaltningsapparaten blir alltför tungrodd. Länsstyrelsen förmodar att rätt allvarliga komplikationer skulle uppkomma om endast lagformen kommer till användning.

Enligt *riksrevisionsverket* kan den av utredningen (motiven s. 376) förutsatta delegationen av avgiftsmakten antagas bli använd i stor utsträckning. I likhet med utredningen vill riksrevisionsverket särskilt understryka att för undvikande av årligen återkommande detaljbeslut sådana bemyndiganden bör ges generell omfattning. I många fall torde därvid principen om kostnadstäckning för viss verksamhet kunna tjäna som underlag. Bland annat torde beslutanderätten beträffande samtliga i riksstaten under rubriken uppbörd i statens verksamhet upptagna avgifter i den mån de icke fastställes genom lag kunna på sådant sätt delegeras till regeringen. På denna bör ankomma att avgöra huruvida uppgift i detta avseende bör anförtros förvaltningsmyndighet.

2 och 3 §§.

Länsstyrelsen i Västerbottens län biträder utredningens förslag beträffande budgetregleringen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* förklarar sig knappast ha några mera väsentliga erinringar mot förslagen i före-

varande del. Det har emellertid — till synes med visst fog — mot förslaget anmärkts, att ehuru riksdagen icke kan begränsa sin utgiftsreglering till anvisande av anslag, som gäller endast ett år, man likväl uraktlåtit att skapa grundlagsstöd för erforderliga avsteg från årlighetens princip i budgetregleringen.

Riksrevisionsverket, som framför något utförligare synpunkter på förslaget, anför att detta inskränkts till att klarlägga vad regeringen har att iakttaga för att riksdagen skall kunna reglera budgeten samt att riksdagens befogenhet omfattar såväl inkomstberäkning som anvisning av anslag. Därest bestämmelserna om budgetens uppställning skulle upptagas i regeringsformen, måste de såsom utredningen framhåller få en så allmänt hållen avfattning att de knappast skulle fylla någon egentlig funktion. Detta är enligt riksrevisionsverkets mening i stort sett ett riktigt betraktelsesätt. Det torde dock icke kunna uteslutas att vid budgetlagens utarbetande frågan om budgetreglernas fördelning på grundlag och vanlig lag åter kan behöva prövas. Det framstår nämligen som en brist att icke vissa väsentliga principer för budgetregleringen får sin plats i grundlagen. Så är fallet beträffande flerårsbalansering av budgeten och utgiftsreglering på längre sikt. Enligt riksrevisionsverkets mening bör också den viktiga utgiftsreglering som i olika former äger rum vid sidan av budgeten behandlas i regeringsformen. Riksrevisionsverket vill vidare framhålla angelägenheten av att gällande budgetpraxis kommer till uttryck i författning. Det är därvid önskvärt att lagreglerna och eventuella tilläggsbestämmelser görs så uttömmande att de fyller förvaltningsmyndigheternas behov av normer på detta område. I yttrandet framhålles slutligen att i första stycket av 3 § ordet anslag lämpligen bör ersättas med utgifter. Det senare begreppet ger ett mera adekvat uttryck för att regleringen av budgetens utgiftssida även omfattar täckning av underskott på vissa kapitalfonder. Såsom framgått ovan under kapitelrubriken berör även *statskontoret* frågan om budgetreglernas fördelning på grundlag och allmän lag.

I några yttranden berörs frågan om en omläggning av budgetåret. Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* bör den utredning, som får i uppdrag att utarbeta förslag till budgetlag, undersöka om icke det statliga budgetåret skulle kunna sammanfalla med kalenderåret och de olika myndigheterna därmed få möjlighet att avlämna sina anslagsäskanden vid en annan tidpunkt än den nuvarande. Utarbetningen måste nu ske sommartid, vilket ur skilda synpunkter är mindre ändamålsenligt. Såvitt nu kan bedömas skulle det för länsstyrelsens del vara till avgjord fördel om budgetåret sammanföll med kalenderåret. Såsom angivits under kapitelrubriken uttalar även *statskontoret* vissa sympatier för nämnda tanke. *Statistiska centralbyrån* beklagar att författningsutredningen icke upptagit frågan om en omläggning av budgetåret till närmare behandling. Det synes icke nödvändigt att låta valet stå mellan nuvarande budgetår den 1 juli—den 30

juni och kalenderåret. I princip kan budgetåret löpa mellan vilka tider av året som helst. Mot bakgrunden av sin erfarenhet från arbetet med att utarbeta petitaframställningar vill centralbyrån framhålla att redan en förskjutning av budgetåret med en månad påtagligt skulle begränsa de av styrelsen under 2 kap. 2 § förslaget till riksdagsordning berörda olägenheterna med en tidigareläggning av tidpunkten för petitaframställningens färdigställande. Budgetåret skulle då löpa från den 1 juni till och med den 31 maj. Riksdagens budgetbehandling synes, om utredningens förslag i övrigt genomföres, kunna förläggas så att den skulle kunna vara slutförd senast under april. En förskjutning av budgetåret får emellertid även andra konsekvenser än dem som sammanhänger med budgetarbetet inom departement och verk. Centralbyrån vill här endast peka på att det ofta innebär en påtaglig olägenhet för statistisk redovisning och därmed analys och planering, att det statliga budgetåret icke sammanfaller med kalenderåret. Denna olägenhet skulle ytterligare förvärras, om budgetåret icke skulle börja vid ett halvårs- eller i vart fall kvartalsskifte. Centralbyrån ifrågasätter om ej budgetårets tidsmässiga förläggning borde bli föremål för en utredning i samband med att författningsutredningens förslag om tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande tas upp till behandling (beträffande sistnämnda tidpunkt, se 2 kap. 2 § förslaget till riksdagsordning).

Av herr *Albin Johansson* i Stockholm har framförts vissa förslag till reformer rörande statens affärsdrivande verksamhet. Förslagen, som har betydelse även för budgetregleringen, har redovisats under rubriken till 4 kap. (SOU 1965: 3 s. 28 f), vartill här må hänvisas.

4 §.

Beträffande denna paragraf hänvisas till remissammanställningen i prop. 1964: 140 s. 147 ff.

5 §.

Förevarande paragraf har ej föranlett annat uttalande än att *riksrevisionsverket* påpekat, att utredningen, då den talar om statens medel som stående under regeringens disposition, ej torde åsyfta även av riksbanken förvaltade medel; begreppet staten torde emellertid numera ha en språkligt vidsträcktare innebörd än vad det i detta sammanhang är fråga om.

6 §.

Utredningens i motiven (SOU 1963: 17 s. 417) angivna ståndpunkt, att nuvarande praxis i fråga om riksdagens ställning till kronans fasta egendom i huvudsak bör bibehållas, har uttryckligen godtagits av *domänstyrelsen* och *länsstyrelsen i Västerbotten län. Domänstyrelsen* erinrar samtidigt om att paragrafens regler såtillvida får större räckvidd än motsvarande bestämmelser i 77 § nuvarande regerings-

form, att de också avser den fasta egendom som tillhör riksdagen och dess verk, något som styrelsen finner vara riktigt.

Ett par remissorgan ifrågasätter emellertid om utredningens nyssnämnda ståndpunkt om bibehållande av nuvarande praxis kommit till klart uttryck i lagtexten. *Domänstyrelsen* förklarar sig på grund av utredningens nyss återgivna motivuttalande ha tagit för givet, att riksdagens beslutanderätt såvitt rör avhändelse av ifrågavarande egendom är avsedd att bevaras även såtillvida, att omfattningen av de åtgärder, som med stöd av gällande grundlag hänföres till avhändelse, icke inskränkes. Styrelsen förutsätter följaktligen att för exempelvis pantsättning och byte — dock ej ägoutbyte genom lantmäteriförrättning — jämväl i fortsättningen skall erfordras samtycke av riksdagen. I 77 § gällande regeringsform exemplifieras begreppet avhända; särskilt anges att såsom avhändelse skall bland annat betraktas förpantning. I förslaget talas däremot endast om att egendom av hithörande slag ej må avhändas utan riksdagens bemyndigande utan att avhändelsebegreppets innebörd klargöres. Om förpantning liksom hittills skall vara underkastad riksdagens beslut, ifrågasätter styrelsen huruvida detta icke bör utsägas i lagtexten. Det synes nämligen styrelsen icke uppenbart att förpantning innebär avhändelse, åtminstone icke i den mening som enligt gängse språkbruk är förbunden med begreppet avhändelse. Närmast till hands förefaller vara att bedöma pantsättning av inteckning såsom en åtgärd, som i förekommande fall kan leda till avhändelse d. v. s. försäljning av den intecknade fastigheten. Att med anläggande av denna synpunkt jämställa pantsättning med avhändelse synes dock knappast förenligt med en strikt tolkningsmetod. Styrelsen framhåller vidare att byte — varmed här förstås avtalsbyte — som utan att särskilt anges i nuvarande grundlagsstadgande likväl i praxis bedömts såsom form av avhändelse, ej heller omnämnes i den föreslagna nya texten. I och för sig förefaller dock viss tveksamhet vara berättigad i frågan huruvida byte under alla förhållanden måste anses hänförligt till avhändelse i egentlig mening. Visserligen avhändes genom byte ett speciellt fastighetsobjekt, men ett fastighetsinnehav såsom massa betraktat — i detta fall kronans — behöver ej genom byte vare sig förminskas eller nedgå i värde, vilket i detta sammanhang synes betydelsefullt. Styrelsen finner därför skäl föreligga att i detta fall lagfästa praxis genom ett häremot svarande förtydligande av det nya textförslaget. Med hänsyn till det anförda förordar styrelsen att förslaget till förevarande paragraf förses med tillägg, varav klart framgår att såväl pantsättning som byte skall, såvitt rör statens fasta egendom, vara att jämställa med avhändelse. Även *kammarkollegiet* påpekar att 77 § gällande regeringsform också avser »förpantning». Penninginteckning har ansetts inbegripen härunder. Om ett förbud även mot sådan inteckning anses böra upprätthållas i en ny regeringsform, torde erfordras en komplettering av 6 §, eftersom uttrycket »avhända» enligt nutida språkbruk icke täcker ett

dylikt förfogande. Då det emellertid även utan sådant förbud ej lär bli aktuellt att inteckna statens egendom för penningfordran, ifrågasätter kollegiet om praktiskt behov av dylik komplettering föreligger. I fråga åter om inteckning till säkerhet för begränsade sakrätter torde 77 § icke ha utgjort något hinder härför. I den mån någon tveksamhet härutinnan funnits är den undanröjd genom förslagets formulering.

Utredningens motivuttalande (s. 417), att ett av riksdagen lämnat generellt bemyndigande till avhändelse av staten tillhörig fast egendom bör kunna gälla tills vidare eller för viss tid, har föranlett *kammarkollegiet* till den kommentaren att det torde ligga i sakens natur, att ett bemyndigande — som i detta sammanhang får anses vara ett bättre uttryck än »samtycke» — även om det givits för bestämd tid kan dessförinnan av riksdagen ändras eller återkallas.

Lantbruksstyrelsen erinrar om vad utredningen (se motiven s. 417) uttalat därom att genom lantbruksnämnderna sker förvärv och försäljning i betydande omfattning av fast egendom i syfte att främja jordbrukets och skogsbrukets yttre rationalisering. Styrelsen förutsätter att det lika litet som för närvarande enligt förslaget skall fordras några särskilda bemyndiganden av riksdagen utöver vad som framgår av de utav riksdagen beslutade grunderna för verksamheten med den aktiva inköps- och försäljningspolitiken med användande av jordfonden. Det förfaringssätt som härvid tillämpats skulle sålunda anses utgöra en form för sådant generellt bemyndigande som utredningen avser.

Förslaget att låta de två i senare delen av 77 § regeringsformen upptagna förbehållen i fråga om riksdagens befogenhet att föreskriva grunder för förvaltningen av kronans fasta egendom utgå har uttryckligen lämnats utan erinran av *kammarkollegiet*. I dess yttrande framhålles att det här är fråga om bestämmelser, vilkas praktiska betydelse numera är relativt liten; såvitt kollegiet kan bedöma är det sannolikt att förbehållet om skatteköp, vilket närmast torde åsyfta det vid tiden för paragrafens tillkomst existerande nybyggesväsendet och i varje fall icke synes avse den allmänna rätten till skatteköp av kronoegendom under stadgad åborätt, över huvud taget icke längre kan komma att tillämpas. Vad angår de i 77 § omnämnda besittningsrättigheterna ingår dessa till en del bland de privilegier som avses i 114 § regeringsformen. I den mån så är fallet kommer alltså — om utredningens förslag att överföra den nuvarande privilegieparagrafen till övergångsbestämmelserna godtages — även i fortsättningen att tills vidare föreligga ett grundlagsskydd. I den mån förbehållen ej avser rättigheter av privilegienatur eller privilegieparagrafen ej medtages i den nya regeringsformen kommer visserligen det nuvarande grundlagsskyddet att upphöra, men någon olägenhet torde icke vara förenad härmed, eftersom bestående besittningsrättigheter till kronojord numera ändock torde åtnjuta ett rättsskydd motsvarande skyddet för förvär-

vade rättigheter. *Domänstyrelsen* inskränker sig i förevarande sammanhang till att uttala att den praktiska betydelsen av de ifrågavarande förbehållen i 77 § regeringsformen torde vara ringa. Med hänsyn till att det torde dröja åtskilliga år innan de s. k. krononyhemmanen är skatteomförda förordar *länsstyrelsen i Västerbottens län* i likhet med utredningen att nuvarande författningar angående skatteköp och skatteomföring får gälla intill dess andra bestämmelser utfärdas beträffande dessa fastigheter.

Såsom framgått redan under 2 kap. 3 § (se SOU 1965: 2 s. 146) hävdar *Svenska samernas riksförbund* att samerna kan åberopa sådan menighetsrätt som avses i 77 § regeringsformen. Riksförbundet, som finner ett allmänt grundlagsstadgande om rätt till egendom ej vara tillfyllest, förordar att stadgandet i 77 § regeringsformen om menighetsrätt får kvarstå i grundlag.

I övrigt må här endast nämnas att *byggnadsstyrelsen* påtalat, att det vid lokalplanering för den i Stockholm lokaliserade statsförvaltningen har medfört vissa nackdelar att styrelsen ej handhar jämväl riksdagens lokalfrågor. Med anledning därav torde böra övervägas att styrelsen får sådant uppdrag att biträda riksdagen och dess verk i lokalfrågor att samordning härvid kan ske i största möjliga utsträckning.

7 §.

Enligt *riksrevisionsverket* synes paragrafens första mening böra formuleras så att bemyndigande att upptaga lån eller ikläda staten ekonomiska förpliktelser även skall kunna ges åt förvaltningsmyndighet. I yttrandet erinras om generalpoststyrelsens nuvarande befogenhet att upptaga lån för tillgodoseende av tillfälligt penningbehov för postsparbanken och postgiroörelsen. Vid ett eventuellt införande av en friare affärsverksform kan uppkomma ytterligare behov av att till förvaltningsmyndighet delegera denna befogenhet.

I anledning av stadgandet i paragrafens andra sats om att statens fordringsanspråk ej må eftergivas utan riksdagens bemyndigande påpekar *fullmäktige i riksgäldskontoret* att utredningen i motiven (s. 420) uttalat att det dock är lämpligt, att riksdagen i större omfattning än för närvarande bemyndigar regeringen att besluta eller överlåta åt förvaltningsmyndighet att besluta i ärenden angående eftergift av statens fordringsanspråk, varvid utredningen hänvisat till det förslag i sådan riktning som framlagts i betänkandet SOU 1962: 49, vilket nu är föremål för prövning. Fullmäktige framhåller i anslutning härtill att fullmäktige i yttrande den 28 mars 1963 över nämnda betänkande understrukit önskvärdheten av att fullmäktige erhåller motsvarande bemyndigande att besluta om avskrivning av fordringsbelopp upp till viss storlek, som i betänkandet generellt föreslagits för Kungl. Maj:t underställda myndigheter. Fullmäktige har för avsikt att i sinom tid göra framställning därom till riksdagens bankoutskott.

8 §.

I fråga om bestämmelserna om riksbanken hänvisar *statskontoret* till sina allmänna uttalanden om svårigheten att med nu föreliggande material uttala sig om avvägningen mellan regeringsformen och där åberopade särskilda lagar (se SOU 1965: 2 s. 37 f). Frågan i vilken utsträckning riksbankens uppgifter bör preciseras i grundlag skulle lättare ha kunnat bedömas om jämväl det aviserade förslaget till ny riksbankslag hade förelegat.

Utredningens tanke (SOU 1963: 17 s. 432) på en särskild utredning om avveckling av riksgäldskontoret gillas av *länsstyrelserna i Stockholms* och *Älvsborgs län. Förstnämnda länsstyrelse* framhåller att det faller i ögonen, att författningsutredningen i sitt förslag bibehållit det säregna verket riksgäldskontoret, ehuru de förhållanden som på sin tid föranledde dess tillkomst uppenbarligen icke längre är för handen. Av motiven framgår emellertid att utredningen i princip anser riksbanken (och det föreslagna »riksdagens kontor») böra övertaga riksgäldskontorets uppgifter och att det här endast är fråga om en lösning tills vidare i avbidan på resultatet av en i betänkandet förordad närmare utredning av frågan om kontorets avveckling. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang för sin del endast tillstyrka att en sådan utredning snarast kommer till stånd och i samband därmed framhålla att, därest denna bedrivs med skyndsamhet, resultatet av utredningen måhända kan tänkas föreligga så snart att det blir möjligt att redan från början ge denna paragraf ett mera definitivt och mot nuläget svarande innehåll. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* uttalar att det är något för vårt land säreget att statsskulden förvaltas av ett under folkrepresentationen lydande verk. Även om denna ordning anses alltjämt böra bestå, synes det knappast erforderligt med ett särskilt ämbetsverk för fullgörande av dessa uppgifter. Länsstyrelsen tillstyrker därför författningsutredningens förslag till utredning om riksgäldskontorets avveckling och överförande av verkets uppgifter på andra under riksdagen lydande institutioner. I samband därmed bör gränsdragningen mellan olika institutioner för den statliga upplåningsverksamheten fastställas.

En tveksam hållning till författningsutredningens förslag om utredning rörande riksgäldskontorets avveckling intar *statskontoret,* som inledningsvis erinrar om att författningsutredningen i sitt förslag utgått från att riksgäldskontoret alltjämt skall finnas kvar men förutsatt att frågan om det fortsatta handhavandet av uppgiften att förvalta statsskulden och ombesörja erforderlig upplåning skall bli föremål för snar prövning; i betänkandet skisseras en lösning innebärande att ifrågavarande uppgift överföres på riksbanken. Utredningen synes härvid utgå från de synpunkter på riksgäldskontoret som framfördes av riksdagens revisorer i deras berättelse 1958 samtidigt som den ansluter sig till bankoutskottets år 1959 uttalade uppfattning att riksgäldskontorets arbetsuppgifter icke bör åvila någon av

de myndigheter som lyder under regeringen. Statskontoret finner det tveksamt om en så vittsyftande utredning som den i betänkandet skisserade bör igångsättas enbart på de premisser som där angivits. Enligt nuvarande system fungerar riksbanken och riksgäldskontoret som två fristående organ med klart redovisade inbördes transaktioner; riksbanken kan i detta sammanhang koncentrera sig på sin primära penningpolitiska uppgift. I praktiken har de båda organens verksamhet samordnats och riksgäldskontoret ansetts ha ett medansvar i fråga om den penningpolitiska utvecklingen. Detta oaktat torde emellertid en överflyttning av statsskuldförvaltningen etc. till riksbanken få anses innebära att denna skulle tillföras uppgifter av principiellt nytt slag och att en arbetsfördelning skulle överges som allmänt accepteras såsom lämplig. De av utredningen åberopade uttalandena av riksgäldsfullmäktige och kreditmarknadsutredningen torde knappast kunna tolkas som en direkt rekommendation att inordna riksgäldskontorets verksamhet i riksbankens. En utredning i ämnet torde i varje fall icke kunna undgå att till prövning upptaga även den större frågan om riksbankens och det statsskuldförvaltande organets ställning i förhållande till statsmakterna, något som författningsutredningen uppenbarligen icke avsett. — Beträffande riksdagsrevisorernas tanke att överflytta riksgäldskontorets uppgifter till ett annat organ bör påpekas, att den framfördes med utgångspunkt från uppfattningen att riksgäldskontoret med hänsyn till sina uppgifter hade en alltför omfattande och kostnadskrävande organisation. År 1960 genomfördes emellertid, på grundval av en av statens organisationsnämnd gjord organisationsundersökning, i rationaliseringssyfte en genomgripande omorganisation, vilken fullföljts genom en ytterligare omorganisation fr. o. m. årsskiftet 1963/64; härigenom torde de av revisorerna direkt framförda önskemålen ha blivit uppfyllda. Enligt statskontorets uppfattning synes således någon utredning angående överförande av riksgäldskontorets uppgifter till riksbanken i och för sig icke vara påkallad.

En klart negativ inställning till tanken på utredning om överförande av riksgäldskontorets uppgifter på andra organ redovisas av *fullmäktige i riksgäldskontoret,* vilka motiverar sin ståndpunkt sålunda.

Såsom framgår av den av författningsutredningen i förevarande sammanhang lämnade redogörelsen är tanken på att överflytta statsskuldförvaltningen och statsupplåningen till ett annat organ än riksgäldskontoret icke ny. De förslag i ämnet, som tid efter annan framkommit och vilka sannolikt till viss del varit inspirerade av det faktum att riksgäldskontoret är en ur internationell synvinkel ovanlig företeelse, har emellertid städse avvisats, uppenbarligen därför att någon reell grund för en omläggning icke kunnat påvisas. Utredningen har för sin del icke framlagt något egentligt sakskäl för sin uppfattning eller sökt visa huruvida någon fördel skulle vara att vinna med den ifrågasatta omläggningen. Frågans konstitutionella aspekter har heller icke berörts, sannolikt därför att utredningen betraktat frågan som av enbart organisatorisk natur.

I anledning härav vill fullmäktige inledningsvis erinra om sitt uttalande angående statsrevisorernas av författningsutredningen åberopade framställning år

1958 rörande riksgäldskontorets ställning. Fullmäktige framhöll då bl. a., att tanken att slå sönder en organisation, som byggts upp på grundval av en lång tids samlade erfarenhet för att på ändamålsenligaste sätt kunna fullgöra sina funktioner, som härvid förvärvat en betydande good will på kreditmarknaden och hos allmänheten och som dessutom befann sig i full verksamhet, i och för sig måste möta starka betänkligheter. Alldeles särskilda skäl borde ha förebringats för att en sådan omläggning skulle vara försvarbar. Detta uttalande anser sig fullmäktige i detta sammanhang böra särskilt understryka.

