

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013



Grundlagberedningen
SOU
1972:15

REGERINGS FORM

RIKSDAGS ORDNING



Statens offentliga utredningar
1972:15
Justitiedepartementet

Ny regeringsform
Ny riksdagsordning

Betänkande avgivet av Grundlagberedningen
Stockholm 1972

ISBN 91-38-00199-3

Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1972

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 1 april 1966 tillkallades för fortsatt utredning av författningsfrågan landshövdingen Valter Åman, dåvarande ledamöterna av riksdagens andra kammare, sedermera statsråden Ingemund Bengtsson och Ingvar Carlsson, riksdagsledamoten Allan Hernelius, dåvarande ledamoten av första kammaren, redaktören Birger Lundström, riksdagsledamoten Georg Pettersson samt dåvarande ledamoten av andra kammaren, f. d. professorn Sten Wahlund. Åt herr Åman uppdrogs att vara ordförande. De sakkunniga antog namnet grundlagberedningen. Som experter med huvuduppgift att fungera som suppleanter för de sakkunniga förordnades riksdagsledamoten Johannes Antonsson, dåvarande ledamoten av andra kammaren, redaktören Folke Björkman, samt riksdagsledamöterna Gudmund Ernulf och Hilding Johansson. Beredningen har därjämte biträtts av ytterligare ett antal experter. Till nya utredningsmän kallades den 1 december 1967 herr Johansson som efterträdare till herr Carlsson och den 15 april 1969 riksdagsledamoten Arne Gadd som efterträdare till herr Bengtsson. Den 1 december 1967 förordnades byrådirektören Stig Lundgren till expert i herr Johanssons ställe och den 30 juni 1971 förordnades riksdagsledamoten Bertil Fiskesjö till expert efter herr Antonsson.

Grundlagberedningen får härmed överlämna sitt slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.

I arbetet med betänkandet har beredningens samtliga ledamöter deltagit. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund har avgivit reservationer och särskilda yttranden i vissa frågor.

Beredningens sekretariat har under arbetet med betänkandet bestått av hovrättsrådet Erik Holmberg, numera försäkringsdomaren Carl Herman Bergh samt hovrättsfiskalerna Bo Broomé och Claes Eklundh. Sekretariatet har under slutskedet av arbetet varit förstärkt med hovrättsassessorn Per Assarson och universitetslektorn Hans Ring.

Förslagen i betänkandet har i vissa delar utarbetats huvudsakligen inom arbetsgrupper. Förslaget till riksdagsordning är till betydande del resultatet av arbete inom en arbetsgrupp med herr Pettersson som ordförande, med herrar Lundström, Björkman och Fiskesjö som ledamöter och med herr Broomé som sekreterare. Förslagen angående beskattning, budgetreglering, riksdagens revision och finansmakten i övrigt samt förslagen i vissa rösträttsfrågor har på liknande sätt arbetats fram inom en arbetsgrupp med herr Hilding Johansson som ordförande, med herrar Gadd, Hernelius och Ernulf som ledamöter och med herrar Bergh och Eklundh som sekreterare. I övrigt har förslagen utarbetats omedelbart av beredningen i dess helhet.

Av de icke redan nämnda experterna har främst departementsrådet Leif Andersson, utrikesrådet Hans Blix, departementsrådet

Rune Blomqvist, kammarsekreteraren Sune K. Johansson, överdirektören Lars Sköld och professorn Nils Stjernquist deltagit i arbetet med slutbetänkandet, Blix främst med bestämmelserna om förhållandet till andra stater, Blomqvist med de särskilda bestämmelserna för krig, krigsfara, m. m., Johansson med frågor om riksdagens arbetsformer, Sköld med vissa val- och rösträttsfrågor samt Andersson och Stjernquist med betänkandet i dess helhet.

Föreståndaren för Institutet för svensk språkvård, professorn Bertil Molde, har biträtt beredningen med språkgranskning av förslagen till regeringsform och till riksdagsordning.

Beredningen har förut avgivit följande skrifter:

1 Betänkandet "Partiell författningsreform", SOU 1967:26;
2 Betänkandet "Ny utskottsorganisation", SOU 1969:62;
3 Undersökningsrapporterna "Riksdagsgrupperna–Regeringsbildningen", SOU 1970:16;
4 Betänkandet "Ersättare för riksdagsledamöterna", SOU 1970:17;
5 Diskussionspromemorian "Allmänna val på våren?", SOU 1970:27.

Ungefär samtidigt med detta betänkande avges följande undersökningsrapporter:

6 "Nomineringsförfarande vid riksdagsval" och "Riksdagen i pressen", SOU 1972:17;
7 "Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget", SOU 1972:18.

I detta betänkande medtages av beredningens lagförslag endast förslagen till ny regeringsform och ny riksdagsordning samt följdändringar i successionsordningen och tryckfrihetsförordningen. Förslag till övriga följdändringar läggs fram separat (SOU 1972:16).

Stockholm den 2 mars 1972

Valter Åman

Arne Gadd — *Allan Hernelius* — *Hilding Johansson*

Birger Lundström — *Georg Pettersson* — *Sten Wahlund*

Erik Holmberg — *Carl Herman Bergh*

Bo Broomé — *Claes Eklundh*

Innehåll

Skrivelse till statsrådet och chefen för justitiedepartementet 3

Sammanfattning 11

I Författningsförslag

Förslag till regeringsform 17
Förslag till riksdagsordning 36
Förslag till upphävande av 9 § successionsordningen 62
Förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen 63

II Allmän motivering

Kapitel 1 *Uppdraget och utredningsarbetet* 67
1.1 Författningsutredningens förslag 67
1.2 Grundlagberedningens tidigare förslag 69
1.3 Direktiven i återstående delar .