Författningsutredningen ifrågasätter huruvida ett särskilt ämbetsverk är erforderligt för den enligt utredningen »i och för sig begränsade uppgift», som upplåning och statsskuldförvaltning utgör. Gentemot detta uttalande vill fullmäktige understryka, att ifrågavarande uppgifter torde vara tillräckligt betydelsefulla och omfattande för att motivera en särskild institution, om detta i övrigt är ur principiell och praktisk synpunkt lämpligt. Det finns heller ingen anledning utgå från att riksgäldskontoret, enbart därför att det vad personalorganisationen beträffar är mindre än åtskilliga andra ämbetsverk, skulle vara mindre effektivt i sin ämbetsutövning. Åtskilliga exempel kan anföras på rationellt arbetande organ — både inom statsförvaltningen och, vilket i detta sammanhang är särskilt relevant, bland de på kreditmarknaden arbetande institutionerna — vilka arbetar med förhållandevis begränsade personalkadrer. Vad angår utredningens betonande av den begränsade karaktären av arbetet med upplåning och statsskuldförvaltning torde böra framhållas att den statliga upplåningsverksamheten numera är av betydande omfattning och spelar en viktig roll i den ekonomiska politiken, vilket bl. a. framhållits av stabiliseringsutredningen i dess betänkande »Mål och medel i stabiliseringspolitiken». Denna utredning betonade bl. a. nödvändigheten av att staten bedrev en aktiv och differentierad upplåningspolitik, givetvis inom ramen för en allmän penningpolitisk målsättning och stödjande penningpolitiken i övrigt. Statsupplåningen har också under senare år blivit alltmer differentierad och målmedveten, ett led i den likviditets- och räntedominerade penningpolitik, som ersatt 1950-talets mer regleringsinriktade penningpolitik, med utlåningstak, placeringskvoter m. m. Riksgäldskontorets aktivitet har en väsentlig betydelse för utvecklingen på såväl den långa som den korta kreditmarknaden.

De stora säsongmässiga svängningarna i budgetutfallet har vidare medfört, att statens kassalikviditet blivit en betydelsefull faktor i den statsfinansiella verksamheten, nära sammanhängande med statsskuldförvaltningen i dess vidaste bemärkelse. I sin egenskap av statsskuldförvaltande och kassamässigt budgetreglerande organ har riksgäldskontoret genom berörda utveckling fått sig tilldelad en på förevarande område i statsförvaltningen central ställning och blivit en viktig part bland de institutioner som agerar på kreditmarknaden.

Riksgäldskontorets verksamhet fordrar givetvis betydande arbetsinsatser med planering av låneoperationerna, avseende många olika låneformer, med själva emissionerna och med olika förvaltningsuppgifter efter emissionerna, såsom bokföring, utbetalning av räntor och vinster, vinstutlottningar, depositionsverksamhet, återbetalning av lån m. m. Statsskuldförvaltningen ställer sålunda ökade krav i takt med upplåningsverksamhetens differentiering och inriktning på nya låneformer. Denna utveckling kommer med säkerhet att fortsätta. Den ökade vikt, som kommit att ges åt olika insatser i sparfrämjande syfte, medför, att även statsupplåningen till en del måste inriktas på relativt arbetskrävande låneformer. Enligt ett nyligen avlämnat, enhälligt kommittéförslag bör staten gå i spetsen vid introducerandet och utvecklandet av s. k. värdesäkra obligationslån av olika slag, vilken utveckling, om den realiseras, kommer att få en genomgripande betydelse

för hela vårt kreditväsende och ställa stora krav på riksgäldskontorets insatser icke minst under de närmaste åren.

Vad angår de rationaliseringsvinster i form av personalbesparingar m. m., som eventuellt skulle stå att vinna genom ett överförande till riksbanken av statsskuldförvaltningen och statsupplåningen, torde dessa vara små och kan rimligtvis icke få bli avgörande vid ett ställningstagande i föreliggande betydelsefulla fråga. Det må i sammanhanget erinras om att det syfte, som närmast torde ha förestavat statsrevisorernas av författningsutredningen åberopade framställning i ämnet 1959, nämligen att nedbringa de administrativa kostnaderna för förvaltningen av statsskulden, numera får anses tillgodosett genom den i två etapper under åren 1960—1963 genomförda omorganisationen av riksgäldskontoret.

Författningsutredningen har för sin del icke angivit hur ett inlemmande i riksbanken av den nuvarande statsskuldförvaltningen och statsupplåningen skulle kunna ske. I och för sig är ett sådant inlemmande naturligtvis icke otänkbart. Man skulle sålunda teoretiskt kunna tänka sig en total integrering av riksbankens och riksgäldskontorets nuvarande transaktioner, innebärande bl. a. att riksbankens balansräkning även skulle omfatta riksgäldskontorets nuvarande balansräkning. Statliga utgiftsöverskott skulle då icke täckas i hittills hävdvunnen mening, utan den likviditetsökning som en medelsutströmning från staten innebär skulle i den utsträckning som vore penningpolitiskt motiverat neutraliseras genom försäljning från riksbanken av värdepapper, tidigare emitterade eller av riksbanken nyemitterade. Anknytningen till budgeten skulle påverkas, i det att någon separat redovisning av kostnaderna för statsskuldens förräntning icke skulle ifrågakomma. Själva begreppet statsskuld enligt nuvarande innebörd, d. v. s. summan av lån som upptagits väsentligen för att finansiera budgeten och som utestår vid ett visst tillfälle, skulle försvinna. Det löpande kassamässiga budgetutfallet skulle visserligen även i fortsättningen kunna registreras, men det nuvarande särskiljandet av budgetutfallen och deras finansiering från riksbankens transaktioner såsom två var för sig sammanhållna begreppsgrupper skulle naturligen upphöra. Uppenbart är, att en så genomgripande förändring som att formligen integrera statsskuldförvaltningen och finansieringen av statsbudgetens underskott med riksbankens allmänna penningpolitiska verksamhet — och en sådan förändring får förutsättas ha varit författningsutredningens yttersta avsikt — vore att på ett ur principiell synpunkt revolutionerande sätt förändra riksbankens uppgifter. Riksbankens ställning och funktionssätt skulle då i hög grad komma att skilja sig från vad som är karakteristiskt för centralbanker världen över. Tilläggas kan, att konsekvenserna av en integrering av här ifrågavarande art skulle i viss mån kunna sägas strida mot det av författningsutredningen i andra sammanhang framförda önskemålet att stärka riksdagens ställning och öka dess kontrollmöjligheter.

Ett annat alternativ för integrering av riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet vore att inom riksbanken, redovisningsmässigt och eventuellt också organisatoriskt, inrätta en separat statsskuldförvaltning med i huvudsak de arbetsuppgifter beträffande statsupplåning och statsskuldförvaltning, som för närvarande åvilar riksgäldskontoret. Detta alternativ skulle, i varje fall formellt, innebära en betydligt mindre förändring av riksbankens ställning än i det först diskuterade alternativet, men i realiteten bygga på den fiktionen, att riksbanken i vissa sammanhang primärt agerade som statsskuldförvaltande organ och i andra som centralbank i traditionell bemärkelse. Uppkommande budgetunderskott skulle dag för dag täckas genom statlig upplåning, men ej som nu genom riksgäldskontorets försorg utan på så sätt att riksbanken, allt efter vad det penningpolitiska läget motiverade, upptog lån antingen på marknaden eller hos sig själv. Transak-

tioner av sistnämnda slag torde förutsätta någon form av separat styrelse för statsskuldförvaltningen med eget ansvar inför riksdagen, detta närmast för att riksbanksledningen icke skulle behöva att beträffande en och samma transaktion vara involverad i den dubbla egenskapen av låntagare och långivare, vilket i varje fall ur principiell synpunkt kunde uppfattas som en märklig situation. Man är emellertid då i det närmaste tillbaka vid utgångsläget med ett särskilt organ för statsskuldens förvaltning.

Den nuvarande ordningen med ett verk — riksbanken — som har det primära ansvaret för penningpolitiken och ett verk — riksgäldskontoret — med ansvaret för statsskuldförvaltning och statsupplåning får anses ha betydande förtjänster. Under nuvarande förhållanden står, ur olika synvinklar, den ekonomiska utvecklingen under observation inom både riksbanken och riksgäldskontoret. Även om en sådan ordning innebär, att skillnader i uppfattning kan tänkas förekomma de olika institutionerna emellan, bör detta naturligtvis i regel ej få hindra att riksbankens intentioner med avseende på likviditets- och räntepolitiken i lämplig utsträckning genomföres via riksgäldskontorets låneverksamhet, eftersom det får förutsättas mycket starka skäl för att riksgäldsfullmäktige skulle frånkänna riksbanken en i det väsentliga riktig bedömning av det kreditpolitiska läget och vad detta kräver av statliga åtgärder vid skilda tidpunkter. Skulle detta likväl vid något tillfälle inträffa, bör situationen ej tydas på annat sätt än som en signal om att lägets oklarhet kräver ytterligare överväganden. I sista hand ansvarar båda institutionerna, var för sig, för sitt handlande inför riksdagen. Ett nära samarbete mellan riksbanken och riksgäldskontoret är emellertid både självklart och angeläget med hänsyn till att en kraftfull och ändamålsenlig politik på penningvårdens område förutsätter en hög grad av samstämmighet dem emellan. Vid upplåningspolitikens utformning äger i enlighet härmed på väsentliga punkter samråd rum med riksbanken.

Även i övrigt kan pekas på fördelar med den nuvarande ordningen, enligt vilken riksbanken och riksgäldskontoret kompletterar varandra på ett för dem båda praktiskt sätt. Riksbanken har i sin väsentliga funktion som penningvårdande organ möjlighet att utöva viss myndighet över banksystemet och uppställa regler och villkor, som av bankerna i vissa lägen måste uppfattas som hindrande för deras verksamhet. För riksgäldskontoret åter är just avsaknaden av en motsvarande myndighetsställning, inte minst ur psykologisk synpunkt, en styrka vid många av dess låneoperationer, vid vilka bankerna på provisionsbasis fungerar som kontaktorgan med marknaden. Såsom det i praktiken centrala organet för den dagliga regleringen av statens kassalikviditet intar riksgäldskontoret på helt affärsmässig basis en viktig ställning bland de institutioner som agerar på penningmarknaden. Ett uttryck för att det kan vara lämpligt med en viss arbetsfördelning mellan riksbanken och riksgäldskontoret, trots det nära sambandet mellan deras transaktioner, är det förslag som nyligen, med bl. a. riksbankens tillstyrkan, framlagts för riksdagens bankoutskott om att riksgäldskontoret skall få möjlighet att ge lån på mycket kort tid, s. k. dagslån, för att härigenom i viss mån utjämna de starka säsongmässiga svängningarna på penningmarknaden.

I med Sverige jämförbara länder synes vanligen den exekutiva statsmakten besluta om och verkställa upplåning efter ett mer eller mindre allmänt hållet bemyndigande av folkrepresentationen. Centralbanken har i vissa fall tillagts en rådgivande funktion visavi regeringen och fullgör ibland vissa uppgifter såsom serviceorgan. I intet fall ansvarar centralbanken formligt för statsupplåningen. Om riksgäldskontoret sålunda, såsom ovan skett, väl kan betecknas såsom en ur internationell synvinkel ovanlig och av särpräglade svenska historiska förhållanden betingad företeelse, så kan å andra sidan med lika berättigande göras gäl-

lande att ett överförande till riksbanken av uppgiften att handha statsupplåningen och statsskuldförvaltningen skulle innebära en lika ovanlig anordning.

Fullmäktige vill slutligen framhålla, att en eventuell utredning av föreliggande spörsmål icke gärna kan begränsas till att avse enbart riksgäldskontorets ställning utan måste, såsom författningsutredningen riktigt påpekar, komma att omfatta hela det område varom här är fråga. Utredningen torde sålunda knappast kunna undgå att bl. a. ingående beröra även riksbankens ställning inom konstitutionen. Den skulle därför med all säkerhet bli både omfattande och tidsödande och för riksgäldskontoret under lång tid framöver medföra ett osäkerhetstillstånd, ägnat att menligt inverka på såväl personalrekrytering som arbetsresultat. Fullmäktige finner detta innebära allvarliga olägenheter, särskilt i betraktande av de viktiga arbetsuppgifter som under den närmaste tiden förestår för riksgäldskontoret i dess nya organisation.

Av det anförda torde framgå, att fullmäktige icke anser skäl föreligga för statsskuldförvaltningens och statsupplåningens överförande till riksbanken och att fullmäktige ej heller finner någon utredning i ämnet påkallad. Fullmäktige får därför avstyrka förslaget om en sådan utredning.

Den av författningsutredningen (SOU 1963: 17 s. 512) framförda tanken att, om 79 § 2 mom. nuvarande regeringsform upphäves utan att erhålla någon motsvarighet i en ny regeringsform, det bör utredas om ej mynträtten bör överföras till riksbanken, har berörts av *statskontoret*. I kontorets yttrande påpekas att lämpligheten av att låta riksbanken övertaga ansvaret för mynttillverkningen tidigare övervägts av 1955 års myntverksutredning. Därvid avsågs dock endast en teknisk samordning av mynt- och sedeltillverkningen utan ändring av den i 79 § regeringsformen fastslagna befogenhetsfördelningen. Tanken på en sådan omorganisation avvisades emellertid av utredningen bl. a. med hänsyn till de problem som det i så fall erforderliga överförandet av justerings- och kontrollgöromålen till annan Kungl. Maj:t underställd myndighet skulle skapa. Statens provningsanstalt, som närmast ansågs böra övertaga dessa uppgifter, har sedermera enligt beslut av 1962 års riksdag omorganiserats utan att den av myntverksutredningen ifrågasatta utvidgningen av dess uppgifter blivit aktualiserad. Myntverksutredningens av statsmakterna accepterade slutsats att en sammanslagning av mynt- och justeringsverket och riksbankens sedeltryckeri icke lämpligen borde genomföras avsåg dock endast den tid som de båda institutionerna kunde kvarstanna i sina dittillsvarande lokaler. Om båda eller en av institutionerna måste flytta till annan lokal borde däremot en sammanslagning ske. Författningsutredningens förslag om en utredning rörande mynträttens överförande till riksbanken synes ha en rent konstitutionell motivering; det organ som handhar sedelutgivningen anses också böra äga inflytande över vilka kvantiteter mynt som skall få tillverkas. Då den nuvarande kompetensfördelningen på detta område har gammal hävd och har befunnits acceptabel även under ett skede då den med hänsyn till förhärskande maktdelningsdoktrin i högre grad än nu kunnat te sig som en anomali och då vidare myntväsendets penning-

politiska betydelse torde kunna anses bli allt mindre, är de av författningsutredningen anförda skälen för en utredning om mynträtten enligt statskontorets mening föga bärande.

I anslutning till förevarande kapitel må jämväl redovisas vid remissbehandlingen gjorda uttalanden med anledning av utredningens förslag (SOU 1963: 17 s. 517 f) att ur grundlagen utmönstra regeln i 113 § regeringsformen om ansvarsfrihet för taxeringsmän.

Kammarrätten, som ställer sig tveksam till nämnda tanke, erinrar om utredningens uttalande att grundlagsregeln torde äga tillämpning på ordförande och ledamöter i de olika beskattningsnämnderna och avse frihet från ansvar för tjänstemissbruk och tjänstefel, som kan hänföras till taxeringsbeslutet. Vid upphävande av denna grundlagsenliga ansvarsfrihet kommer enligt utredningen icke någon ändring av rättsläget att inträda. Den som sitter i beskattningsnämnd är nämligen enligt bestämmelserna i brottsbalken underkastad endast partiellt ämbetsansvar, vilket icke omfattar tjänstemissbruk och tjänstefel som han kan ha gjort sig skyldig till i denna sin egenskap. Den sålunda beskrivna relationen mellan ansvarsfriheten enligt 113 § regeringsformen och det partiella ämbetsansvaret för den som sitter i beskattningsnämnd kan, anför kammarrätten, väl icke ifrågasättas såvitt avser förhållandena före 1958, då nu gällande taxeringsförordning trädde i kraft. Denna medförde emellertid en sådan ändring i prövningsnämndernas ställning att dessa miste sin tidigare karaktär av beskattningsnämnder. Om därigenom även åvägabragtes ändring i nämndledamöternas ämbetsansvar torde vara en öppen fråga. Det torde likaså vara ovisst huruvida prövningsnämndernas ledamöter alltjämt skall betraktas som taxeringsmän i regeringsformens mening eller icke. I vart fall har kammarrätten sig icke bekant att något rättsligt avgörande föreligger som är ägnat belysa de här berörda spörsmålen. Vid sådant förhållande anser kammarrätten den frågan kunna ställas om sådan klarhet om rättsläget i här avhandlade hänseenden föreligger som berättigar till det av utredningen gjorda antagandet att 113 § regeringsformen saklöst skulle kunna borttagas.

I ett par andra yttranden berörs väsentligen frågan hur ämbetsansvaret för taxeringsmän lämpligen bör vara utformat. *Riksdagens justitieombudsman* förklarar sig — med tanke på förestående omprövning av ämbetsansvarets omfattning — vilja bestämt förorda att taxeringsmän underkastas fullt ämbetsansvar. Med hänsyn till den utomordentliga betydelse taxeringsarbetet har för den enskildes rätt är det angeläget att genom ett förstärkt sanktionshot motverka uppkomsten eller förekomsten av godtycke och lättvindighet vid den rättstillämpning varom här är i fråga. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anför inledningsvis att stadgandet i 113 § regeringsformen

innebär att varken ordförande i taxeringsnämnd eller nämndens ledamöter kan ställas till ansvar för beslut som taxeringsnämnden fattar. Däremot finns exempel på att ansvar utkrävts främst av ordförande i taxeringsnämnd, om han icke fullgjort de skyldigheter som åvilar honom enligt bl. a. bestämmelserna i taxeringsförordningen. I anledning av utredningens förslag att grundlagsregeln om taxeringsmäns ansvarsfrihet ej längre skall bibehållas vill länsstyrelsen framhålla att under senare tid svårigheter har förelegat att finna i taxeringsarbete kunniga personer, villiga att deltaga i sådant arbete. Såvitt avser ordförande och kronoombud, vilka erhåller ersättning i förhållande till utfört arbete, kan paralleller dras mellan dessa och tjänstemän i allmänhet. För deras vidkommande talar rättssäkerhetsskäl för att avskaffa nuvarande grundlagsmässiga ansvarsfrihet. Arbetet i taxeringsnämnderna bedrivs i varierande former inom de gränser som anges av skatte- och taxeringsförfattningarna. Granskningen av deklarationshandlingarna och ledningen av nämndens arbete ävensom ansvaret för att nämndens ledamöter blir tillräckligt informerade åvilar ordföranden. Denne är också skyldig tillse att nämndens beslut meddelas de därav berörda på föreskrivet sätt. I viss utsträckning har även kronoombudet sådana skyldigheter. Däremot har de av kommunerna valda ledamöterna icke några dylika åligganden. Värdet av deras insatser ligger på ett annat men för den skull ej mindre viktigt plan. De representerar invånarna inom distriktet och kan genom sin person- och ortskännedom medverka till att nämndens beslut blir så riktiga som möjligt. Om ansvarsfriheten för de kommunvalda ledamöterna avskaffas, innebär detta att dessa ledamöters ställning principiellt ändras. De blir närmast likställda med tjänstemän utan att ha motsvarande möjligheter att erhålla underlag för sina avgöranden. En byråkratisering av taxeringsnämnderna, vilket torde bli följden av borttagande av ansvarsfriheten i nu avsett fall, synes stå i motsats till strävandena om ett medborgerligt inflytande i taxeringsarbetet. Samma skäl torde kunna åberopas såvitt avser andra ledamöter än ordförande i prövningsnämnderna. Under åberopande av det anförda föreslår länsstyrelsen att här ifrågavarande ansvarsfrihet bibehålles såvitt avser de funktionärer vilkas taxeringsuppdrag kan betecknas såsom förtroendeuppdrag.

9 KAP.

Granskning och tillsyn

I anledning av kapitlets rubrik framhåller *riksdagens justitieombudsman* att kapitlet enligt utredningens disposition (SOU 1963: 16 s. 29) utgör en del av den avdelning som avsetts skola behandla riksdagen och dess funktion (och verk). Under erinran om att granskning och tillsyn utövas också av till rikets styrelse och förvaltning (4 kap.) hänförliga organ påpekar justitieombudsmannen, att det sålunda är riksdagens granskning och tillsyn som skall avhandlas i 9 kap., något som kanske borde komma till uttryck i kapitelrubriken.

1 §.

Paragrafens första stycke har ej föranlett annat uttalande än att *länsstyrelsen i Gotlands län* framhållit att, eftersom konstitutionsutskottets granskning avser statsrådens ämbetsutövning i dess helhet, utskottet bör äga utfå även handlingar, som ej hör till visst regeringsärende, t. ex. koncept av från departement utgående brev.

Vad angår stadgandets andra stycke gör *länsstyrelsen i Gotlands län* vissa mera allmänna reflektioner beträffande utskottets granskningsverksamhet och redovisningen därav. Länsstyrelsen erinrar först om utredningens uttalanden (SOU 1963: 17 s. 454 f.) att i det i grundlagsbestämmelsen åsyftade granskningsbetänkandet skall redovisas vad utskottet vid sin granskning funnit förtjäna uppmärksamhet men som ej är av sådan beskaffenhet att ansvar, juridiskt eller politiskt, ifrågasättes för vederbörande statsråd. Fråga är ej om att ens formellt framställa någon verklig anmärkning mot visst eller vissa statsråd. Enligt länsstyrelsen torde en bidragande orsak till det nuvarande dechargeförfarandets betydelselöshet vara att 107 § regeringsformen förutsätter möjligheten av ett ansvarsutkrävande i form av hemställan om entledigande av vederbörande statsråd. Utredningens strävan att hålla granskningsbetänkandet fritt från inslag av anmärkning synes emellertid ha fört för långt. Mellan åsidosättande av tjänsteplikt och uttalanden om praxis synes befinna sig ett brett fält med utrymme för konkret kritik av en ämbetsåtgärd utan att denna påstås innebära åsidosättande av tjänsteplikt. Sistnämnda uttryck häntyder på fall, som för en annan tjänsteman skulle föranleda straffansvar. Göres ej gällande att fallet är av denna karaktär, ligger den slutsatsen av utredningens motivering nära till hands att i granskningsbetänkandet ej får riktas kritik mot något statsråd. Det är en vansklig uppgift att så utforma konstitutions-

utskottets granskningsuppgift att den icke förlamas på grund av politiska solidaritetshänsyn. Å andra sidan bör det icke krävas av granskningsbetänkandet att det ej innehåller personligt riktad kritik. För att icke under hänvisning till förarbetena uttalanden i granskningsbetänkandet, i vilka en anmärkning mot ett statsråd kan intolkas, skall vid tillämpningen undertryckas, vore det värdefullt med ett klargörande under den fortsatta behandlingen av författningsutredningens förslag.

I anledning av förslaget i andra styckets andra punkt påpekar *regeringsrättens ledamöter,* att det icke är helt likgiltigt vilken form riksdagens framställningar till regeringen erhåller. Enligt förslaget skall befogenheten att stifta lag tillkomma riksdagen ensam med endast den inskränkningen, att därvid vissa föreskrifter — bland annat om hörande av lagrådet — skall iakttagas. Även med avseende på andra författningar än lagar kommer riksdagen liksom hittills i praktiken att ha ett avgörande inflytande. Såsom för närvarande bör dock klart fasthållas gränsen mellan lag och annan författning, å ena, samt allmänna uttalanden av riksdagen eller dess utskott, å andra sidan. Sådana uttalanden utgör visserligen värdefulla bidrag till tolkningen och förståelsen av författningsmaterialet. De är dock icke att jämställa med själva författningen och har — bortsett från vissa fall som här kan lämnas åsido — rättsligt sett icke annan betydelse än den, som består i tyngden hos de anförda argumenten. De utredningsresurser och den tillgång på juridisk expertis, som står riksdagen och dess utskott till buds, är icke heller alltid av den art att misstag kan anses uteslutna. Såsom särskilt vansklig framstår uppgiften att göra uttalanden om rätta tillämpningen av äldre författningar, vid vilkas tillkomst måhända icke någon av utskottets ledamöter eller tjänstemän medverkat. Det är därför av vikt att de uttalanden, som konstitutionsutskottet och riksdagen förutsättes komma att göra med stöd av förevarande paragraf, icke erhåller karaktär av en med lagstiftningen konkurrerande rättskälla utan begränsas till att utgöra framställningar — låt vara stundom utförligt motiverade sådana — om vissa åtgärder att vidtagas av regeringen. Såsom mindre lämpligt måste betecknas, exempelvis, att riksdagen inskränker sig till att bringa visst förhållande till regeringens kännedom eller i annan form till regeringen överlämnar utskottets granskningsmemorial utan angivande av viss konkret åtgärd som önskas vidtagen. Nu anförda synpunkter torde böra komma till uttryck i grundlagstexten exempelvis genom sådan jämkning av den ifrågavarande bestämmelsen, att riksdagen, om den i anledning av meddelande från utskottet finner skäl till åtgärd, som det ankommer på regeringen att vidtaga, skall äga att hos denna göra framställning därom.

2 §.

Denna paragraf har uttryckligen lämnats utan erinran av *regeringsrättens ledamöter.*

Föreningen Sveriges stadsfiskaler och *Sveriges juristförbund* tillstyrker förslaget rörande omfattningen av statsrådens ämbetsansvar. Emellertid ställer de sig båda kritiska till tanken att det skall ankomma på konstitutionsutskottet att besluta om åtal mot statsråd för ämbetsbrott. *Juristförbundet* anser det kunna betvivlas att åtalsfrågan hos nämnda utskott får den objektiva behandling som från allmän synpunkt framstår som önskvärd. En bedömning på politiska grunder torde ej kunna undgås. Andra lösningar, som bättre tillgodoser det från rättssäkerhetssynpunkt angelägna kravet på objektiv handläggning, bör enligt förbundets mening sökas. *Stadsfiskalsföreningen* uttalar sig på liknande sätt och tillägger att föreningen finner spörsmålet om vem som skall äga besluta i åtalsfrågan vara svårlöst.

Ett par remissorgan berör den av utredningen i motiven (SOU 1963: 17 s. 458) framförda tanken att i instruktionen för riksdagens ombudsmän skall stadgas skyldighet för justitieombudsmannen att, då fråga uppkommit om förutsättningar för riksrättsåtal mot statsråd föreligger, på begäran tillhandagå konstitutionsutskottet med dels sådan utredning i saken, som föregår vanligt allmänt åtal, dels yttrande i frågan, huruvida den påstådda gärningen innefattar ämbetsbrott av så grov beskaffenhet att för gärningen kan dömas till avsättning. *Justitieombudsmannen* förklarar sig vilja bestämt avstyrka förslaget att JO skulle vara skyldig att, innan åtal beslutats, uttala omdöme i sistnämnda hänseende. Visserligen kan det från en synpunkt sägas vara fråga om en juridisk gränsdragning men den är ej särskilt formellt betonad utan tämligen värderingsmässig. Därjämte ligger i problemställningen ett framträdande politiskt moment i och med att gränsdragningsfrågan också är avgörande för om juridiskt eller politiskt ansvarsutkrävande skall ifrågakomma. Stannar utskottet för uppfattningen att politiskt ansvarsutkrävande bör ske, är det sannolikt att JO:s bedömning — vare sig den inneburit att grovt tjänstefel förelegat, att ett icke grovt tjänstefel förekommit eller att tjänstefel ej alls begåtts — kommer att användas som slagträ i den följande politiska debatten. En grundläggande princip bör vara att en JO ej skall uttala att ämbetsbrott föreligger med mindre han är beredd men också har möjlighet att få sin bedömning rättsligen prövad av domstol. Men när en rent politisk prövning av ett statsråds handlande skall ske, är det ej alls tilltalande att ett JO-utlåtande, som ej kan bli prövat av domstol, skall stå till förfogande som argument i den politiska striden. Justitieombudsmannen vill starkt understryka önskvärdheten av att ombudsmansinstitutionen hålles utanför de politiska stridsfrågorna. *Militieombudsmannen* påpekar att, då det i motiven förordats att skyldighet för justitieombudsmannen att i nyss angivna hänseenden tillhandagå konstitutionsutskottet skall stadgas i instruktionen för ombudsmännen, därmed icke torde ha avsetts att enbart nämnde ombudsman skall åläggas denna skyldighet. Konstitutionsutskottet bör givetvis ha möjlighet att anlita den ombudsman som med hänsyn till sakens beskaffenhet i det särskilda fallet finnes lämpligast.

3 §.

Denna paragraf har ej föranlett särskilt uttalande under remissbehandlingen.

4 §.

Enligt *länsstyrelsen i Kristianstads län,* som understryker att förevarande stadgande är att uppfatta såsom en yttersta garanti för parlamentarismen, synes förutsättningarna för beslut om misstroendeförklaring lämpligt avfattade.

Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* tillstyrker i princip att regler angående misstroendeförklaring upptages i regeringsformen. För att skapa betryggande garantier för att ett sådant institut icke missbrukas bör emellertid stadgas att ärende rörande misstroendeförklaring icke skall få avgöras förrän efter viss tidsfrist. De föreslagna bestämmelserna är icke klarläggande i detta avseende. Bortsett härifrån bör enligt länsstyrelsens mening frågan om misstroendeförklaring ytterligare utredas. I samband därmed bör även de med institutet misstroendeförklaring nära sammanhängande frågorna rörande formerna för riksdagsupplösning och nyval närmare penetreras. Utredningens förslag i sistnämnda avseenden synes icke kunna utan vidare läggas till grund för lagstiftning utan bör göras till föremål för ytterligare överväganden med hänsyn bl. a. till att utredningen på denna punkt är starkt splittrad.

5 §.

Regeringsrättens ledamöter förordar att, enär skillnaden mellan instituten interpellation och spörsmål icke framgår av ordens språkliga innebörd, begreppen definieras i lagtexten. Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* kan det ifrågasättas om den nuvarande skillnaden mellan interpellation och spörsmål, nämligen att tillstånd av riksdagen krävs för interpellation men icke för spörsmål, bör bibehållas. I likhet med en reservant i utredningen finner länsstyrelsen ingendera frågeformen böra kräva riksdagens medgivande. Båda formerna ingår som ett led i riksdagens insyn över regeringens åtgöranden. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* finner det nuvarande uttrycket »enkel fråga» vara att föredraga framför den av utredningen föreslagna beteckningen »spörsmål». I sistnämnda ord har i modern tid alltmer kommit att inläggas betydelsen »angelägenhet», »problem» etc. Därtill kommer att institutet »enkel fråga» redan vunnit en viss hävd. Länsstyrelsen anser ej någon ändring på denna punkt motiverad.

I anledning av utredningens ståndpunkt att ej föreslå någon direkt motsvarighet till 90 § regeringsformen (jfr SOU 1963:17 s. 464) anför *länsstyrelsen i Gotlands län,* att de synpunkter, som i motiven framförts rörande dels begränsning av överläggningsfriheten i sådana ärenden som kan bli föremål för riksdagens beslut, dels vad frågeinstituten skall

få avse, kan biträdas. Det kan emellertid ifrågasättas om de lagbestämmelser härom som föreslås, nämligen förevarande paragraf och 1 kap. 17 § förslaget till riksdagsordning, kan anses tillräckliga för att hålla debatterna inom den av utredningen förordade ramen. Erfarenheten torde utvisa att enskilda riksdagsmän i namn av honnörsordet yttrandefrihet ofta utövar ett tryck för att utan ingripande få göra inlägg som går utanför den tillåtna ramen. En vidgning av denna ram torde icke medföra att sådana försök kommer att upphöra. Skäl synes därför föreligga för upptagande av en moderniserad motsvarighet till 90 § regeringsformen med vissa preciseringar i anslutning till utredningens uttalanden. Vad i övrigt angår det föreliggande lagtextförslaget ställer sig länsstyrelsen frågande till om man med uttrycket »fråga, som avser rikets styrelse och icke omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning» från frågeinstituten utesluter exempelvis beslut i ett utnämningsärende. Ett sådant ärende berör visserligen alltid en eller flera personer men icke såsom privatmänniskor utan i deras egenskap av offentliga tjänstemän. Även om länsstyrelsens förslag om en närmare reglering i anslutning till utredningens motivuttalanden icke skulle beaktas, synes en översyn av paragrafens föreslagna lydelse böra företagas.

6 §.

I ett par yttranden understrykes värdet av den kontrollerande verksamhet som utövas av bl. a. riksdagens ombudsmän. *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* erinrar om att enligt förslaget domstolarnas självständiga ställning ej skall undergå någon förändring, och utredningen har ej heller velat åstadkomma ändring i den självständiga ställning som förvaltningsmyndigheterna av ålder intar. Denna ämbetsmännens självständighet utesluter inte granskning och kontroll av deras verksamhet. En ändamålsenlig lösning av problemet att åstadkomma en tillfyllestgörande granskning av ämbetsutövningen utgör förslaget att kontrollen skall utövas från regeringens sida av dess högste ombudsman justitiekanslern och av riksdagen genom dess bägge ombudsmän. *Sveriges juristförbund* gör liknande uttalanden såvitt avser kontrollen över domstolarnas verksamhet samt tillägger att systemet med justitiekanslern och riksdagens ombudsmän som kontrollorgan är väl beprövat och har långvariga traditioner.

Vad angår den närmare utformningen av förevarande paragraf erinrar *justitieombudsmannen* om att bestämmelsen är tämligen kortfattad i jämförelse med motsvarande regler i nuvarande regeringsform. Emellertid är den föreslagna bestämmelsen enligt justitieombudsmannens mening fullt tillräcklig som grundlagsstadgande i ämnet. I anslutning till förslaget att i förevarande paragraf anges att ombudsmännen skall vara minst två till antalet vill justitieombudsmannen erinra om att han avgivit yttrande över ett av 1963 års JO-utredning framlagt förslag om grundlagsändring, syftande till att möjliggöra utökning av antalet ombudsmän (se

därom prop. 1964: 140 s. 175 ff.). I detta yttrande har även berörts möjligheterna att genom vissa begränsningar av JO:s skyldighet att pröva klagomål kunna undvika en eljest nödvändig utökning av antalet ombudsmän. Begränsningar av sådan art kan vid behov föreskrivas i instruktionen för ombudsmännen och behöver sålunda ej komma till uttryck i grundlag. Justitieombudsmannen erinrar vidare om att en begränsning i annat hänseende än som berörts i nyssnämnda yttrande i ombudsmännens, liksom i justitiekanslerns, befogenheter att ingripa för närvarande följer av 101 § regeringsformen, som innebär att åtal mot justitieråd och regeringsråd får ske endast vid verkligt grova och för den enskilde ödesdigra fel i domarämbetets utövning. Författningsutredningens förslag innebär däremot att någon begränsning av dessa domares juridiska ansvarighet för ämbetsbrott ej längre skall föreligga och att ämbetsbrott av sådan domare alltså skall bedömas på samma sätt som ämbetsbrott av andra domare (SOU 1963: 17 s. 281—282). Häremot torde några invändningar i och för sig icke vara att resa. Fastmera är det ur principiell synpunkt befogat att riksdagens kontroll omfattar även den högsta domarmakten. Det ligger emellertid i sakens natur att justitiekanslern och ombudsmännen regelmässigt bör avhålla sig från att — annorledes än vid åtal, t. ex. i samband med avskrivning av klagomål — ge uttryck för en personlig uppfattning i lagtolkningsfrågor som prövats i högsta instans.

Gentemot justitieombudsmannens uppfattning att förevarande paragraf är tillfyllest, hävdas från ett flertal andra håll att de föreslagna grundlagsreglerna om riksdagens ombudsmän är alltför knapphändiga. I detta hänseende må till en början nämnas att *länsstyrelsen i Västernorrlands län* med hänsyn till ombudsmansämbetenas betydelse såsom rättssäkerhetsgarantier förordar att kompetenskraven för ombudsmännen — liksom för övrigt också för justitiekanslern — även i fortsättningen upptages i grundlag. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* erinrar om att ombudsmännen enligt 96 § gällande regeringsform skall äga lagkunskap. Detta kompetenskrav har utredningen uteslutit med motivering att den juridiska utbildningen för ombudsmännen är en så självklar förutsättning för ämbetsutövningen att bestämmelser härutinnan synes överflödiga. Länsstyrelsen anser icke detta vara bärande skäl för att låta nämnda kompetenskrav utgå ur lagtexten. Ett bibehållande av de nuvarande bestämmelserna skapar garantier för att dessa ämbeten icke i framtiden såsom politiska belöningar tilldelas personer, som icke äger erforderliga förutsättningar att utöva sådant ämbete.

Militieombudsmannen, som framför flera förslag till kompletteringar av reglerna i förevarande paragraf, hävdar bl. a. att antalet ombudsmän bör fixeras i grundlag. Efter att ha redogjort för utredningens förslag till grundlagsreglering i denna del och motivet därför (s. 466 f.) anför militieombudsmannen följande.

Huruvida denna reglering kan anses tillfredsställande synes i första hand bero på vilket syfte man vill uppnå genom vissa reglers upptagande i grundlag. I sådant hänseende uttalas i motiven (s. 39) att grundlagens huvuduppgift kan sägas vara att upplinjera en grundordning, en fast ram för den politiska aktiviteten. Under vissa förutsättningar ökar risken för att den politiska striden föres över på ett plan, där grundlagsenligheten i företagna åtgärder ifrågasättes. När det faktiska statsskicket kodifieras genom skriven författning innebär detta att en ökad styrka och motståndskraft gives åt den rådande ordningen. Vidare framhålles (s. 150 och 151) att den skrivna författningens syfte är att fastlägga de väsentliga reglerna om de högsta statsorganens uppbyggnad, verksamhetsformer och befogenheter. Statens många uppgifter är av så inbördes skiftande natur att de bör anförtros åt skilda organ, sammansatta med hänsyn just till vad de särskilda uppgifterna kräver och verksamma i former som anpassats efter uppgifterna. En bestämd och klar funktionsuppdelning underlättar den offentliga insynen i statsorganens verksamhet liksom den också kan läggas till grund för olika slag av ansvarsreglering och kontroll.

Beträffande funktionsuppdelningen i förslaget till regeringsform anföres, såvitt nu är ifråga, i motiven (s. 153—155) följande. Rikets styrelse tillkommer regeringen. En väsentlig uppgift för regeringen är att besluta författningar för rikets styrelse och förvaltning. Regeringsformen förutsätter också att regeringen, bl. a. genom justitiekanslern, har en allmän tillsynsmyndighet över hur lagar och författningar tillämpas. Förslaget till regeringsform innehåller lika litet som gällande grundlag någon fullständig uppräkning av de uppgifter som ankommer på regeringen. Konstruktionen är i stället den att så långt möjligt övriga statsfunktioner specificeras och att regeringens verksamhet i princip kan omfatta allt som ej är förbehållet annat statsorgan eller på annat sätt reglerat i grundlag eller lag. I förhållande till rikets styrelse och förvaltning har riksdagen en särskild, alltmera väsentlig kontrollfunktion. Från synpunkten av en klar funktionsuppdelning är det av betydelse att kontrollfunktionen utövas enligt bestämda, i grundlagen fastlagda former. Statsråden skall sålunda vara föremål för kontroll från riksdagens sida, och andra myndigheter än regeringen är från medborgerlig rättssäkerhetssynpunkt föremål för tillsyn genom riksdagens ombudsmän.

Med hänsyn till nu återgivna motivuttalanden måste det anses viktigt att den från riksdagens sida genom ombudsmännen utövade kontrollen är klart angiven till sin omfattning. Enbart ombudsmännens uppgift enligt det inledningsvis anförda stadgandet, att utöva tillsyn över lagars och andra författningars tillämpning, synes emellertid icke innefatta erforderlig precisering. Det är uppenbarligen en väsentlig skillnad om en sådan tillsynsverksamhet ombesörjes av två eller av ett stort antal ombudsmän. Därest man vill åstadkomma en fullständig och effektiv kontroll över hela fältet kräves givetvis en mångfald ombudsmän. Men det torde ej föreligga skäl att den extraordinära kontroll, som ombudsmännens tillsyn utgör, skall vara så omfattande. Hittills kan den sägas huvudsakligen ha haft karaktär av ingripande i särskilda fall då klagomål eller annan omständighet givit anledning därtill, och någon ändring i detta avseende har ej ifrågasatts. Eftersom en på dylikt sätt begränsad tillsynsverksamhet är en nödvändig följd av det förhållandet att, såsom för närvarande, endast två ombudsmän finnes, torde den erforderliga preciseringen enklast ernås genom att ombudsmännen bestämt angives till antalet. Detta synes vara angeläget också från en annan synpunkt. I olika sammanhang har det personliga momentet framhållits såsom något för ombudsmansinstitutionen väsentligt (se t. ex. SOU 1955: 50 s. 115). Med ett grundlagsstadgande som endast anger minimiantalet ombudsmän torde det vara

risk att uppkommen fråga om utökning av antalet ombudsmän prövas utan tillräcklig hänsyn till ombudsmansinstitutionens speciella natur.

Omfattningen av ombudsmännens kontroll är i viss mån även beroende av hur deras ämbetsområden bestämmes. Om ämbetsområdet för den ene av ombudsmännen är väsentligt större än för den andre kan helt naturligt den förstnämndes kontroll, allmänt taget, icke bli lika ingående som den sistnämndes. Det torde sålunda icke ha varit utan skäl som justitieombudsmannens och militieombudsmannens ämbetsområden noggrant angavs i gällande regeringsform då militieombudsmansämbetet år 1915 inrättades; vid försvarsupprustningen i samband med första världskrigets utbrott ville man ha en effektivare övervakning över försvarsväsendet än den som dittills utövats av justitieombudsmannen såsom ende ombudsman. Måhända kan sägas att en speciell övervakning alltjämt är påkallad för försvarets del, i det att ett stort antal medborgare varje år av tvång har att fullgöra militärtjänstgöring och att verksamheten inom försvaret i betydande omfattning är av farlig beskaffenhet. Utan tvivel är emellertid försvarets särställning i övervakningshänseende numera mindre motiverad än tidigare. På grund härav och då ett stadgande som ej anger ombudsmännens ämbetsområden närmast lär innebära att dessa skall ha ungefär samma storlek, torde det vara tillfyllest att i regeringsformen ombudsmännens antal fastslås utan angivande av ämbetsområdet för envar av dem.

I enlighet med vad sålunda anförts bör alltså i stadgandet i 9 kap. 6 § första stycket förslaget till regeringsform icke ombudsmännens minimiantal utan deras verkliga antal angivas. Det förefaller knappast troligt att behov av utökning skall uppkomma så hastigt att icke nyval till riksdagen kan avvaktas. Det nuvarande arbetsläget inom justitieombudsmansämbetet torde ej kunna anses tala för motsatsen. Därest icke förslag till ny regeringsform ända tills för något halvår sedan beräknats skola föreläggas 1964 års riksdag, skulle säkerligen den nu pågående utredningen om ombudsmansämbetenas framtida organisation och verksamhetsformer ha igångsatts tidigare än som skett.

Att ombudsmännens ämbetsområden anges i grundlag förordas i ett par andra yttranden. Sålunda anser *länsstyrelsen i Västernorrlands län* att i grundlag alltjämt bör anges de förvaltningsområden som står under ombudsmännens tillsyn. Länsstyrelsen tillfogar att detsamma bör gälla beträffande justitiekanslersämbetet. Även *länsstyrelsen i Stockholms län,* som finner stadgandena i förevarande lagrum mycket knapphändiga, ifrågasätter om det icke rimligen borde i grundlagen direkt anges vilka som är underkastade tillsyn av ombudsmännen.

Från några håll förordas att ombudsmännens åtalsbefogenhet alltjämt skall anges i grundlagen. *Militieombudsmannen* anför i denna del att föreskrifterna i gällande regeringsform, att ombudsman har att vid vederbörliga domstolar tilltala dem som underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter och att alla åklagare är skyldiga att biträda honom med åtals utförande, i förslaget icke synes ha annan motsvarighet än stadgandet i paragrafens sista punkt att åklagare på begäran skall biträda ombudsman. Uppgiften att utöva tillsyn kan i och för sig icke anses inrymma åtalsbefogenhet. Utomlands, där ämbeten inrättats efter mönster av den svenska ombudsmansinstitutionen, t. ex. i Danmark, Norge och Förbundsrepubliken

Tyskland, har vederbörande ämbetsinnehavare över huvud icke tillagts rätt att åtala. Då åtalsrätten emellertid måste anses konstitutiv för de nuvarande svenska ämbetena, bör det bland ombudsmännens grundläggande befogenheter uttryckligen anges att ombudsman äger tala å brott varigenom tjänsteplikt åsidosatts. I samband därmed synes även de allmänna åklagarnas skyldighet att biträda med åtals anställande och utförande böra preciseras. *Länsstyrelsen i Stockholms län* är inne på samma tankegång och ifrågasätter om det icke rimligen borde i grundlagen direkt utsägas att ombudsmännen intar ställning av åklagare. Även *justitieombudsmannen* anser det möjligen kunna ifrågasättas om icke åtalsbefogenheten är av den centrala betydelse att den bör omnämnas i förevarande lagrum. Så bör i varje fall ske, om lagstiftningsmakten framdeles — liksom hittills — skall vara samfälld. I så fall lär nämligen riksdagen icke kunna ensidigt genom bestämmelse i instruktionen ge ombudsmännen denna befogenhet.

I *militieombudsmannens* yttrande framföres tanken på komplettering av förevarande paragraf även i så måtto att rätten för ombudsman att erhålla biträde vid utredningar av olika slag bibehålles grundlagsfäst. Militieombudsmannen erinrar om att i den föreslagna paragrafens andra stycke bl. a. stadgas att statliga och kommunala tjänstemän på begäran skall tillhandagå ombudsman med upplysningar och yttranden. Vad sålunda föreskrives torde icke vara avsett att utgöra någon saklig inskränkning i förhållande till gällande regeringsform. Enligt denna har emellertid ombudsman rätt att av statens ämbetsmän erhålla »laglig handräckning». Med stöd härav brukar militieombudsmannen anlita myndigheter och enskilda tjänstemän att verkställa erforderliga utredningar innefattande bl. a. även förhör med personer som icke är tjänstemän, t. ex. värnpliktiga. Detta är givetvis betingat av att ombudsmansämbetet har en förhållandevis liten organisation och därför icke själv kan ombesörja utredningar annat än i undantagsfall. Då nämnda förfaringssätt knappast täckes av rätten att erhålla »upplysningar», synes det i klarhetens intresse vara lämpligt att detta ord utbytes mot »utredningar». Med beaktande av det nu anförda och av det tidigare framförda förslaget att även åtalsbefogenheten får kvarstå i grundlag föreslår militieombudsmannen att andra stycket av förevarande paragraf ges exempelvis följande lydelse: »Ombudsman må närvara vid domstols och annan myndighets överläggningar och avgöranden samt skall äga tillgång till deras protokoll och övriga handlingar. Statliga och kommunala tjänstemän skola på begäran tillhandagå honom med utredningar och yttranden. Ombudsman äger tala å brott varigenom tjänsteplikt åsidosatts. Allmän åklagare skall därvid på begäran biträda honom.»

Det från 99 § nuvarande regeringsform till förevarande paragraf överförda stadgandet om rätt för ombudsman att närvara vid domstols överläggningar kritiseras av *Svea* hovrätt. I dess yttrande framhålles att det förhållandet, att domstolarna endast har att rätta

sig efter gällande rättsregler och icke efter anvisningar i konkreta fall, självfallet innebär att domarna icke får utsättas för någon form av personlig påverkan. Det måste därför ur principiell synpunkt starkt ifrågasättas om riksdagens ombudsmän skall ha rätt att övervara domstols överläggning. Hovrätten förordar att ombudsmännens nämnda rättighet borttages.

7 §.

Föreskriften i första punkten av paragrafens andra stycke bör enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* icke upptagas i grundlag utan överföras till instruktionen för revisorerna i analogi med vad som föreslagits i fråga om motsvarande bestämmelse beträffande ombudsmännen.

Angående stadgandet i andra styckets andra punkt åberopar *regeringsrättens ledamöter* vad de anfört under 9 kap. 1 §.

8 §.

Såsom framgått redan under 2 kap. 1 § (SOU 1965: 2 s. 134) anser *riksdagens justitieombudsman* att stadgandet i förevarande paragraf med viss fördel kan sammanföras med nyssnämnda lagrum, som bl. a. berör tryckfriheten i allmänhet.

10 KAP.

Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden

Kapitlet i dess helhet har tillstyrkts eller lämnats helt utan erinran av *Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, civilförsvarsstyrelsen, statskontoret, statens jordbruksnämnd, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs* och *Jämtlands län* samt *Gotlands, Malmöhus* och *Jämtlands läns landstings förvaltningsutskott. Länsstyrelsen i Västerbottens län* kan i allt väsentligt biträda förslagen i kapitlet. Likartad ståndpunkt intar även *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, riksrevisionsverket* och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.*

Flera av nu nämnda remissorgan, liksom vissa andra myndigheter, som behandlat förevarande kapitel, har understrukit värdet av att i grundlag upptages regler i de ämnen kapitlet avser. Sålunda anför *överbefälhavaren* — under erinran om att försvaret är en av våra väsentliga samhällsfunktioner — att bestämmelserna i kapitlet är mycket viktiga. Att sådana bestämmelser saknas i gällande grundlagar är en brist i vår beredskapslagstiftning. Särskilt betänkligt är att det för närvarande inte finns författningsenligt stöd för att inrätta en riksdagens krigsdelegation. Överbefälhavaren vill därför framhålla det angelägna i att bestämmelser motsvarande förslagets 10 kap. snarast fastställes utan avbidan på författningsreformen i övrigt. *Civilförsvarsstyrelsen* uttalar sin särskilda tillfredsställelse över att det gamla och angelägna önskemålet om grundlagsenlig reglering av hithörande spörsmål nu kommer till stånd. Ur civilförsvarets synpunkt finns intet att erinra mot de föreslagna bestämmelserna, som synes vara väl utformade och ägnade att befrämja landets motståndskraft under krig och därmed jämförliga förhållanden.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, som ingår något utförligare på den allmänna uppläggningen av förevarande kapitel, vill understryka nödvändigheten av att statsmakterna skall ha ett klart stöd för sitt handlande i grundlagen även under extraordinära förhållanden. Det är för det psykologiska försvarets möjligheter att verka gentemot en splittrande propaganda betydelsefullt, att lagligheten av statsorganens handlande inte kan ifrågasättas. Nämnden vill i detta avseende erinra om broschyren »Om kriget kommer», vari det slås fast att »Sverige i krig liksom i fred styres enligt grundlagarna och att varje 'regering' som tillkommit i annan ordning är olaglig». Det måste betecknas som en påtaglig brist att nuvarande grund-

lagar med få undantag saknar bestämmelser om statsmakternas handlande under krig och andra utomordentliga förhållanden. Det är därför synnerligen angeläget att redan i fred utforma och besluta den lagstiftning som kan vara nödvändig för styrelsens utövande på laglig grund. Syftet härmed är också att försvåra för främmande inkräktare eller illojala element inom landet att usurpera makten med lagliga medel. Beredskapsnämnden vill därför tillstyrka att i grundlagen upptages särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden enligt det förslag som utredningen lagt fram. I nämndens yttrande erinras vidare om att utredningen vid sin diskussion om utformningen av krigskapitlet avvisat tanken på att ge regeringen en generell fullmakt för krigstida förhållanden. Den har i stället gått på den linjen att genom lagstiftningen så långt omständigheterna medger söka garantera riksdagens medverkan även i en krigssituation. Utredningen har valt en annan väg än den Norge följt i sin lagstiftning, som ger regeringen generell rätt att vidtaga de åtgärder som befinnes nödvändiga. Man kan utgå från att den norska ståndpunkten bestämts av egen dyrköpt krigserfarenhet och insikt om det nutida krigets våldsamma förlopp. Det kan ifrågasättas om inte det norska tillvägagångssättet är det mest realistiska i en snabbt uppblossande kris. Det förslag som utredningen stannat för får anses mera omständligt och mindre effektivt i svåra situationer än en generell fullmakt. För utredningens ståndpunkt talar å andra sidan framför allt att en omfattande »speciell» fullmaktslagstiftning redan åstadkommits i Sverige, vilken automatiskt träder i tillämpning vid omedelbar krigsfara genom beredskapslarm. Frånsett bristen på bestämmelser i grundlagen finns sålunda laglig grund för riksstyrelsens handhavande under krigstida förhållanden. Utredningen har också modifierat sitt förslag såtillvida att det öppnar möjlighet för regeringen att utöva riksdagens befogenheter i viss situation. Beredskapsnämnden kan därför godtaga utredningens förslag såsom det närmare utformas i krigskapitlet.

Synpunkten att det framstår som angeläget att statsmakterna även under extraordinära förhållanden kan handla i överensstämmelse med grundlagen understrykes också av *länsstyrelserna i Kristianstads, Malmöhus, Kopparbergs* och *Västerbottens län. Sistnämnda länsstyrelse* tillägger att, i valet mellan att därvid ge regeringen mera generella befogenheter att handla eller att bibehålla riksdagen vid möjligheten att fungera så långt möjligt är, länsstyrelsen liksom utredningen förordar det senare alternativet. Även *länsstyrelsen i Kristianstads län* anser det angeläget att, såsom utredningen föreslagit, riksdagen också under krig bibehålles i sina funktioner som ett verksamt statsorgan. Till förmån för en sådan ordning uttalar sig också *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Jämtlands län,* vilken sistnämnda framhåller att genom förslaget till 10 kap. goda förutsättningar synes ha skapats för att statsmakterna även under extraordinära förhållanden kan handla inom grundlagens råmärken.

Statskontoret, som i kapitlet främst beaktat bestämmelserna om riksdagens, regeringens och förvaltningens funktionssätt då riket är i krig, finner dessa bestämmelser utgöra ett värdefullt tillskott till den skrivna författningen. Statskontoret har ej heller något att erinra mot utformningen av bestämmelserna i 1 § om beredskapsbudget för rikets försvar och beredskapsbudget för ekonomisk kris eller annat nödläge. Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* synes de i förslaget intagna föreskrifterna om rikets styrelse vid utomordentliga förhållanden vara väl genomtänkta.

I ett par yttranden framskymtar någon tveksamhet i fråga om principerna för den föreslagna regleringen. *Svea hovrätt* understryker till en början vikten av att lagstadgade former finnes för alla de särskilda åtgärder statsmakterna kan finna erforderliga under krig och andra extraordinära förhållanden. Hovrätten delar även utredningens mening att riksdagen så långt det är möjligt bör fungera under orostider. Särskilda bestämmelser för statsmakternas verksamhet och befogenheter under krig, krigsfara och andra extraordinära förhållanden bör därför intagas i regeringsformen. Önskan att skapa laglig grund för extraordinära åtgärder får dock, påpekar hovrätten, icke bli ett självändamål. För den som får sin frihet beskuren eller egendom beslagtagen innebär vetskapen om att det skett i lagliga former ofta endast en ringa tröst. De ökade befogenheter som ges regeringen och andra myndigheter liksom de förenklade former som stadgas för riksdagens och myndigheternas verksamhet måste begränsas till vad som rimligen kan antagas vara nödvändigt. Detta gäller särskilt då varken krig eller akut krigsfara råder men förhållandena likväl anses extraordinära. Begreppet »andra utomordentliga förhållanden» är ytterst tänjbart och kan komma att åberopas av en regering även under tider då en stark folkopinion med fog kan göra gällande att förhållandena är skäligen normala. Det kan här vara anledning att påminna om de invändningar som i slutet av 1940-talet gjordes mot vidmakthållande av viss krigslagstiftning, som endast kunde tillämpas under krig, krigsfara eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden. I anslutning till det sist sagda må även framhållas att *Sveriges akademikers centralorganisation* anser det vara en brist ur rättssäkerhetssynpunkt att stadgande saknas om hur visshet skall erhållas att krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden råder; förekomsten av sådant tillstånd medför en rad i kapitlet angivna, betydelsefulla ändringar i vad annars skall gälla.

Tveksamhet ur en annan synpunkt framför *länsstyrelsen i Stockholms län,* som också finner det i och för sig naturligt och riktigt att utredningen till behandling upptagit även de spörsmål som avses i förevarande kapitel och velat skapa stöd i grundlagen för det agerande i friare former av olika statsorgan — särskilt de främsta — som i ett skärpt krigs- eller krisläge framstår såsom oundgängligen nödvändigt. Vad beträffar det närmare innehållet i de föreslagna bestämmelserna synes detta också på det hela taget

tillfredsställande underbyggt och väl balanserat; måhända kan man dock på en eller annan punkt hysa någon tvekan, om förslaget uppbäres av en tillräckligt realistisk syn på och full inlevelse i det speciella ämnets mångahanda och svåröverblickbara problemställningar. I ett verkligt tillspetsat, mer eller mindre kaotiskt krigsläge lär det, såvitt länsstyrelsen förstår, under alla förhållanden bli nödvändigt att, åtminstone i viss utsträckning, falla tillbaka på den av utredningen i motiven något berörda s. k. konstitutionella nödrätten.

Beträffande kapitlets disposition anmärker *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* att paragrafföljden inte synes tillräckligt framhäva det väsentligaste i förevarande avsnitt, nämligen riksdagens medverkan i riksstyrelsen *under krig*. De tre paragrafer — 4, 6 och 9 §§ — som direkt reglerar riksdagens ställning i krigssituationen bör av denna anledning komma först.

1 §.

Denna paragraf har uttryckligen tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *Svea hovrätt, överbefälhavaren, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap* och *länsstyrelsen i Gävleborgs län. Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap,* som något utvecklar sin ståndpunkt, framhåller att paragrafen är en direkt motsvarighet till de i 63 § gällande regeringsform meddelade bestämmelserna om en obligatorisk beredskapsstat för försvarsväsendet och en icke-obligatorisk beredskapsstat för ekonomisk kris eller annat nödläge, dock med den skillnaden att de i nämnda stadgande meddelade allmänna bestämmelserna om villkoren för användning av anslag å beredskapsbudget enligt utredningens förslag skall upptagas i en särskild lag och icke såsom nu i grundlagen. Eftersom det nuvarande, sedan år 1941 tillämpade systemet med beredskapsstater visat sig lämpligt och då grundlagen enligt överstyrelsens mening icke bör belastas med detaljföreskrifter, motsvarande de i 63 § regeringsformen upptagna, vill överstyrelsen för sin del tillstyrka utredningens förslag till grundlagsstadgande.

Riksrevisionsverket, som ej tar bestämd ställning till förslaget, anser i likhet med utredningen att nuvarande detaljföreskrifter rörande beredskapsbudget bör bibehållas. I vilken utsträckning föreskrifterna bör ingå i grundlagen eller i den särskilda budgetlagen torde emellertid få bedömas först i samband med utarbetande av förslag till sistnämnda lag.

Kritik mot paragrafens utformning har framförts endast av *regeringsrättens ledamöter (majoriteten),* som förklarar att olika meningar kan råda om lämpligheten att från grundlagen avföra samtliga de föreskrifter som anger beredskapsstaternas provisoriska karaktär. Emellertid synes i vart fall påkallat att det jämväl beträffande beredskapsbudgeten för rikets försvar redan i grundlagen anges att denna har avseende endast på krig eller krigsfara.

2 §.

Paragrafen har uttryckligen lämnats utan erinran av *hovrätten för Västra Sverige, överbefälhavaren, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap* och *länsstyrelsen i Gävleborgs län.*

Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap erinrar i sitt yttrande till en början om att enligt gällande regeringsform den lagstiftande makten tillkommer Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt. Något undantag därifrån har icke gjorts för krig eller andra extraordinära förhållanden. Det i dylika situationer starkt framträdande behovet av ett snabbt handlande samt angelägenheten av att en tilltänkt åtgärd icke blir känd i förväg gör emellertid att riksdagens samtycke därtill i allmänhet icke kan avvaktas. Under såväl första som andra världskriget tillgreps därför utvägen att genom särskilda av riksdagen utfärdade fullmaktslagar bemyndiga Kungl. Maj:t att själv under vissa i lagarna angivna utomordentliga förhållanden besluta om åtgärder, vartill riksdagens medverkan eljest skulle varit erforderlig. Dessa ursprungligen tidsbegränsade fullmaktslagar har varit föremål för översyn och är numera i allmänhet permanenta och så konstruerade, att de automatiskt träder i tillämpning vid krig samt att regeringen vid krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden äger förordna att bestämmelserna helt eller delvis skall äga tillämpning. Förordnandet skall dock inom en månad underställas riksdagens prövning. I vissa fall — såsom i fråga om bestämmelser i allmänna förfogandelagen och allmänna tjänstepliktslagen — gäller att Kungl. Maj:t endast med riksdagens samtycke äger förordna att bestämmelserna skall äga tillämpning. Fullmaktslagarna intar en central ställning i vår beredskapslagstiftning och utgör den formella grund på vilken den ekonomiska beredskapsplanläggningen för närvarande bygger.

Enligt utredningens förslag till regeringsform, anför överstyrelsen vidare, skall lagstiftningsmakten tillkomma riksdagen ensam och någon delegation av riksdagens befogenheter på detta område bör enligt utredningen icke kunna medges utan stöd i grundlag. Eftersom fullmaktslagarna otvivelaktigt kan innebära ett frångående av den för normala förhållanden föreslagna kompetensregleringen men dylika lagar icke kan undvaras i vissa situationer, anser överstyrelsen, i likhet med utredningen, att i grundlagen bör intagas bestämmelser som möjliggör stiftandet av sådana lagar. Den i förevarande paragraf meddelade bestämmelsen, som innebär att riksdagen, i överensstämmelse med vad som för närvarande tillämpas, genom s. k. ramlag äger bemyndiga regeringen att, då riket är i krig eller krigsfara eller då andra utomordentliga förhållanden råder, i visst ämne meddela föreskrifter som eljest skolat ges i lag eller med stöd av lag, anger enligt överstyrelsens mening på ett otvetydigt sätt förutsättningarna för att lagen får tillämpas. Dessa är desamma som anges i flertalet nuvarande fullmaktslagar, nämligen krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Ordalydelsen utgör

dock icke något hinder mot att förutsättningarna begränsas i lagen eller att, i överensstämmelse med vad nu gäller, såsom förutsättning för lagens tillämplighet anges att bestämmelserna i visst läge, t. ex. krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden, får tillämpas endast med riksdagens samtycke eller att regeringens förordnande inom viss tid skall underställas riksdagens prövning. Med ett grundlagsstadgande av det innehåll utredningen föreslagit erhålles enligt överstyrelsens mening en säker formell grund för den redan befintliga ramlagstiftningen och de ytterligare ramlagar som framdeles kan bli erforderliga för tillgodoseende av beredskapen på olika områden. Överstyrelsen hälsar därför förslaget med tillfredsställelse.

Även *hovrätten för Västra Sverige* uttalar sin tillfredsställelse över att den s. k. fullmaktslagstiftningen genom förslaget erhåller grundlagsstöd.

Ur flera synpunkter k r i t i s k till utformningen av förevarande paragraf ställer sig *Svea hovrätt,* som inledningsvis framhåller att enligt hovrättens mening för överlåtelse av lagstiftningsbefogenhet klart grundlagsstöd måste finnas. Behovet av delegationsmöjlighet för krigsförhållanden kan svårligen bestridas. Hovrätten vill dock starkt ifrågasätta om utrymmet för delegation skall göras så vitt som utredningen föreslagit. Till en början må framhållas att i paragrafen undantag icke gjorts för grundlag ehuru detta måste vara utredningens mening. I konsekvens med formuleringen av delegation enligt 4 kap. 9 § bör direkt anges att ramlag — oavsett formerna för dess antagande — icke får innehålla delegation i avseende som innebär rätt att ändra grundlag. Vidare är begreppet »andra utomordentliga förhållanden» ytterst tänjbart. Hovrätten finner det angeläget att denna term ersätts med en annan av snävare innebörd. Det är dock icke möjligt att inom ramen för remissyttrandet granska beståndet av fullmaktslagar för kristider och avge förslag om lämplig gränsdragning i förevarande hänseende. I detta sammanhang vill hovrätten erinra om att vi har fullmaktslagar, som icke avser krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden (t. ex. lagen den 17 maj 1963 om ersättning för skada i följd av atomfartygs drift, SFS nr 158). Här kan också, eftersom skattebeslut enligt förslaget skall ske genom stiftande av lag, erinras om de olika fall då Kungl. Maj:t erhållit rätt att ändra gällande tulltaxa. För den händelse det skulle anses önskvärt att ge regeringen sådana och likartade befogenheter kan det bli skäl att omarbeta 10 kap. 2 § och insätta stadgandet i 7 kap. Hovrätten anför vidare att de föreskrifter regeringen meddelar med stöd av en ramlag, hur ingripande de än må vara för näringsliv och enskilda medborgare, sannolikt kommer att beslutas och utfärdas utan föregående publicitet. Till skillnad mot vad som gäller för lag stiftad av riksdagen får pressen och andra språkrör för den allmänna opinionen icke tillfälle att i förväg diskutera och belysa de frågor som skall regleras. Denna nackdel är enligt hovrättens mening så avsevärd att den måste allvarligt beaktas när det gäller att bestämma delegationsområdet för andra tider än krig och krigsfara. En-

ligt förslaget avser delegationsmöjligheten föreskrifter som eljest skolat ges i lag eller »med stöd av lag». De citerade orden torde kunna utgå, eftersom det icke fordras någon ramlag utan endast en vanlig lag för att regeringen skall kunna utfärda sådana föreskrifter. Förslaget innehåller att i ramlag noggrant skall anges under vilka förutsättningar den får tillämpas. Enligt hovrättens mening bör även noggrant anges syftet med föreskrifterna. Utredningen har icke diskuterat frågan om särskilda formkrav för antagande av ramlag. Med hänsyn till att genom sådan lag regeringen kan erhålla mycket vittgående befogenheter är det skäl att överväga om icke kvalificerad majoritet bör fordras.

I likhet med Svea hovrätt anser *länsstyrelsen i Malmöhus län* en närmare precisering av innebörden av uttrycket »utomordentliga förhållanden» vara önskvärd. *Sveriges akademikers centralorganisation,* som kommer in på en närbesläktad tankegång, anför att det beträffande gällande fullmaktslagar i allmänhet är ordnat så att de automatiskt träder i tillämpning vid krig men att vid krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden regeringen har att meddela särskilt förordnande att de skall träda i funktion. Formliga beslut bör emellertid meddelas även som underlag för tillämpning av grundlagsstadganden om förhållanden vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Härigenom erhålles de fasta utgångspunkter som erfordras för att systemet skall fungera på ett betryggande sätt. Det framstår även som önskvärt att den i fullmaktslagarna tillämpade ordningen med godkännande av riksdagen inom viss tid — en eller två månader — av den utfärdade deklarationen ges motsvarighet i grundlagen. Bestämmelser i nu nämnda avseenden bör sålunda intas i regeringsformen.

Ett par remissorgan finner den av utredningen använda beteckningen ramlag mindre lämplig. Sålunda framhåller *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* — efter att ha uttalat sin anslutning till vad utredningen anfört rörande formerna för lagstiftning om fullmaktslagar — att nämnden dock icke är övertygad om att uttrycket ramlag bättre karakteriserar vad lagstiftningen här avser. Utredningen synes närmast motivera omdöpningen med att fullmakt i utlandet tolkas som generell fullmakt, vilket är missvisande för svenska förhållanden. Detta synes nämnden föga väsentligt. Viktigast är att det av namnet klart framgår vilket ändamål lagstiftningen har och för vilken situation den skall gälla. Uttrycket ramlag är till sitt innehåll obestämt och svävande. Lagstiftningen avser inte normala fredsförhållanden utan skall träda i tillämpning vid krig eller krigsfara. Ordet ramlag ger ingen anknytning till en sådan situation utan är snarast ägnat att undanskymma detta förhållande. Nämnden vill därför föreslå att uttrycket fullmaktslag bibehålles. Även *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* vill för sin del motsätta sig att benämningen ramlag införes i grundlagen. Om särskild beteckning över huvud taget anses erforderlig för de lagar som här avses, torde den hittillsvarande benämningen fullmaktslagar vara att föredraga. Det torde böra uppmärk-

sammas att det väsentliga i riksdagens »fullmakt» till Kungl. Maj:t ofta synes ha bestått i ett bemyndigande att under vissa förutsättningar sätta en av riksdagen antagen lag i kraft.

3 §.

Denna paragraf har uttryckligen lämnats utan erinran av *länsstyrelsen i Gävleborgs län.*

Från flera håll hävdas beträffande paragrafens första stycke att lagtext och motiv ej stämmer helt överens. *Regeringsrättens ledamöter (majoriteten)* anför sålunda att i utredningens motiv anmärkes, att krigsmakten skall för rikets försvar kunna användas även utanför rikets gränser. Detta framgår ej klart av lagtexten. Ej heller ger bestämmelserna i paragrafen otvetydigt vid handen, huruvida riksdagens medverkan därtill fordras eller ej. Ett förtydligande härvidlag torde vara behövligt. En liknande anmärkning framföres av *överbefälhavaren,* som inledningsvis erinrar om att ett nutida krig kan komma överraskande och med ett våldsamt inledningsskede, varvid kuppföretag är en tänkbar angreppsform. Det är av stor betydelse att krigsmakten omedelbart kan insättas till avvärjande av sådana företag, såsom 3 § även synes ha förutsatt. Det är enligt överbefälhavarens uppfattning också nödvändigt att delar av krigsmakten i en sådan situation kan insättas för försvarsuppgifter även utanför rikets gränser. Detta gäller såväl flyg- och sjöstridskrafter som markstridskrafter, t. ex. i form av spaningsförband, vilka omedelbart efter ett överraskande anfall mot vårt land kan behöva insättas även utanför gränserna. I motiven (SOU 1963: 17 s. 477) antyds också att krigsmakten bör kunna användas på detta sätt. Överbefälhavaren tolkar därför formuleringen i 3 § första stycket så att denna befogenhet att utnyttja krigsmakten är för handen. Denna tolkning bör dock klargöras tydligare genom att andra meningen i paragrafens första stycke utformas på följande sätt: »Ej heller må — annat än i den omfattning som krävs för att omedelbart kunna avvärja påbörjat angrepp — utan riksdagens medgivande svensk väpnad styrka sändas till annat land, såvida icke förpliktelse därtill föreligger på grund av rikets anslutning till mellanfolklig organisation.» Att oklarhet föreligger i förevarande hänseende anser också *länsstyrelserna i Södermanlands* och *Malmöhus län,* vilken sistnämnda uttalar att det står klart att regeringen vid anfall mot riket skall vara befogad att utan dröjsmål insätta rikets krigsmakt för försvar mot angrepp samt att rikets krigsmakt eller del därav i andra fall icke skall kunna insättas i strid utan riksdagens medgivande. Ehuru den föreslagna grundlagstexten synes ge vid handen att regeringen icke skall vara befogad att ensam besluta om användning av krigsmakten för rikets försvar även utanför landets gränser, återfinnes likväl i motiven (s. 477) ett uttalande, som kan föranleda en annan tolkning. Full klarhet måste skapas i denna fråga.

I ett par yttranden hävdas att bristande överensstämmelse mellan lagtext

och motiv föreligger även i ett annat hänseende. *Svea hovrätt* erinrar om att utredningen i motiven framhållit det självklara förhållandet att krigsmakten utan dröjsmål bör insättas i strid till rikets försvar för den händelse vårt land utsättes för angrepp från annan stat. I den föreslagna lagtexten har emellertid valts formuleringen »för att avvärja angrepp mot riket». Eftersom avvärja kan betyda förebygga (jfr 5 kap. 8 § strafflagen och 24 kap. 1 § brottsbalken) ger denna formulering utrymme för en vidare tolkning, nämligen såsom avseende även ingripande för att avvärja ett väntat men icke påbörjat anfall. Antingen bör lagtexten eller motiven ändras. *Hovrätten för Västra Sverige* torde åsyfta samma oklarhet då hovrätten förklarar sig ha funnit att lagtexten ger rum för en vidare tolkning än vad som kan utläsas av motiven. Lagtexten uttrycker enligt hovrätten bättre än motiven vad som lär vara åsyftat.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser det i första styckets andra punkt förekommande uttrycket mellanfolklig organisation vara alltför obestämt. Länsstyrelsen förklarar sig dela utredningens uppfattning att svensk trupp endast med riksdagens medgivande skall kunna sändas till annat land för bevakningsuppgifter av polisiär natur samt att undantag från denna regel bör stadgas för det fall att särskilt avtal träffats med FN att till dess förfogande ställa väpnade styrkor för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Har sådant avtal med FN träffats, bör självfallet svensk trupp utan riksdagens hörande kunna ställas till FN:s förfogande. Emellertid vill länsstyrelsen här understryka att det i lagtexten använda begreppet »mellanfolklig organisation» bör preciseras närmare. I yttrandet hävdas att enligt motiven till förevarande paragraf endast FN anses motsvara nämnda begrepp, under det att samma uttryck i 4 kap. 9 § inrymmer även en sådan organisation som EEC, vilken har helt andra syften och en annan uppbyggnad än FN.

Vad därefter angår paragrafens andra stycke erinrar *Svea hovrätt* om att det föreligger en folkrättslig skyldighet att vidtaga där angivna åtgärder. Vid sådant förhållande kan ifrågasättas om icke stadgandet kan utgå. *Överbefälhavaren* framhåller att krigsmakten enligt IKFN — Instruktion för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt — under vissa förhållanden äger bruka våld redan under allmänt fredstillstånd. Då någon inskränkning i denna befogenhet ej bör göras, föreslås att stadgandet erhåller följande lydelse: »För att värna rikets suveränitet eller dess neutralitet under krig mellan — — —.»

Frågan om mera omfattande kompletteringar av regleringen i 3 § diskuteras av *Svea hovrätt,* som inledningsvis framhåller att i grundlagen självfallet bör ingå bestämmelser som reglerar befogenheten att vidtaga åtgärder vilka innebär att riket försättes i krigstillstånd. Utredningen har i detta hänseende nöjt sig med att ge föreskrifter om rätt att insätta

krigsmakten i strid. Med det långsiktiga perspektiv en grundlagsstiftare måste ha kan man dock icke gärna helt bortse från möjligheten av krigsförklaring utan samtidigt insättande av krigsmakten i strid på sådant sätt att redan därigenom krigstillstånd inträder. Eftersom det icke utan vidare är klart att i den regeringen tillkommande rätten att styra riket skall eller bör ingå en obegränsad befogenhet att utfärda krigsförklaring, bör föreskrift omfattande jämväl rätten att förklara krig ges i 10 kap. Hovrätten finner sig icke böra avge något förslag till kompetensfördelning i detta hänseende. Mot det sagda skulle möjligen kunna invändas att behovet av riksdagens medverkan i fråga om faktiska möjligheter att föra krig gör föreskrifter om rätten att utfärda krigsförklaring onödiga. Ett sådant resonemang är dock knappast hållbart, dels därför att krigsförklaringen lätteligen kan orsaka sådant läge där regeringen har formella förutsättningar för förande av krig och dels därför att det genom krigsförklaringen uppkomna tillståndet kan försätta riksdagen i sådan tvångssituation att dess medverkan kan erhållas lättare än eljest. Vidare framhålles att utredningen i sina överväganden icke synes ha räknat med den eventualiteten att Sverige skulle kunna komma att ingå någon militärallians med skyldighet att vid angrepp mot allierad stat komma denna till hjälp med militära maktmedel. Den i 3 § använda formuleringen »angrepp mot riket» kan icke utan vidare sägas täcka en situation med angrepp mot paktmedlem även om i pakten anges att angrepp mot en medlemsstat skall betraktas som angrepp jämväl mot övriga. Dock kan invändas att i dessa fall riksdagens samtycke bör inhämtas innan Sverige insätter krigsmakten i strid. Hovrätten påpekar ytterligare att utredningen icke i något sammanhang tagit upp frågan om befogenhet att ingå vapenstilleståndsavtal eller rätten att sluta fred. Enligt gällande regeringsform tillkommer befogenheten att sluta fred Kungl. Maj:t, (13 §), medan riksdagens godkännande krävs för åtskilliga fall av vanliga överenskommelser med främmande stat. I motiven till förslagets motsvarighet till 12 § nuvarande regeringsform (4 kap. 8 §) sägs intet som tyder på att man avsett att det nya lagrummet skulle omfatta mer än 12 § och inrymma även fredsfördrag. Hovrätten finner det önskvärt att en ny regeringsform får sådan avfattning och motivering att därav klart framgår regeringens och riksdagens befogenheter i fråga om vapenstillestånd och fredsfördrag. Det torde få anses självklart att riksdagens medverkan skall krävas så långt det är praktiskt genomförbart.

4 §.

Paragrafen har uttryckligen godtagits av *överbefälhavaren* och *länsstyrelsen i Gävleborgs län*. Ej heller *Svea hovrätt* har någon egentlig erinran mot förslaget men vill dock påpeka, att föreskriften i första stycket om kallelse till riksmöte innebär direktiv till såväl regeringen som talmannen (jfr

1 kap. 3 § förslaget till riksdagsordning) utan att det anges vem det i första hand skall åligga att utfärda kallelsen.

5 §.

Förevarande paragraf har uttryckligen lämnats utan erinran av *överbefälhavaren* och *länsstyrelsen i Gävleborgs län. Svea hovrätt* — som erinrar om att hovrätten icke haft att yttra sig angående bestämmelserna i 6 kap. om val till riksdagen — finner sig beträffande förevarande lagrum endast böra framhålla att frågan om urtima val kan behöva övervägas närmare. Detta gäller särskilt vid reglering inom ramen för gällande regeringsform, enligt vilken beslut om urtima val till skillnad mot förslaget kan föranleda upplösande av sittande riksdag.

Viss kritik mot paragrafens utformning framföres av bl. a. *regeringsrättens ledamöter (majoriteten)*, vilka erinrar om att i 30 § nuvarande riksdagsordning bl. a. stadgas, att vid krig eller krigsfara må beslutas att val till riksdagen skall uppskjutas. Därvid kan valperiod, som skolat utlöpa, förlängas med ett år och giltighetstiden för det val, som äger rum i stället för det uppskjutna, förkortas med likaledes ett år. Enligt förslaget må i angivna situation val inställas. Förslaget innehåller icke någon upplysning om hur det i sådant fall går med mandattiden. I motiven utsäges emellertid att den omständigheten, att valet inställes och icke uppskjutes, medför att den löpande valperioden förlänges till dess ny valperiod börjar löpa. Särskilt stadgande därom har utredningen ansett icke vara erforderligt. Den föreslagna regleringen med automatisk förlängning av valperioden torde i och för sig icke böra föranleda några erinringar. Den utformning stadgandet fått innebär emellertid att en tydlig och uttömmande bestämmelse ersatts med en oklar sådan, vilket knappast kan anses tillfredsställande. Ett uttryckligt stadgande om förlängning av valperioden bör därför intagas i förevarande paragraf. Likaså saknar förslaget motsvarighet till bestämmelsen i 30 § gällande riksdagsordning om begränsning av uppskov med val till högst ett år i sänder. I stället stadgas att, för den händelse val inställts, val skall hållas så snart ske kan. En sådan anordning kan uppenbarligen lätt leda till att nytt val uppskjutes onödigt lång tid. Om begränsningen av uppskovstidens längd avskaffas, synes därför någon annan säkerhetsregel böra införas. Åtminstone torde böra uttryckligen anges vem som har att föranstalta om att nytt val kommer till stånd.

Att förslaget icke upptager någon motsvarighet till nuvarande regel om begränsning av tiden för uppskov med val påtalas även i ett par andra remissvar. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* — som uttryckligen tillstyrker att riksdagen i regeringsformen tillägges befogenhet att med föreslagen kvalificerad majoritet på förslag av regeringen besluta om inställande av lagtima val, då riket är i krigsfara, och som även tillstyrker att i grundlag stadgas förbud mot val till riksdagen under krig utan riksdagens samtycke — anser

det sålunda mindre lämpligt att ändra gällande bestämmelse, innebärande att val endast kan uppskjutas ett år i taget. Förslaget att val vid krigsfara skall kunna »inställas» och att nytt val »skall hållas så snart ske kan» synes länsstyrelsen alltför lösligt. Ej heller *länsstyrelsen i Västernorrlands län* finner den föreslagna regeln, att lagtima val, som inställts på grund av krigsfara, skall hållas så snart ske kan, tillräckligt bestämd. Lämpligare torde vara att bibehålla det i 30 § riksdagsordningen stadgade förfarandet att valet får uppskjutas, dock högst ett år från det valet bort äga rum, och att frågan då må omprövas.

I likhet med regeringsrättens flesta ledamöter anser även *länsstyrelserna i Södermanlands* och *Malmöhus län* att i lagtexten bör direkt utsägas att, om riksdagsval inställes eller uppskjutes, löpande valperiod förlänges till dess ny valperiod börjar löpa.

6 §.

Beträffande denna paragraf må hänvisas till den remissammanställning som intagits i prop. 1964: 140 s. 167 ff. I yttrande, som inkommit efter det att nämnda sammanställning färdigställts, erinrar *högsta domstolens ledamöter* om att enligt stadgandets första stycke riksdagens befogenheter efter visst förordnande skall utövas av riksdagens krigsdelegation. Något partiellt överförande av befogenheterna är det icke fråga om. Rätten att stifta grundlag skall sålunda, såsom framgår vid en jämförelse med 10 kap. 9 § och av uttalande i motiven, likaledes tillkomma krigsdelegationen. Frånsett att lämpligheten härav kan ifrågasättas, är det ej lätt att inse, hur förevarande stadgande skall kunna förenas med bestämmelserna i 7 kap. 3 och 4 §§. En översyn av stadgandet torde enligt ledamöterna vara påkallad.

7 §.

Paragrafen har uttryckligen lämnats utan erinran av *länsstyrelsen i Gävleborgs län. Överbefälhavaren* konstaterar med tillfredsställelse att förevarande paragraf ger regeringen möjligheter att utan dröjsmål fatta avgörande beslut i krig eller krigsfara. Han har därför ingenting att erinra mot det föreslagna stadgandet om ministerråd av föreslagen storlek men vill framhålla, att det vid krig eller krigsfara, när särskilt skyndsamma beslut erfordras, torde vara nödvändigt att även viktiga beslut kan fattas av enskilt statsråd. Då gränsdragningen av beslutsrätten mellan ministerråd och enskilt statsråd kommer att regleras i regeringsstadgan, bör spörsmålet beaktas vid utformningen av denna. Överbefälhavaren förutsätter att han beredes tillfälle att yttra sig över förslaget till stadga.

Viss tvekan beträffande förslaget uttalar *Svea hovrätt,* som anser det självfallet att under krig eller vid omedelbar krigsfara regeringsbeslut i ministerråd skall kunna fattas snabbt och när som helst under dygnet. Om minimiantalet statsråd fördenskull skall sättas så lågt som till tre kan dock

vara något tveksamt. Vid ställningstagande till denna fråga bör självfallet beaktas de stora befogenheter regeringen har under krig, särskilt om föreskriften i 9 § blir tillämplig. Hovrätten framhåller vidare att utredningen ej alls berört frågan om det under krig eller krigsfara kan behövas särskilda bestämmelser angående vilka ärenden som skall obligatoriskt avgöras i konselj och alltså erfordra Konungens medverkan. I och med att det parlamentariska statsskicket grundlagsfästes ter det sig naturligt att anpassa formerna för regeringens verksamhet helt efter praktiska överväganden. — Utredningen har framhållit att det i händelse av krig kan bli erforderligt att förlägga riksstyrelsen till annan ort än huvudstaden men att särskild bestämmelse härom icke synes nödvändig. Hovrätten, som delar denna uppfattning, vill i detta sammanhang endast anföra att krigsförhållandena kan tänkas bli sådana att regeringen måste kunna utöva sin verksamhet från plats utanför riket. — Slutligen uttalar hovrätten att vid särlagstiftning före en grundlagsreform någon motsvarighet till 7 § icke synes behövlig.

8 §.

Denna paragraf har uttryckligen lämnats utan erinran av *överbefälhavaren. Länsstyrelsen i Kristianstads län,* som jämväl synes godtaga stadgandet, framhåller att det synes angeläget att, i anslutning till den delegation som paragrafen avser, viss planläggning kommer till stånd redan i fredstid.

I ett par yttranden ifrågasätts huruvida delegationsrätten bör tillkomma riksdagen. Enligt *regeringsrättens ledamöter (majoriteten)* synes sålunda den befogenhet, som enligt förslaget tillagts riksdagen, i första hand böra tillkomma regeringen. Liknande ståndpunkt intar *länsstyrelsen i Gävleborgs län,* som erinrar om utredningens uttalande i motiven (SOU 1963:17 s. 482) att delegation av ämbetsuppgifter i betydande utsträckning kan ske utan stadgande därom i grundlag, i samband varmed utredningen hänvisar till administrativa fullmaktslagen. Något behov av ändring i denna lag antyds icke. Åtskilliga myndigheter, beträffande vilka lagen är tillämplig och vilka således skulle genom beslut av Kungl. Maj:t kunna få sina uppgifter överflyttade på annan myndighet, skulle såvitt länsstyrelsen kan finna enligt den föreslagna lagtexten falla in under riksdagens direkta bestämmanderätt i förevarande avseende. En sådan dubblering av befogenheter måste dock enligt länsstyrelsens mening undvikas särskilt under krig, då en koncentrerad och i möjligaste mån ostörd ledningsfunktion måste kunna utövas av regeringen. Länsstyrelsen vill således ifrågasätta om icke beslutanderätt enligt lagrummet i stället bör ankomma på regeringen.

I flera andra hänseenden kritisk mot förslaget är *Svea hovrätt,* som anför.

Hovrätten finner det i och för sig angeläget att grundlagsstöd skapas för vidsträckt delegation under krig av uppgifter tillkommande regeringen eller andra myndigheter. Stadgandet i 10: 8 — vilket med FRF:s terminologi omfattar även regeringsbefogenheter — tillgodoser detta önskemål i kanske alltför hög grad.

Vad angår befogenheter som enligt FRF ankommer på regeringen föreligger, såsom ovan framhållits i anslutning till 4: 9, viss svårighet att avgöra vilka befogenheter det är utredningen avser. Denna omständighet torde dock ej här medföra andra olägenheter än att tvekan kan uppstå huruvida delegation skall ske genom lag eller genom enkelt beslut.

Det kan givetvis ifrågasättas om det skall finnas en praktiskt taget oinskränkt möjlighet att delegera regeringsbefogenheter. Det hade varit önskvärt om utredningen givit exempel på de uppgifter som i första hand kunna tänkas behöva bli överförda från regeringen till regional eller annan myndighet. Tillämpningen av 10: 8 bör naturligen bli restriktiv. Den begränsning av delegationsmöjligheten som ligger i kravet på att delegationen skall vara påkallad av krigsförhållanden får dock anses innebära rimlig garanti mot missbruk.

I fråga om befogenheter som enligt FRF tillkommer viss förvaltningsmyndighet vill hovrätten endast peka på att enligt förslaget kan det här endast bli fråga om några få fall — närmast justitiekanslern, riksåklagaren och överbefälhavaren — och beträffande dessa synes delegation knappast vara erforderlig (såvida man icke tänker sig möjligheten att i vissa krigslägen skapa ytterst långtgående befogenheter för regionala organ).

Vad angår domstolarna bör det icke ens under krig vara möjligt att till förvaltningsmyndighet (eller regeringen) delegera på domstol ankommande rättskipande uppgift, ej heller att överflytta allmän eller särskild domstols domsrätt till förvaltningsdomstol. Delegationsrätten enligt 10: 8 bör därför inskränkas så att den icke omfattar de i regeringsformen angivna domstolarna (enligt FRF 5: 2 högsta domstolen, 5: 3 högsta förvaltningsdomstolen och 5: 4 riksrätten).

Utredningen — som icke funnit anledning att för normala förhållanden föreslå förbud mot förening av civil och militär myndighetsutövning (motiven s. 508) — har icke diskuterat en eventuell begränsning i detta hänseende i delegationsrätten. Hovrätten finner sig icke i detta sammanhang kunna ange några bestämda riktlinjer men anser frågan böra övervägas närmare.

Om 10: 8 sålunda i vissa hänseenden kan förefalla ge väl omfattande möjligheter till delegation, finns även anledning att fråga om stadgandet täcker hela det fält som kan bli erforderligt.

Stadgandet omfattar enligt sin föreslagna formulering icke uppgifter som enligt andra grundlagar än FRF ankommer på viss myndighet. Någon saklig anledning att icke medtaga exempelvis uppgifter som i tryckfrihetsförordningen tilldelats viss myndighet synes knappast föreligga. Möjligen kan sägas att det rent formellt icke vore riktigt att i regeringsformen medge undantag från regel i annan grundlag.

Det kan vidare framhållas att konstruktionen i 10: 8 sammanställd med 10: 2 medför vissa praktiska olägenheter, om icke ramlagar i stor omfattning finnes beslutade före ett krigsutbrott. Under krig kan det vara svårt att genomföra delegation enligt 10: 2, vilken ju kräver lagform. Skäl talar därför för att utvidga rätten att under krig delegera genom enkelt beslut till att avse jämväl sådana, myndighet tillkommande befogenheter som omfattas av 10: 2.

Slutligen bör övervägas om icke riksdagen skall under krig kunna fatta beslut om att överföra vissa av sina befogenheter till regeringen.

Att bestämmelsen ej är alldeles klar hävdas även av *länsstyrelsen i Väs-*

ternorrlands län. Enligt länsstyrelsen synes av motiven till paragrafen närmast framgå att med »myndighet» ej avses regeringen. Jämlikt administrativa fullmaktslagen gäller ju också redan att regeringens befogenheter enligt denna lag kan i krig vid t. ex. avspärrning av område överflyttas på civilbefälhavaren eller länsstyrelse. Å andra sidan används i förslaget till regeringsform formuleringen »regeringen och annan myndighet», vilket skulle tyda på att 8 § även avser regeringen. Det skulle därför vara av värde om det klargjordes vilka myndigheter som avses.

9 §.

Beträffande denna paragraf hänvisas till remissammanställningen i prop. 1964: 140 s. 167 ff.

Övergångsbestämmelserna

De föreslagna övergångsbestämmelserna har uttryckligen lämnats helt utan erinran av *Göta hovrätt*. Ej heller *statsåklagarna i Stockholm* och *Malmö* har något att erinra ur de synpunkter som de har att företräda.

Såsom angivits redan i tidigare sammanhang (se SOU 1965:2 s. 37) framför å andra sidan *regeringsrättens ledamöter* den allmänna kritiska synpunkten att utredningen ej närmare berört de mångskiftande problem av rättslig och praktisk natur, som måste vara förbundna med övergången till en ny regeringsform.

1 §.

Stadgandet i paragrafens första stycke har rönt kritik från flera remissorgan. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, som synes anse utformningen av bestämmelsen principiellt felaktig, påpekar inledningsvis att utredningen torde ha förbisett att det i paragrafen behandlade spörsmålet också gäller grundlag. Även i övrigt är förslaget oriktigt avfattat, då intet i 7 kap. 1 § andra stycket förslaget till regeringsform anger att detta stadgande icke gäller äldre lag. Vad som erfordras är alltså icke ett parallellstadgande till nämnda lagrum utan ett undantag därifrån. Hovrätten föreslår att stadgandet avfattas sålunda att vad i 7 kap. 1 § andra stycket stadgas ej skall gälla lag som tillkommit före den nya regeringsformens ikraftträdande genom gemensamt beslut av Konungen och riksdagen; om ändring eller upphävande av sådan lag skall gälla vad i den nya regeringsformen stadgas om stiftande, om den är grundlag, av sådan lag och eljest av annan lag. Det kan anmärkas att ett sålunda avfattat stadgande har tillämpning också på kyrkolag, ehuru beträffande sådan lag 2 § 4. leder till att den hittillsvarande formen för lagstiftning är bibehållen.

Ur flera synpunkter kritisk mot förslaget är *Svea hovrätt*, som anmärker att utredningen ytterst knapphändigt behandlat de olika former i vilka nu gällande lagar och författningar har tillkommit samt att förslagen i förevarande paragraf inte kan anses tillfyllest för att lösa frågorna om på vad sätt äldre författningar skall kunna ändras eller upphävas. Det krävs en systematisk genomgång av gällande författningar innan det är möjligt att taga en mera bestämd ståndpunkt till utformningen av erforderliga övergångsbestämmelser. Då detta svårligen kan göras inom ramen för remissyttrandet inskränker sig hovrätten till att peka på en del frågor och i korthet belysa några spörsmål. Hovrätten påtalar därefter först att frågan om upphävande eller ändring av äldre grundlag icke har behandlats i samband med övergångsbestämmelserna. Såsom hovrätten framhållit under 7 kap. 3 § (s. 24) hör den i nämnda paragrafs andra stycke intagna bestämmelsen om ändring i successionsordningen närmast hemma bland övergångsbestämmelserna. Trots att 1 § övergångsbestämmelserna har avfattats så att

den enligt ordalagen omfattar även grundlag, torde det dock vara uppenbart att bestämmelserna i 7 kap. 3 och 4 §§ skall vara direkt tillämpliga på äldre grundlag. Vad gäller författningar tillkomna genom samfälld lagstiftning med stöd av 87 och 89 §§ nuvarande regeringsform är det enligt hovrätten uppenbart att sådana skall få upphävas eller ändras endast genom lag, såsom även föreslagits i 1 §. Hovrätten erinrar om att den under 7 kap. berört frågan huruvida det ämne som reglerats genom en enligt 89 § regeringsformen av riksdag och regering gemensamt beslutad lag alltjämt tillhör lagområdet efter det författningen upphävts. Oavsett vilken uppfattning i denna fråga som kan anses riktig i vad avser förhållandena medan den äldre grundlagen är tillämplig, torde det vara klart att i och med den nya grundlagens ikraftträdande dess reglering av lagområdet blir utslagsgivande. Vidare påtalas att det icke är alldeles klart vilka författningar utredningen vill täcka med uttrycket författningar som tillkommit »genom beslut av Konungen gemensamt med riksdagen». Formuleringen för närmast tanken till enbart den samfällda lagstiftningen, fall alltså där Konungen och riksdagen gemensamt beslutat lag eller förordning. Så anges också området i motiven till 1 § (SOU 1963: 17 s. 484). I motivens ingress till övergångsbestämmelserna (s. 483) antyder utredningen dock att problem kan uppstå i fråga om författningar »vid vars tillkomst riksdagen eljest medverkat». En typ av författningar som här erbjuder särskilt intresse är sådana som Konungen beslutat efter hörande av riksdagen (exempelvis vägtrafikförordningen, sjötrafikförordningen, läkemedelsförordningen, narkotikaförordningen, hälsovårdsstadgan, livsmedelsstadgan och valutaförordningen). Det är icke alldeles klart i vilken utsträckning riksdagen måste höras vid ändring (eller upphävande) av dessa författningar. Till ledning för denna frågas bedömning finns ett principuttalande vid 1948 års riksdag (SärU 1948: 1 s. 11), enligt vilket riksdagens hörande kan underlåtas endast då det icke är fråga om några egentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom. I överensstämmelse härmed förekommer också att i en författning samtidigt beslutas ändringar, beträffande vissa lagrum efter riksdagens hörande och beträffande andra lagrum utan att riksdagen lämnats tillfälle att yttra sig. Möjligheten för regeringen att utfärda författning efter hörande av riksdagen föreslås grundlagsfäst i 7 kap. 7 §. Det kan ändock vara tveksamt vilka regler som bör gälla för ändring och upphävande av sådana äldre författningar. En riktlinje måste vara att lag alltid skall krävas när det är fråga om regler som enligt den nya regeringsformen faller inom lagområdet. Det gäller alla äldre författningar, oavsett huruvida de tillkommit efter riksdagens hörande eller ej. Utredningens uppfattning att ändring eller upphävande av författning som regeringen ensam utfärdat icke medför något egentligt problem, eftersom sådana ärenden »praktiskt taget undantagslöst» enligt förslaget kommer att avgöras av regeringen ensam, är, såsom framgår av det sagda, icke hållbar.

I likhet med Svea hovrätt ingår *hovrätten för Västra Sverige* på frågan vilka författningar som åsyftas i första stycket. Hovrätten förklarar sig utgå från att bestämmelsen endast avser författningar, som tillkommit genom Konungens och riksdagens sammanstämmande beslut. Ett och annat uttalande i motiven kunde möjligen ges den innebörden att bestämmelsen även åsyftar författning, som beslutats av Konungen efter det att förslag i ärendet varit framlagt för riksdagen för dess hörande eller yttrande. Detta torde dock så mycket mindre vara avsikten som utredningen i annat sammanhang behandlat frågan om förfarandet vid ändring av dylik författning.

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke har uttryckligen lämnats utan erinran av *hovrätten över Skåne och Blekinge.*

I viss mån kritisk mot förslaget i denna del är däremot *Svea hovrätt,* som erinrar om utredningens motivuttalande (s. 484) att »bevillningsförordningarna» ej bör få ändras eller upphävas annorledes än genom lag. Såvitt gäller egentliga skattebestämmelser står det i överensstämmelse med förslaget till regeringsform, som ju kräver lag. Men till bevillningar räknas enligt gällande regeringsform bl. a. postavgifter och dessa hänföres av utredningen till allmänna avgifter, ej till skatterna. De bör i överensstämmelse med 8 kap. 1 § därför kunna ändras även genom särskilt beslut, ej — såsom 1 § andra stycket övergångsbestämmelserna anger — allenast genom lag eller efter medgivande av riksdagen.

I flera yttranden förordas att paragrafen kompletteras med bestämmelser som reglerar frågan om giltigheten av äldre författningar, som icke står i överensstämmelse med den nya regeringsformen. *Högsta domstolens ledamöter* uttalar att av 1 § framgår, ehuru icke direkt utsagt, att författning som före regeringsformens ikraftträdande tillkommit under medverkan av riksdagen alltjämt skall äga giltighet. Däremot ger lagtexten icke någon ledning för bedömande i vad mån en före regeringsformen utan riksdagens medverkan tillkommen författning, som enligt denna skulle ha krävt lagform, vid dess ikraftträdande bibehåller sin giltighet. Lagtexten synes fordra komplettering. *Arbetsdomstolens ordförande* berör samma fråga och anser att bland övergångsbestämmelserna bör upptagas stadgande, som tillerkänner fortsatt giltighet åt sådana vid den nya regeringsformens ikraftträdande gällande författningar, som i överensstämmelse med tidigare gällande regler utfärdats i administrativ ordning men som enligt förslaget måste ha formen av lag. För en sådan ordning uttalar sig även *Svea hovrätt,* som något utförligare ingår på spörsmålet om giltigheten av äldre författningar. Hovrätten anför.

Om en författning — det må vara en av riksdag och regering gemensamt stiftad lag eller en av regeringen ensam beslutad förordning eller kungörelse — innehåller en bestämmelse som står i strid med ett senare tillkommet grundlagsbud (exem-

pelvis en retroaktiv straffbestämmelse) blir det äldre lagrummet uppenbarligen ogiltigt, såvida icke övergångsbestämmelse till grundlagen stadgar annorlunda.

Om åter en föreskrift i äldre författning icke materiellt strider mot den nya regeringsformen men har tillkommit i annan ordning än som krävs där (exempelvis regeringsförfattning med föreskrifter som enligt den nya grundlagen kräver lag), ligger det visserligen nära till hands att anse att den äldre författningen alltjämt gäller. För att undvika tvivel om dessa författningars giltighet kan det dock vara skäl att i en särskild övergångsbestämmelse stadga att de skall äga bestånd. Självfallet får dock ändringar i sådana författningar icke vidtagas på annat sätt än som står i överensstämmelse med den nya grundlagen.

Problem kan vidare uppstå beträffande regeringens behörighet att utfärda författningar med stöd av bemyndiganden i fullmaktslagar, tillkomna före den nya grundlagen. Detta gäller bland annat om den i 10: 2 givna möjligheten till ramlag begränsas så att den icke omfattar andra utomordentliga förhållanden än krig och krigsfara.

2 §.

Utformningen av förevarande paragraf har tillstyrkts eller uttryckligen lämnats utan erinran av *Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige* samt *domkapitlen i Stockholm, Uppsala, Skara, Växjö, Lund, Göteborg* och *Karlstad.*

Från ett flertal håll hävdas emellertid att grundlagsreglerna angående svenska kyrkan, främst reglerna om kyrkolagstiftning, bör intagas i själva regeringsformen. Enligt *högsta domstolens ledamöter* kan det sålunda icke anses riktigt att, i avvaktan på ett framtida ställningstagande till frågan om förhållandet mellan stat och kyrka, reglera kyrkolagstiftningen i övergångsbestämmelserna. Regeringsformen måste utgå från det rådande sambandet mellan stat och kyrka, och den erforderliga regleringen av kyrkolagstiftningen bör ske i själva grundlagen. Detsamma gäller de regler som upptagits i 2 § 2. övergångsbestämmelserna. *Regeringsrättens ledamöter* erinrar om att förslaget att upptaga kyrkolag som särskild lagkategori i övergångsbestämmelserna uteslutande har motiverats av att det i avvaktan på ställningstagandet till pågående utredningsarbete angående förhållandet mellan stat och kyrka ansetts riktigast att bibehålla nuvarande ordning för sådan lagstiftning, en ordning som helt avviker från den av utredningen eljest föreslagna ordningen för lagstiftning och som därför icke lämpligen ansetts böra inarbetas i den föreslagna regeringsformen. Först sedan ställning tagits i frågan om förhållandet mellan stat och kyrka avses stadgandet i övergångsbestämmelserna skola utgå. Beroende på hur ställningstagandet utfaller skall därvid antingen regeringsformen kompletteras med bestämmelser om kyrkolagstiftning eller bestämmelser därom helt utgå ur grundlagen. Vad sålunda föreslagits föranleder ledamöterna till den anmärkningen, att den valda metoden väl har praktiska fördelar men att den icke är förenlig med vanligen tillämpad lagstiftningsteknik.

Att förfarandet att intaga förevarande regler bland övergångsstadgandena ej stämmer överens med sedvanlig lagstiftningsteknik understryks även i ett par andra yttranden. *1958 års utredning kyrka—stat* påpekar att, för den händelse en sådan lösning för den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och svenska kyrkan väljes att kyrkolagsbegreppet bör bibehållas, en reform av nämnda begrepp kräver ytterligare utredningar och kan väntas taga åtskillig tid. Skiljes åter kyrkan från staten på sådant sätt att kyrkolagsbegreppet kan utgå, kan genomförandet av skilsmässan med hänsyn till den komplicerade sammanblandning av kyrkliga och borgerliga uppgifter och organ, som präglar det nuvarande förhållandet, komma att taga åtskillig tid. Att i avvaktan på lösningen av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och svenska kyrkan överföra grundlagsregleringen av relationen kyrka—stat till övergångsbestämmelserna för att eventuellt senare — om sådan skilsmässa ej genomföres, att begreppet kyrkolag bör utgå — återinföra bestämmelserna i grundlagen synes ej vara den lämpligaste lösningen. Det är att märka att i en lags övergångsbestämmelser, såsom beteckningen anger, sedvanligen endast upptages stadganden, som skall gälla under övergångstiden till dess en beslutad ny ordning helt kan komma i tillämpning, och detta oavsett om utredningsarbete pågår eller planerats för genomförande av ytterligare reformer på det av lagstiftningen berörda området. Vill man undvika att i samband med en författningsreform varje prejudicerande ståndpunkt tages i fråga om den framtida gestaltningen av förhållandet kyrka—stat, synes de nuvarande grundlagsbestämmelserna rörande svenska kyrkan kunna, i stället för att överföras till övergångsbestämmelserna, placeras i sitt sakliga sammanhang eller också i ett särskilt kapitel om svenska kyrkan i regeringsformen. Bibehålles banden mellan kyrka och stat bör, såsom författningsutredningen framhåller, bestämmelserna ju ändå ges i grundlag. Skiljes kyrkan från staten på sådant sätt, att begreppet kyrkolag bör utgå och ej heller eljest bestämmelser om kyrkor och samfund bör ges i grundlag, kräver upphävandet av ett kapitel om kyrkan i grundlagen ej andra former för beslutet än ett upphävande av de föreslagna övergångsbestämmelserna. Placeringen i grundlag medför därför ej praktiska olägenheter av vikt. Om bestämmelserna upptages i grundlagen i ett särskilt kapitel om svenska kyrkan kunde i ett sådant kapitel stadganden ges om kyrkans bekännelse, kyrkliga myndigheter och kyrkomötet, kyrkans deltagande i lagstiftningen genom kyrkomötet samt kyrkomötets kompetens i övrigt, tillsättningen av prästerliga tjänster samt bekännelse av kyrkans lära som kompetensvillkor. *En ledamot av domkapitlet i Strängnäs* anser författningsutredningens förslag att överföra bestämmelserna i 87 § 2 mom. nuvarande regeringsform till övergångsbestämmelserna till den nya grundlagen vara en mindre lycklig nyhet inom lagstiftningsväsendet. Tidigare har gällt att en bestämmelse stått kvar på sin plats i lagen till dess bestämmelsen upphävts. Även i det

fall att hela lagen upphävts och ersatts med en ny har stadganden, som icke varit avsedda att ändras, återfunnits i den nya lagen. I övergångsbestämmelser har däremot införts sådana tidigare stadganden som skulle upphöra men som av olika anledningar icke genast kunde upphävas. Såvida icke en ny ordning på detta område är avsedd att genomföras kan författningsutredningens överförande av bestämmelserna i 87 § 2 mom. gällande regeringsform till övergångsbestämmelserna icke uppfattas på annat sätt än att utredningen tagit för givet att bestämmelserna skall upphävas inom en snar framtid. Även om detta skulle vara utredningens mening måste framläggandet av denna åsikt anses föregripa 1958 års utrednings ståndpunkt i den viktiga frågan om förhållandet mellan kyrka och stat, såvida inte författningsutredningens åtgärd rentav skulle av 1958 års utredning kyrka—stat kunna uppfattas som en fingervisning om hur åtminstone författningsutredningen ser på en vital fråga som 1958 års utredning har att undersöka. Bestämmelserna om hur kyrkolag skall stiftas och ändras bör därför överföras till plats inne i själva grundlagen.

Synpunkten att placeringen av förevarande regler i övergångsbestämmelserna innebär eller i vart fall kan uppfattas som ett ställningstagande i sak angående förhållandet mellan stat och kyrka återkommer i flera andra yttranden. *Länsstyrelsen i Gotlands län* erinrar om att författningsutredningen som motiv för att tills vidare placera de föreskrifter, som avser svenska kyrkan, i övergångsbestämmelserna åberopat det arbete som pågår inom 1958 års utredning kyrka—stat. Mot denna motivering skulle länsstyrelsen icke haft något att erinra, om sistnämnda utredning haft till uppgift att utarbeta förslag till en annan gestaltning av förhållandet mellan staten och svenska kyrkan än den nu gällande. Så är emellertid icke fallet. I yttrandet erinras om att det var 1956 års riksdag som anhöll om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och svenska kyrkan. I det utskottsutlåtande som låg till grund för riksdagens skrivelse i ärendet underströks att utredningens huvudsyfte borde vara att framlägga material för en fortsatt diskussion av och ett framtida ställningstagande till nämnda fråga. Utredningen borde därför enligt utskottets uppfattning vara förutsättningslös i den meningen, att den icke tog sikte på vare sig fortsatt organisatoriskt samband mellan staten och kyrkan eller upplösning av detta samband. Då utredningen tillsattes, förklarade sig departementschefen kunna i allt väsentligt ansluta sig till de uttalanden om utredningens syfte och uppläggning, som gjorts i utskottets av riksdagen godkända utlåtande. Den tillkallade och ännu sittande utredningen skulle endast utföra ett förberedelse- och planläggningsarbete, och sedan detta fullgjorts fick ärendet ånyo prövas för beslut om det fortsatta utredningsarbetet. — Placeringen av lagregleringen av kyrkans förhållanden i övergångsbestämmelserna medför icke någon lättnad i för-

farandet i händelse lagregleringen anses böra ändras eller utgå. Icke desto mindre anser länsstyrelsen den innebära ett föregripande av ett ännu knappast påbörjat utredningsarbete, som skall bedrivas förutsättningslöst; den nu pågående utredningen har såsom nämnts sig ålagt endast förberedelse- och planläggningsarbete. Såsom även själva ordet anger är det nämligen i lagstiftningen ett hävdvunnet bruk att i övergångsbestämmelser intaga endast sådana föreskrifter som av olika anledningar är erforderliga för att reglera förhållandet mellan gammal och ny lag och vilkas giltighet därför är temporär. Att göra lagregleringen av kyrkans förhållanden till endast en övergångsföreteelse måste därför enligt länsstyrelsens mening tolkas som ett ställningstagande i själva sakfrågan. Tilläggas må att departementschefen i direktiven för den pågående utredningen uttalade, att man kunde förmoda att utredningen skulle kräva avsevärd tid, en uppfattning som tidsåtgången för förberedelse- och planläggningsarbetet icke jävat. En eventuell ändring av regeringsformens kyrkolagsbestämmelser torde därför tillhöra en tämligen avlägsen framtid. Det är riktigt att nuvarande ordning för kyrkolagstiftning helt avviker från den av författningsutredningen föreslagna ordningen för lagstiftning. Denna omständighet rubbar dock icke de ovan anförda synpunkterna, varför länsstyrelsen anser att övergångsbestämmelsernas 2 § bör inarbetas i 7 kap. Även *domkapitlet i Visby* framhåller att de kyrkorättsliga bestämmelsernas placering i övergångsbestämmelserna visserligen icke innebär någon ändring av bestämmelsernas grundlagskaraktär. Ett sådant lagtekniskt förfarande bör emellertid ej betraktas från rent formell synpunkt. Förfaringssättet har otvivelaktigt även en materiell sida, vilket i förevarande fall får sin särskilda betoning av utredningens uttalanden i SOU 1963: 16 s. 45 om den framtida kyrkolagstiftningen. Sett i denna belysning innebär ifrågavarande övergångsbestämmelser något mer än en lagteknisk konstruktion av övervägande formell beskaffenhet. De innebär ett ställningstagande i en för kyrkan fundamental fråga, varom utredning ännu icke påbörjats. Domkapitlet vill som sin mening framhålla att nuvarande regeringsforms bestämmelser av kyrkorättslig karaktär bör inarbetas i själva den nya grundlagen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* förklarar sig icke ha något att erinra mot de i ifrågavarande paragraf föreslagna bestämmelserna i och för sig. Genom att de intagits bland övergångsbestämmelserna och särskilt genom utredningens motivuttalande (SOU 1963: 17 s. 487), att dessa såvitt de avser kyrkolag och kyrkolagstiftning kan utgå, sedan ställning tagits i frågan om förhållandet mellan stat och kyrka synes emellertid författningsutredningen i viss mån ha föregripit den särskilda utredningen härom. Liknande ståndpunkt intar *domkapitlet i Luleå,* som jämväl i princip godtar paragrafen men anser beteckningen övergångsbestämmelse mindre lyckad, eftersom den kan tas till intäkt för den uppfattningen att man är inställd på att efter en övergångstid lösa banden mellan

staten och kyrkan. Avgjort bättre vore att beteckna bestämmelserna som »Särskilda bestämmelser», eventuellt med tillägget »för svenska kyrkan m. m.».

Sistnämnda förslag framförs även av *domkapitlet i Härnösand,* som också finner det egendomligt att förevarande stadganden rubricerats som övergångsbestämmelser, i all synnerhet som även författningsutredningen räknar med möjligheten att nuvarande band mellan stat och kyrka kan komma att bibehållas. Ej heller *domkapitlet i Strängnäs (majoriteten)* kan finna anledning föreligga att överföra föreskrifterna angående kyrkolag och kyrkolagstiftning till särskilda övergångsbestämmelser. Skulle så ändå ske och nuvarande band mellan stat och kyrka i allt väsentligt kommer att bibehållas, synes det domkapitlet lämpligt att övergångsbestämmelserna ersättes med kompletterande regler i den nya regeringsformen.

Enligt *domkapitlet i Linköping* framstår det ur kyrkans synpunkt som ett oeftergivligt krav att stadgandet i 87 § 2 mom. nuvarande regeringsform bibehålles och icke överföres till övergångsbestämmelserna.

Författningsutredningens under förevarande paragraf intagna motivuttalande (SOU 1963: 17 s. 487 f) att, om utredningen angående förhållandet mellan stat och kyrka skulle leda till att nuvarande band dem emellan i allt väsentligt bibehålles, kyrkolag framdeles bör stiftas av riksdagen ensam, har kritiserats av de remissorgan som berört uttalandet.

Domkapitlen hävdar så gott som genomgående att kyrkolag icke bör få stiftas utan medverkan från något organ som representerar kyrkan, närmast kyrkomötet. *Domkapitlet i Linköping* anför till en början att den dominerande ställning beträffande lagstiftningen, som riksdagen föreslås skola inta, måste anses uppseendeväckande och medför ytterst kännbara konsekvenser för svenska kyrkan. I samband därmed kritiserar domkapitlet att författningsutredningen under 2 kap. 1 § (SOU 1963: 17 s. 173) definierat religionsfriheten såsom något negativt, liktydigt med frihet *från* den av folkets flertal omfattade religionen. Då enligt förslaget riksdagen ensam äger stifta all lag kommer, påpekas i yttrandet, religionsfrihetens innehåll att ligga helt i riksdagens händer. Att författningsutredningen upptagit kyrkolag som en särskild lagkategori har skett i avvaktan på slutförandet av utredningen rörande förhållandet mellan kyrka och stat. Därvid framhålls uttryckligen att »placeringen i övergångsbestämmelserna innebär icke något förord från utredningens sida till förmån för den ena eller andra lösningen» (motiven s. 337). Med hänsyn till detta uttalande måste det anses i hög grad förvånande att författningsutredningen likväl tagit ställning till kyrkomötets framtida betydelse. Det måste bestämt framhållas att det ur kyrkans synpunkt är och förblir ett oeftergivligt krav, att kyrkomötet även i framtiden bibehålles vid sin rätt enligt 87 § 2 mom. gällande regeringsform. Domkapitlet ställer sig frågan om kyrkomötet kommer att få någon

som helst möjlighet att på något avgörande sätt kunna ge uttryck åt och få sina för kyrkan livsviktiga synpunkter och intressen beaktade, sedan all lagstiftningsmakt lagts i riksdagens händer. Även om författningsutredningen menar att lejonparten av riksdagens ledamöter måste förutsättas tillhöra kyrkan, kan man principiellt våga räkna med motsatta förhållandet. Enligt gällande kyrkomötesförordning måste kyrkomötets ombud tillhöra svenska kyrkan. Denna som man tycker självklara regel beträffande dem som skall deltaga i stiftande av kyrkolag gäller enligt författningsutredningen icke riksdagens ledamöter. Dessa behöver alltså icke tillhöra den kyrka, vars lag riksdagen stiftar. Före representationsreformens genomförande hade kyrkan i prästeståndet ett forum för att ge sin mening till känna. Då deltog också alla fyra stånden i allt riksdagsarbete. Efter 1866 fick kyrkan sitt kyrkomöte, vars uppgift var dels att deltaga i stiftande av kyrkolag, dels att behandla andra för kyrkan vitala frågor. Riksdagen ansågs vid tiden för representationsreformens genomförande icke lämpad att ensam besluta i kyrkliga frågor, till vilka också hörde kyrkolagsfrågor. I vår tid har uppfattningen svängt helt om beträffande riksdagens kompetens i hithörande frågor, så att riksdagens ledamöter icke ens avkrävs kyrkotillhörighet, ehuru de likväl anses kompetenta att deltaga i stiftande av kyrkolag. Författningsutredningen anser att tiden nu är inne att fråntaga kyrkan allt egentligt inflytande på kyrkolagstiftningen. Riksdagen torde emellertid alltfort sakna erforderlig kompetens att ensam avgöra kyrkolagstiftningsfrågor. Om författningsutredningens förslag skulle förverkligas, innebär det en kyrkans isolering från de genom det nuvarande kyrkomötet utövade funktionerna. Det framlagda förslaget ter sig därför ur kyrkans synpunkt oantagbart. Det är livsnödvändigt att kräva att kyrkomötet bibehålls vid sin tidigare rätt att deltaga i stiftande av kyrkolag. Svenska kyrkans lag kan logiskt sett endast stiftas under medverkan av personer som tillhör svenska kyrkan. Denna har rätt att begära att sådana garantier lämnas att dess oberoende och självständighet icke äventyras.

Likartade uttalanden återkommer i åtskilliga andra yttranden. *Domkapitlet i Stockholm* anför att nuvarande former för kyrkolagstiftning är ett uttryck för kyrkans egenart. Denna egenart har bl. a. otvetydigt fastslagits i prop. 1951: 100, där föredragande departementschefen framhåller att kyrkan icke är att betrakta som en statsinstitution i samma mening som andra sådana utan har en annan uppgift och en annan karaktär än statsinstitutioner i allmänhet. Kyrkan är, framhöll departementschefen, en andlig gemenskap, ett trossamfund, som leder sitt ursprung från de äldsta kristna församlingarna och vars karaktär och verksamhet bestämmes av dess bekännelse. Beträffande kyrkolagsbegreppet vill domkapitlet hänvisa till de överväganden och slutsatser som redovisas i 1951 års kyrkomöteskommittés betänkande. Det är enligt domkapitlets mening otänkbart att till riksdagen ensam överföra bestämmanderätten i de frågor, som nu avgöres av Kungl.

Maj:t, riksdagen och kyrkomötet gemensamt. Det skulle betyda att beslut bl. a. i frågor rörande kyrkans lära, gudstjänst och ordningar skulle fattas av riksdagen ensam. Författningsutredningens resonemang tar icke tillbörlig hänsyn till det centrala spörsmålet om kyrkans egenart. Domkapitlet finner det därför angeläget att frågan om kyrkomötets medverkan i kyrkolagstiftningen göres till föremål för en ingående utredning och att, om de nuvarande relationerna mellan stat och kyrka för framtiden i huvudsak kommer att bestå, kyrkans inflytande på sin egen lagstiftning rättsligt garanteras. På ungefär samma sätt uttalar sig *domkapitlet i Skara*. Även *domkapitlet i Uppsala* finner att det rättsliga erkännandet av svenska kyrkan skall ske i former som svarar mot kyrkans inneboende egenart. Detta måste innebära att kyrkan icke kan frånhända sig bestämmanderätten över formerna för kyrklig utveckling, för religiös moralbildning, uppfostran och utbildning i förhållande till de förändringar som kyrka, kultur och samhällsliv är underkastade. *Domkapitlet i Visby* anför att en framtida reglering av förhållandet mellan stat och kyrka med bibehållande i väsentlig mån av nuvarande föreningsband förutsätter en avvägning av de statliga och kyrkliga myndigheternas inbördes kompetens, byggande på en omfattande och omsorgsfull utredning. Om hela detta område, som nu ligger under Kungl. Maj:ts, riksdagens och kyrkomötets gemensamma bestämmanderätt, överföres till riksdagen, skulle detta leda till orimliga konsekvenser. Riksdagen skulle i så fall ha att ensam ta ställning även till rena kyrkliga lärofrågor. Om en gränsdragning kan ske på sådant sätt, att vissa frågor överlåtes till riksdagens ensamma beslutanderätt och övriga avgöres helt utan riksdagens medverkan, låter sig i dagens läge icke överblickas. Författningsutredningens ifrågavarande motivuttalande, som icke bygger på någon analys av hithörande problem, kan ej tilläggas någon bindande verkan vid en framtida bedömning av spörsmålen. *Domkapitlet i Karlstad* uttalar som sin mening att, om kyrkolag bestämmes som generella regler av väsentlig innebörd för kyrkan, det skulle leda till orimliga konsekvenser om nuvarande medbestämmanderätt för kyrkomötet vid stiftande av kyrkolag upphävdes. Nödvändigheten av att kyrkomötet bibehålles vid nämnda funktion hävdas också av *domkapitlet i Strängnäs (majoriteten)*, som anser att regeringens nuvarande medbestämmanderätt vid kyrkolagstiftningen efter den nya regeringsformens ikraftträdande ej längre kan sakligt motiveras. Nuvarande stadgande därom kan dock svårligen betraktas som en parallellföreteelse till föreskriften om kyrkomötets samtycke vid stiftande av kyrkolag. Den sakliga motiveringen för sistnämnda bestämmelse torde f. ö. efter ett borttagande av regeringens medbestämmanderätt bli ännu starkare än tidigare. Riksdagens förutsatta rätt att ensam fatta beslut rörande kyrkans interna frågor kan tänkas medföra att besluten påverkas eller omintetgöres av ledamöter, vilka icke själva tillhör kyrkan. Detta kan i en viss situation för kyrkans medlemmar innebära ett religionstvång, som icke står i

överensstämmelse med den nya regeringsformens stadgande att var och en skall skyddas »vid en fri utövning av sin religion». Genom kyrkomötet erhåller kyrkolagsarbetet även ett tillskott av kyrklig och teologisk specialkunskap, som måste betecknas som nödvändig. Ur kyrkans synpunkt kan en ändring icke godtagas, vilken degraderar kyrkan till en statsfunktion och kyrkomötet till ett remissinstitut. Motiveringen för ett dylikt kyrkomöte torde med skäl kunna ifrågasättas. Enligt *domkapitlet i Luleå* måste en kyrkans medbestämmanderätt i frågor av väsentlig betydelse för kyrkans status och verksamhet anses härledd ur demokratiska principer. En sådan rätt bör därför såsom hittills få utövas genom en kyrkans egen representation, d. v. s. genom kyrkomötet. Hur ett sådant inflytande vid en framtida reglering av förhållandet mellan stat och kyrka skall utformas anser sig domkapitlet icke kunna gå närmare in på i detta sammanhang. I första hand bör det ankomma på utredningen stat—kyrka att undersöka denna fråga. Även *domkapitlet i Lund* riktar en bestämd gensaga mot tanken att riksdagen ensam skall stifta kyrkolag. Svenska kyrkan är ett trossamfund, som i avgörande delar fortfarande regleras av 1686 års kyrkolag. Bara ett återgivande av rubrikerna för denna lags tre första kapitel — om den rätta kristliga läran, om predikan och gudstjänstens ordentliga förrättande och om döpelsen — borde stämma till eftertanke. Domkapitlet ställer frågan om riksdagen har kompetens att ensam avgöra dessa angelägenheter. Det land, som närmast är jämförbart med vårt land med avseende på kyrkans organisation, är Finland. Författningen är av 1919 och här ligger också — som i regeringsformsförslaget — den lagstiftande makten i riksdagens händer med den skillnad dock att presidenten äger suspensivt veto i lagstiftningsfrågor. Kyrkolag stiftas likväl efter samstämmiga beslut av presidenten, riksdagen och kyrkomötet. Domkapitlet frågar sig om det är otänkbart att lösa denna fråga i vårt land på samma eller liknande sätt som skett i Finland. Skall förhållandet mellan stat och kyrka i framtiden regleras på väsentligen samma sätt som nu, är en förutsättning härför att kyrkan icke frånkännes medbestämmanderätt vid stiftande av kyrkolag. I detta sammanhang må också nämnas att *en ledamot av domkapitlet i Strängnäs* anser att kyrkolag även i framtiden bör stiftas av Kungl. Maj:t, kyrkomötet och riksdagen. Ledamoten ifråga förklarar sig kunna medge att, då svenska kyrkan enligt hans mening utgör en sektor av den statliga verksamheten, det i och för sig icke är uteslutet att denna sektors grunddrag och verksamhetsformer fastställes av riksdagen ensam. Men då det finns ett särskilt, för behandling av kyrkliga frågor representativt organ för folkviljan, nämligen kyrkomötet, borde den kyrkliga verksamheten enbart vinna på att även kyrkomötet deltog i den kyrkliga lagstiftningen. Inga andras intressen skulle därigenom trädas förnär. Man skulle också till stöd för kyrkomötets rätt att medverka i lagstiftningen om kyrkolag kunna anföra, att regeringsformens garanti för att var och en skall skyddas vid en fri utövning av sin religion

torde stärkas om beslutanderätten beträffande lagar och konstitutionella stadgar för den kyrkliga verksamheten ligger på flera håll. Av samma skäl bör Kungl. Maj:t bibehållas vid sin nuvarande rätt att medverka vid stiftandet av kyrkolag och vara högsta kyrkliga styrelseorgan för den svenska kyrkan.

I yttranden från ett par domkapitel understrykes att flera alternativ än författningsutredningen synes räkna med kan tänkas beträffande förhållandet mellan kyrka och stat i framtiden. Sålunda anser *domkapitlet i Göteborg* att man måste ifrågasätta om nämnda utredning riktigt karakteriserat läget, då den begränsar sitt resonemang till att antingen förbindelsen mellan stat och kyrka upphäves eller att all kyrkolagstiftning överföres till riksdagen. Uttalandet har härigenom blivit så onyanserat att det icke rimligen bör få vägvisande betydelse för det fortsatta utredningsarbetet på denna punkt. Det gjorda uttalandet kan knappast vila på mera noggranna överväganden. Författningsutredningen kan svårligen ha avsett att hela det lagstiftningsområde, som nu ligger under Kungl. Maj:ts, riksdagens och kyrkomötets gemensamma bestämmanderätt, skulle överföras till riksdagen. Det skulle innebära att riksdagen ensam skulle lagstifta exempelvis om bestämmelser rörande gudstjänstlivet, sakramentsförvaltningen, dopets förrättande, enskild skrift och avlösning m. m. Man torde kunna utgå från att författningsutredningen snarare menat, att sådana internt kyrkliga frågor skulle regleras genom en kyrklig lagstiftning, exempelvis av Konung och kyrkomöte. Detta förutsätter emellertid ett helt nytt kyrkolagsbegrepp. Hela detta frågekomplex måste närmare utredas. Författningsutredningen har rätt däri, att kyrkolagstiftningen blir ett problem, om all civil lagstiftning kommer att vila hos riksdagen allena. Att under sådana förhållanden bibehålla Kungl. Maj:t och riksdagen såsom meddelaktiga i kyrkolagstiftningen synes visserligen icke stöta på oöverstigliga hinder men vållar uppenbarligen svårigheter framför allt av teknisk art. Vid en sådan utredning synes först böra beaktas de sakliga skäl, som en gång ledde till inrättandet av kyrkomötet. Ett av huvudskälen var uppenbarligen, att en politiskt vald folkrepresentation såsom riksdagen icke ansågs lämpad att besluta i kyrkliga ärenden. Detta skäl torde ha fått ökad betydelse, sedan religionslagstiftningen ändrats, så att riksdagens ledamöter icke behöver vara medlemmar av svenska kyrkan. Kyrkomöte och riksdag är icke två olika representationer för en och samma storhet, utan de företräder två olika storheter med olika syften och olika medlemmar. Om man utgår från att kyrkomötet måste bibehållas, ligger det nära till hands att överväga vad som föreslagits av 1951 års kyrkomöteskommitté, nämligen att interna kyrkliga frågor skulle regleras i s. k. kyrkoordning, tillkommen genom gemensam lagstiftning av kyrkomötet och Kungl. Maj:t. Naturligtvis måste i så fall övervägas, om möjligen analogien med författningsändringen i fråga om riksdag och Kungl. Maj:t förutsätter, att kyrkomötet i sådana frågor blir

ensamt bestämmande och intar samma ställning till Kungl. Maj:t som riksdagen i fråga om den civila lagstiftningen. Men även om interna kyrkliga frågor i framtiden kan regleras på detta sätt, kommer det alltid att finnas ett lagstiftningsområde där både staten och kyrkan har befogade anspråk på medinflytande. Hit hör bestämmelser, som samtidigt berör religiösa och civilrättsliga förhållanden, exempelvis äktenskapslagstiftningen, jordfästningslagen och bestämmelserna om medlemskap i kyrkan med därav följande förpliktelser och rättigheter. Här synes man även i framtiden — därest de organisatoriska banden mellan stat och kyrka i någon form skall upprätthållas — få räkna med en form av lagstiftning, där såväl riksdagen som kyrkomötet medverkar, såvida det icke skulle visa sig möjligt att dela upp hithörande bestämmelser i civilrättsliga, reglerade av riksdagen, och kyrkliga, reglerade av kyrkomötet. En sådan uppdelning synes dock bli vansklig på grund av att hithörande bestämmelser ofta berör såväl borgerliga som kyrkliga förhållanden, vilka knappast kan åtskiljas, så länge stat och kyrka är organisatoriskt samordnade. Det förefaller under alla förhållanden nödvändigt att dessa frågor blir föremål för en grundlig och förutsättningslös utredning. Det torde bli nödvändigt att genomgå hela det område, som nu tillhör kyrkolagstiftningen, liksom övriga författningar, som reglerar det kyrkliga livet, och överväga hur ifrågavarande lagstiftning i framtiden skall ske, dels om förhållandet mellan stat och kyrka förändras, dels om det skall i huvudsak fortbestå medan regeringsformen förändras på nu föreslaget sätt. Under hänvisning till det anförda hemställer domkapitlet att hela frågan om den kyrkliga lagstiftningens framtida reglering blir föremål för en allsidig och förutsättningslös utredning genom 1958 års utredning kyrka—stat, att härvid särskilt beaktas vad 1951 års kyrkomöteskommitté anfört samt att kyrkan i framtiden — såframt bandet mellan den och staten kommer att bestå och hur detta förhållande än kommer att regleras — erhåller det medinflytande i kyrkliga frågor, som den religiösa friheten kräver och som hittills i vårt land tillerkänts kyrkan. *Domkapitlet i Härnösand* anser det naturligt att författningsutredningen icke funnit anledning att närmare analysera förhållandet mellan stat och kyrka. Därför ter sig emellertid utredningens uttalanden beträffande kyrkolagstiftningen alltför kategoriska. Relationen mellan kyrka och stat kan utgestaltas på många skilda sätt, vilket såväl historiska som aktuella förhållanden i vårt och andra länder utvisar, varför också avvägningen mellan de statliga och kyrkliga organens inflytande på den lagstiftning, som berör kyrkan, kan ske högst olika. Gentemot den mening författningsutredningen uttalar, att den övergångsbestämmelse, som tillförsäkrar kyrkomötet medbestämmanderätt vid kyrkolagstiftning, därest de nuvarande banden mellan stat och kyrka bibehålles måste utmönstras och kyrkolagstiftningsmakten helt förbehållas riksdagen, måste det framhållas, att relationen mellan kyrka och stat därigenom skulle radikalt förändras och kyrkan förvandlas till en gren av

statsverksamheten. För närvarande omfattar, vilket också 1951 års kyrkomöteskommitté i sitt betänkande (SOU 1955: 47) framhållit, den kyrkolagstiftning, där kyrkomötets medverkan grundlagsenligt är garanterad, bl. a. sådana ämnen som kyrkans bekännelse, frågor om medlemskap, kyrkans gudstjänster och sakrament, ämbeten och tjänster. Riksdagens ledamöter är icke valda med hänsyn till uppgiften att lösa sådana frågor och kommer väl inte heller i framtiden att väljas med hänsyn härtill. Ger man begreppet kyrkolag den innebörd det nu har, synes författningsutredningens uppfattning dessutom strida mot den religionsfrihet för enskilda och för samfund, som garanterats genom 1951 års lag om religionsfrihet. Domkapitlet hänvisar härutinnan till vad föredragande departementschefen anförde i den proposition, varigenom förslaget till religionsfrihetslag framlades. I de författningar, som tillkommit under senare år, har dessutom lekmännens inflytande i kyrkliga angelägenheter starkt framhävts. Domkapitlet erinrar om församlingsstyrelselagen och den nya lagen om biskopsval. Den utveckling, som lagstiftningen så önskar befordra, skulle fördröjas eller hindras, därest kyrkans aktiva lekmän i kyrkans högsta representativa organ skulle berövas medinflytandet i kyrkolagstiftningen. Om författningsutredningen i sina uttalanden om kyrkolagstiftningen med kyrkolag icke skulle ha avsett kyrkolag i nu gängse uppfattning, vill domkapitlet framhålla att begreppet kyrkolag måste avse »statskyrkolag», alltså de rambestämmelser som kan anses erforderliga därigenom att kyrkan tillerkänts beskattningsrätt och fått vissa allmänna borgerliga uppgifter sig anförtrodda, exempelvis folkbokföringen. Innan en sådan kyrkolags innebörd bestämmes, erfordras en noggrann och omsorgsfull utredning. Även om man alltså skulle kunna fixera vissa lagstiftningsämnen berörande kyrkan, vilka kunde avgöras av riksdagen ensam, och vissa andra, som kunde avgöras av kyrkomötet ensamt, torde en sådan utredning dock ge vid handen att lagstiftningsområden föreligger, där såväl statens som kyrkans intressen är så stora att en gemensam lagstiftning kan bli erforderlig.

Att författningsutredningen i alltför hög grad förenklat problemställningen angående det framtida förhållandet mellan stat och kyrka framhåller också *1958 års utredning kyrka—stat,* som något utförligare ingår på detta och närliggande problem. Utredningen anför bl. a.

1958 års utredning kyrka—stat har vid sina undersökningar rörande den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan funnit sig icke kunna begränsa sina undersökningar till endast de två av författningsutredningen angivna lägena med ett upprätthållande i allt väsentligt av de nuvarande banden mellan staten och kyrkan resp. ett skiljande av kyrkan från staten utan har funnit anledning att närmare granska ett flertal tänkbara lösningar.

Ett studium av förhållandena i andra länder ger stöd åt tanken att flera lösningar bör göras till föremål för överväganden. Den finska kyrkan är ett exempel på hurusom, utan skilsmässa, en i väsentliga delar friare relation mellan stat och kyrka kan utformas än vad fallet är i Sverige. I Västtyskland har stat och kyrka

skilts, men olika kyrkosamfund kan där vinna viss offentlig-rättslig ställning, och viss statlig lagstiftning beträffande kyrkan förekommer. Behovet av lagstiftning om förhållanden av väsentlig vikt för kyrkan beror på hur relationen kyrka—stat utformas och kan kvarstå, även om kyrkan organisatoriskt och i andra hänseenden skiljes från staten. Även för ett läge med en radikal skilsmässa kan det tänkas bli erforderligt att i vart fall för en viss avvecklingsperiod giva lagbestämmelser av kyrkolags natur. Problemet torde därför ej vara så enkelt att man utan vidare kan säga, att om kyrkan skiljes från staten, begreppet kyrkolag bör utgå.

Mellan staten och Svenska kyrkan föreligger på snart sagt varje område — lagstiftning, rättskipning, förvaltning, ekonomi etc. — nära samband. Utformningen av detta samband växlar och innefattar på olika områden större eller mindre kyrkligt beroende av staten. Vad gäller lagstiftningen har kyrkan erhållit viss frihet, i det att den genom kyrkomötet som eget organ deltager i stiftandet av kyrkolag och därmed i regleringen av angelägenheter av vikt för kyrkan. Genom beslut i kyrkolags form regleras förutom frågor rörande en mera yttre ordning också inre kyrkliga förhållanden, t. ex. kyrkans bekännelse, gudstjänster, dop och nattvard. I länder utan sådant nära samband mellan stat och kyrka som hos oss ankommer det på kyrkan själv att genom egna organ bestämma i frågor av sist berörda slag. Att Svenska kyrkan emellertid, genom att kyrkomötet deltar i stiftande av kyrkolag, beretts ett visst mått av frihet anses allmänt utgöra ett väsentligt drag i den nuvarande gestaltningen av förhållandet mellan staten och kyrkan i Sverige. Överföres hela lagstiftningsmakten i fråga om kyrkolag till riksdagen ensam, kan därför ej sägas, att de nuvarande banden mellan stat och kyrka i allt väsentligt upprätthålles. Kyrkan knytes i stället, såvitt gäller genom lagstiftning reglerade förhållanden, närmare till staten och blir härutinnan helt beroende av riksdagens maktutövning. Kyrkan skulle härvid — som i Danmark och Norge, där kyrkolag stiftas av statens egna organ — få en mera utpräglad karaktär av statskyrka.

1958 års utredning kyrka—stat skall enligt sina direktiv vara förutsättningslös i den meningen, att den icke ensidigt tar sikte på vare sig fortsatt organisatoriskt samband mellan staten och kyrkan eller upplösning av detta samband. Utredningen kan till följd härav väl behandla även lägen, där förhållandet mellan staten och kyrkan i framtiden gestaltas på sådant sätt, att kyrkan bindes närmare till staten än nu. Men varken bland företrädare för staten eller för kyrkan synes råda den uppfattningen, att man skall återgå till en äldre situation, där kyrkan kunnat betraktas som en statsfunktion. Huvudintresset måste därför inriktas på en sådan gestaltning av förhållandet mellan staten och kyrkan, att de nuvarande banden helt eller delvis löses.

Författningsutredningens förslag, att riksdagen ensam skall stifta kyrkolag, ger 1958 års utredning kyrka—stat anledning undersöka, bland andra alternativ, om en sådan gestaltning av förhållandet mellan stat och kyrka kan åstadkommas, att visserligen ej de nuvarande banden på kyrkolagstiftningens område i allt väsentligt bibehålles, men kyrkan ändock allmänt sett kan sägas stå i en relation till staten motsvarande det nuvarande förhållandet. Den förstärkning av banden med staten på lagstiftningens område, som riksdagens övertagande av lagstiftningsmakten innebär, måste under den angivna förutsättningen kompenseras genom att kyrkan på annat sätt beredes en motsvarande frihet. Närmast till hands ligger därvid att *reformera begreppet kyrkolag* så, att endast vissa av de förhållanden, som kyrkolagen nu reglerar, i fortsättningen hänföres under kyrkolag och bestämmes av riksdagen ensam, medan kyrkan i övriga fall får, t. ex. genom kyrko-

mötet, själv reglera sina angelägenheter. Författningsutredningen synes ej ha aktualiserat denna fråga. Tvärtom synes den utgå från ett oförändrat kyrkolagsbegrepp. Den förordar (s. 336), att termen lag reserveras för författning, som innehåller så väsentliga rättsregler, att den bör beslutas av innehavaren av den lagstiftande makten. Denna bestämning av lagbegreppet vilar på samma grund som kyrkomöteskommitténs av författningsutredningen återgivna definition av begreppet kyrkolag. Enligt kyrkomöteskommittén skall kyrkolag — — — avse endast kyrkliga angelägenheter av större vikt för kyrkan, dock att frågor, där det borgerliga samhällets intressen framträder med särskild styrka, skall hänföras till annan lag.

En sådan radikal ändring av kyrkolagsbegreppet som aktualiseras av vad 1958 års utredning kyrka—stat ovan anfört är en omfattande och svårlöst fråga. Trots många utredningar och förslag till reformer kvarstår 1686 års kyrkolag alltjämt i sina grunddrag oförändrad. 1951 års kyrkomöteskommitté kom, efter grundliga undersökningar, ej längre än till att utan precisering i lagtext framlägga ett utkast till en ny kyrkolag och utkast till en kyrkoordning. De av kyrkomöteskommittén och eljest framlagda förslagen har som utgångspunkt, att kyrkomötet deltager i lagstiftningen. För den reform av kyrkolagsbegreppet, som föranledes av lagstiftningsmaktens överförande till riksdagen ensam, är berörda förslag därför ej användbara. Ett omfattande utredningsarbete blir erforderligt. Det synes icke böra ifrågakomma att genomföra ett sådant, förrän ställning tagits till hur förhållandet mellan kyrka och stat skall gestaltas i sina grunddrag. För sistnämnda ställningstagande kan däremot ett angivande av några tänkbara grunddrag i en reform av kyrkolagsbegreppet vara av värde, och utredningen avser att upptaga frågan härom i ett betänkande om stiftande av kyrkolag.

Utredningen vill härefter beröra frågan, *om det förhållandet, att riksdagen ensam har lagstiftningsmakten i övrigt, utesluter att riksdagen och kyrkomötet gemensamt stiftar kyrkolag.*

Som motivering för att kyrkomötet ej skulle deltaga i stiftandet av kyrkolag anger författningsutredningen endast (s. 487 f): »Att borttaga regeringens medbestämmanderätt i fråga om kyrkolag och samtidigt låta kravet på kyrkomötets samtycke kvarstå måste enligt utredningens mening anses uteslutet.»

Att regeringens medbestämmanderätt i lagstiftningen — ej blott beträffande kyrkolag — föreslås borttagen motiveras av författningsutredningen (s. 337) något utförligare. Utredningen hänvisar till att den föreslagna regeringsformen ej som 1809 års RF bygger på en maktbalans mellan konung och ständer. En parlamentarisk regeringsmakt säges icke kunna på detta för samhällslivets gestaltning grundläggande område göra anspråk på någon från folkrepresentationen fristående och likaberättigad ställning. Den nuvarande regeringsformens konstruktion med lagen såsom resultat av två inbördes överensstämmande och likvärdiga beslut framstår — på grund av parlamentarismen — som definitivt föråldrad. En lösning med riksdagen som ensam lagstiftande säges vidare ansluta sig till den praxis som utvecklat sig. Regeringen har nämligen så till vida sedan länge upphört att utöva sin medbestämmanderätt, som den icke längre gör bruk av sin statsrättsliga befogenhet att vägra sanktion av lagbeslut, som riksdagen för sin del fattat.

De skäl författningsutredningen sålunda åberopar för att slopa regeringens deltagande i lagstiftningen hänför sig uteslutande till förhållandet mellan folkrepresentationen och regeringen och kan ej äga tillämpning när det gäller relationen mellan riksdagen och kyrkomötet. Kyrkomötet är ju icke såsom den parlamentariska regeringen framsprungen ur riksdagen utan är en självständig representation för Svenska kyrkan. Därtill kommer att kyrkomötet alltjämt slår vakt om sin medbestämmanderätt vid lagstiftningen.

Frågan om kyrkomötets deltagande i lagstiftningen har emellertid även andra aspekter. Av särskilt intresse i sammanhanget är den utredning som 1951 års kyrkomöteskommitté utfört om kyrkomötets grundlagsenliga befogenheter m. m. (SOU 1955: 47). Kyrkomöteskommittén har granskat vilka skäl som var bestämmande för lagstiftaren då kyrkomötets nuvarande befogenheter fastställdes, liksom också de skäl som senare framkommit för och emot kyrkomötets deltagande i lagstiftningen. Efter denna granskning har kyrkomöteskommittén stannat för att föreslå, dels att kyrkomötets nuvarande befogenhet att deltaga i kyrkolagstiftningen bibehålles, dels att kyrkomötets ställning bl. a. stärkes genom tillskapande av en ny lagstiftningsform med Kungl. Maj:t och kyrkomötet såsom beslutande då det gäller vissa andra författningar än kyrkolag. Härigenom skulle kyrkomötets kompetens vidgas att omfatta även kyrkoordning och kyrkans böcker.

Vid sin granskning av de skäl som anförts mot kyrkomötets deltagande i lagstiftningen konstaterar kyrkomöteskommittén, att en väsentlig förändring ägt rum vad gäller bärkraften av dessa skäl, främst genom 1951 års religionsfrihetslagstiftning. Redan vid kyrkomötets tillkomst gjordes den invändningen, att lagstiftningskompetens för kyrkomötet skulle strida mot grunderna för vårt statsskick. Konstitutionsutskottet har i äldre uttalanden (1894 och 1920) upprepat denna invändning. Dessa uttalanden baserades på att kyrkan såsom en statskyrka vore att jämställa med andra samhällsinstitutioner och att dess verksamhet borde regleras i samma ordning som gällde för övriga statliga inrättningar. I frågan, om Svenska kyrkan vore en statsinstitution, gjorde statsmakterna vissa uttalanden i samband med 1951 års religionsfrihetslagstiftning. Mot förslaget till religionsfrihetslag hade i remissyttranden invänts, att kyrkan borde betraktas som en statsinstitution. I propositionen nr 100 år 1951 med förslag till den nya religionsfrihetslagen tog regeringen avstånd från en karaktäristik av kyrkan, som jämställde den med andra statsinstitutioner. Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, uttalade i propositionen:

»Vill man med beteckningen statsinstitution säga t. ex. att kyrkans verksamhet regleras genom lagstiftning, utövad av Kungl. Maj:t och riksdagen i bestämda former och i vissa fall med kyrkomötets medverkan, att vissa administrativa kyrkliga ärenden avgöras av Kungl. Maj:t eller att den kyrkliga ekonomien till väsentlig del vilar på beskattning, torde icke något vara att invända mot uttryckssättet. Det måste dock samtidigt beaktas att kyrkan icke är en statsinstitution i samma mening som andra sådana, den har en annan uppgift och en annan karaktär än statsinstitutioner i allmänhet. Den har icke upprättats såsom ett led i den statliga verksamheten och dess huvuduppgift är icke att handhava statliga angelägenheter, även om också sådana kunna vara uppdragna åt kyrkliga myndigheter, t. ex. folkbokföring. Kyrkan är en andlig gemenskap, ett trossamfund som leder sitt ursprung från de äldsta kristna församlingarna och vars karaktär och verksamhet bestämmes av dess bekännelse. I sin centrala, religiösa uppgift ha de kyrkliga myndigheterna även efter reformationen intagit en självständig ställning.»

Justitieministerns uttalande i propositionen lämnades utan erinran av lagrådet och riksdagen, och kyrkomötet anslöt sig till detsamma.

Kyrkomöteskommittén tar i sitt betänkande upp frågan, vilken betydelse kyrkans sålunda preciserade ställning kan ha för kyrkomötets deltagande i kyrkolagstiftningen, och uttalar, att erkännandet av kyrkans ursprung och särart gör tesen om kyrkan såsom »staten organiserad för dess religiösa verksamhet» obrukbar såsom argument för att kyrkomötets deltagande i lagstiftningen skulle vara från principiell statsrättslig synpunkt ohållbart. Något annat principiellt skäl mot kyrkomötets deltagande i lagstiftningen lärer, tillägger kyrkomöteskommittén, icke heller kunna påvisas.

Kyrkomöteskommittén anför även skäl för att kyrkomötet bör deltaga i stiftande av kyrkolag. Medbestämmanderätt för kyrkan i kyrkligt religiösa angelägenheter framstår, uttalar kommittén (s. 205), icke endast som ett kyrkligt önskemål utan som ett allmänt intresse, härlett ur demokratiska principer och i överensstämmelse med religionsfrihetens grundsatser. Det torde, fortsätter kommittén, även vara en numera allmänt omfattad mening, att kyrkomötet bör äga bestämmanderätt i frågor som rör kyrkans tro och lära, dess gudstjänster och nådemedelsförvaltning. Kommittén tillägger, att det med skäl kan göras gällande, att denna medbestämmanderätt för att bliva av något värde principiellt bör omfatta även ekonomiska och organisatoriska betingelser för att kyrkan skall bli i stånd att verka i enlighet med sin bekännelse.

Såsom ovan berörts synes borttagandet av den parlamentariska regeringens deltagande i lagstiftningen ej ha direkt samband med frågan om fördelningen av bestämmanderätten i kyrkliga frågor mellan statsmakten och kyrkan. Det lär därför ej heller utgöra ett principiellt skäl mot kyrkomötets deltagande i lagstiftningen. Till frågan om andra skäl — i motsats till vad kyrkomöteskommittén ansett — kan åberopas mot en sådan gestaltning av förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan, att kyrkan genom egna organ jämte riksdagen deltager i utformningen av bestämmelser som gäller kyrkliga angelägenheter av större vikt, får utredningen anledning återkomma i det ovan berörda betänkandet om kyrkolagstiftningen.

Några remissorgan inskränker sig väsentligen till att påpeka att det är för tidigt att fatta någon som helst ståndpunkt till frågan om sättet för stiftande av kyrkolag, om nuvarande förhållande mellan stat och kyrka i allt väsentligt kommer att bibehållas. *Svea hovrätt* finner för sin del icke erforderligt att nu taga ställning till frågan om regler för kyrkolagstiftning för det fall att banden mellan stat och kyrka kvarstår. Hela problemet om formerna för kyrkolagstiftning och om omfattningen av begreppet kyrkolag bör bedömas i ett sammanhang och klarläggas i samband med pågående utredning om förhållandet mellan kyrka och stat. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* kan självfallet skäl åberopas för en sådan framtida lösning som författningsutredningen förordat. Hovrätten förmenar dock att frågan om kyrkolagstiftningen intimt sammanhänger med det stora problemkomplexet förhållandet stat—kyrka och måste bedömas i samband med detta. Statsmakterna synes därför i nuvarande läge ej böra binda sig för någon bestämd ståndpunkt i fråga om formerna för kyrkolagstiftning i framtiden. Även *kammarkollegiet* anser det vara för tidigt att nu, innan frågan om förhållandet kyrka—stat blivit avgjord, taga ställning till formerna för kyrkolagstiftning. Gentemot vad utredningen härutinnan anfört får dock kollegiet uttala att den omständigheten, att de båda nuvarande icke-kyrkliga lagstiftningsmakterna, Kungl. Maj:t och riksdagen, ersättes av riksdagen ensam, i och för sig icke utgör något sakskäl för att borttaga kyrkomötet som lagstiftare i fråga om kyrkolag. Kollegiet erinrar i detta sammanhang om författningsutredningens eget uttalande (motiven s. 338), att den av utredningen föreslagna konstruktionen att lag stiftas av riksdagen ensam ej torde medföra någon egentlig ändring i fråga om lagstiftningsarbetet. Det

kan sålunda enligt utredningen förväntas att regeringen alltjämt till övervägande del kommer att svara för detta. Nämnda motivuttalande åberopas även av *domkapitlet i Växjö,* som ej kan underlåta att uttala sin förvåning över att utredningen i detta sammanhang och innan utredningsarbetet rörande förhållandet mellan stat och kyrka slutförts, anser sig kunna under åberopande av rent formella grunder och på ett så kategoriskt sätt som skett uttala sig i denna för kyrkan livsviktiga fråga.

3 §.

Förevarande paragraf har uttryckligen lämnats utan erinran av *Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *domkapitlen i Uppsala, Växjö* och *Härnösand.*

Kammarkollegiet, som framkastar tanken att paragrafen får utgå och att i 2 § upptages ett stadgande om prästerskapets privilegier, anför följande.

Enligt författningsutredningen äro de privilegier, som alltjämt ha eller kunna ha någon betydelse, prästerskapets och det forna borgarståndets. Sedan erforderligt utredningsarbete i fråga om förhållandet kyrka—stat samt om avveckling av städernas särskilda rättigheter och skyldigheter slutförts, bör enligt författningsutredningen tiden vara inne att upphäva de återstående ståndsprivilegierna och därmed också nuvarande grundlagsstadganden om dessa privilegier. I avvaktan härpå har föreslagits, att de bestämmelser som nu ingå i RF 114 § bibehållas och upptagas i övergångsbestämmelserna.

Såsom utredningen angivit (motiven s. 489) synes något anspråk av reell innebörd på adliga privilegier sedan länge icke hävdas. Vad angår borgerskapets privilegier torde Kungl. Maj:t komma att framlägga proposition till årets riksdag om avveckling av städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Om en sådan avveckling kommer till stånd, lärer därefter icke återstå något borgerskapets privilegium av reellt innehåll. Såsom bondeståndets privilegier ha tidigare uppfattats den s. k. stadgade åborätten till kronojord och rätten att skatteköpa jord som innehaves under sådan åborätt. Varken beträffande åborätten eller skatteköpsrätten torde emellertid numera någon rubbning kunna tänkas i annan form än genom lagstiftning, och det skydd för dessa rättigheter som kunnat ligga i deras privilegiekaraktär saknar således reell innebörd. Med anledning av utredningens uttalande om avvecklingen av åborättsinstitutet får kollegiet nämna följande. Det stora flertalet av de fastigheter, som för närvarande innehas under stadgad åborätt, torde utgöras av mindre enheter utan mantal (»jordlägenheter»), ofta upptagna på allmänning och till besittningsrätten förenade med visst hemman. Antalet dylika fastigheter, som för närvarande torde uppgå till 700 à 800, minskas kontinuerligt dels genom skatteköp, dels genom att fastigheter såsom obefintliga uteslutas ur jordregistret i samband med uppläggandet av det nya ekonomiska kartverket eller eljest. Det förefaller emellertid sannolikt, att en total avveckling kommer att kräva lagstiftningsåtgärd av något slag. En särskild grupp fastigheter under stadgad åborätt utgöres av de s. k. krononybyggena i Västerbottens och Norrbottens län, för närvarande uppgående till cirka 170 stycken. Till dessa fastigheter kunna åborna under vissa förutsättningar förvärva äganderätt utan erläggande av skatteköpeskilling. Kollegiet anser sig med stöd av de senaste årens utveckling ha grundad anledning räkna med att samtliga åborättigheter tillhörande denna kategori skola vara avvecklade inom några år.

Vad nu sagts innebär att de — efter avveckling av städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten — kvarstående privilegierna för adeln, borgerskapet och bondeståndet torde kunna formellt upphävas utan ytterligare utredning. Det förutsättes härvid, att adelsmötet kommer att medverka för adelns del. Om ifrågavarande privilegier sålunda nu upphävas, kvarstå endast prästerskapets privilegier, vilka i avvaktan på utredningen kyrka—stat icke torde böra rubbas. I så fall kan lämpligen hela 3 § i de föreslagna övergångsbestämmelserna utgå och i stället såsom en särskild punkt i 2 § upptagas ett stadgande om prästerskapets privilegier.

Frågan om prästerskapets privilegier berörs närmare även i ett par andra yttranden. *Domkapitlet i Linköping* vill understryka att, eftersom det här ej är fråga om förmåner som avser prästerskapet utan om privilegier som skydd för svenska kyrkan, det av omsorg om kyrkans bästa icke är möjligt att — såsom författningsutredningen hävdar — från »numera allmänt gängse uppfattning» få fram ett krav på privilegiernas upphävande utan att annan likvärdig garanti lämnas i kyrkolags form till skydd för kyrkan och dess ställning i samhället. Det avgörande kan ej vara hänsyn för det som anses tidsenligt utan det för kyrkan väsentliga skydd som prästerskapets privilegier utgör och som genom gällande lagstiftning alltfort gäller. Att medge privilegiernas upphävande utan vidare såsom författningsutredningen föreslår är närmast att betrakta som uttryck för bristande omsorg om kyrkan. Om också själva ordet privilegier klingar otidsenligt, är likväl saken av sådan vikt att den måste tillgodoses i någon form av lagstiftning, som icke är av övergångskaraktär. *Domkapitlet i Härnösand* finner önskvärt att kyrkolag får övertaga skyddet för ifrågavarande privilegier samt erinrar om att kyrkomöteskommittén föreslog en sådan ordning (se SOU 1963:17 s. 490). Även *1958 års utredning kyrka—stat* erinrar om kyrkomöteskommitténs nämnda ståndpunkt samt tillägger att kommittén därvid förutsatte, att kyrkolag skulle stiftas av Kungl. Maj:t, riksdag och kyrkomöte. Genomföres författningsutredningens förslag att kyrkolag skall stiftas av riksdagen ensam, kommer spörsmålet om skyddet för kyrkan i ett nytt läge. 1958 års utredning förklarar sig för närvarande icke beredd att ange hur frågan i ett sådant läge kan tänkas bli löst men torde få återkomma härtill i ett kommande betänkande.

4 §.

Paragrafen har uttryckligen lämnats utan erinran av *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *länsstyrelsen i Västerbottens län.*

Svea hovrätt finner paragrafen ej föranleda något yttrande, enär den särskilda tjänstemannalagen torde hinna införas innan en ny regeringsform antages. Av samma skäl anser *länsstyrelsen i Gotlands län* att frågan om att medtaga bestämmelser motsvarande förevarande paragraf torde ha förlorat sin aktualitet innan förslaget till ny grundlag förelägges riksdagen.

Riksåklagarämbetet erinrar om att paragrafen, sådan den utformats,

icke torde kunna ändras i annan ordning än som gäller i fråga om grundlag, något som kan vara av betydelse när en särskild tjänstemannalag skall träda i kraft. Det kan möjligen ifrågasättas om icke — för ernående av det i motiven angivna syftet — paragrafen bör begränsas till att gälla till dess en tjänstemannalag träder i kraft.

Beträffande förevarande paragraf, se även remissammanställningen i prop. 1964: 140 s. 91 f.

ESSELTE AB. STHLM 65
514631

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1965

1. Transportekonomisk forskning i Norden.
3. Enkelte mellomriksveger mellom Norge og Sverige.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Systematisk förteckning

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

Justitiedepartementet

Sammanställning av remisyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. [2] Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. [3]
Rättegångshjälp. [13]
Godtrosförvärv av lösöre. [14]
Fastställande av faderskapet till barn utom äktenskap. [17]
Fartygs befälhavare. Gemensamt haveri och dispasch. Ansvarsbestämmelser m. m. [18]
Dagstidningarnas ekonomiska villkor. [22]
Ändringar i ensittarlagen m. m. [26]
Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 4. Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna. [34]

Utrikesdepartementet

Sveriges sjöterritorium. [1]

Socialdepartementet

Tandvårdsförsäkring. [4]
Institutet för arbetshygien och arbetsfysiologi. [24]

Kommunikationsdepartementet

Skånes och Hallands vattenförsörjning. [8]
Friluftslivet i Sverige. Del II. Friluftslivet i samhällsplaneringen. [19]
1960 års radioutredning. 1. Radions och televisionens framtid i Sverige I. Bakgrund och förutsättningar, programfrågor. Organisations- och finansieringsfrågor. [20] 2. Radions och televisionens framtid i Sverige II. Bildnings- och undervisningsverksamhet. Forskningsfrågor. [21]
Vägmärken. [33]

Finansdepartementet

Måttenheter. [5]
Uppbördsfrågor. [23]
Nytt skattesytsem. Remissyttranden. [28]

Ecklesiastikdepartementet

Antikvitetskollegiet. [10]
1963 års universitets- och högskolekommitt 1. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader I. [11] 2. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader II. Specialutredningar. [12]
De svenska utlandsförsamlingarnas ekonomi. [15]
1960 års lärarutbildningssakkunniga III. 1. Studieplaner för lärarutbildning. [25] 2. Lärarutbildningen IV: 1. [29] 3. Lärarutbildningen IV: 2. [30] 4 Specialundersökningar om lärarutbildning V. [31]

Jordbruksdepartementet

Ny jordförvärvslag. [16]
1960 års jordbruksutredning. 1. De svenska jordbruksprodukternas distributions- och marginalförhållanden. [27]

Inrikesdepartementet

Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring. [6]
Praktik- och feriearbetsförmedling. [7]
Arbetsmarknadspolitik. [9]
Höjd bostadsstandard. [32]

Esselte Stockholm 1965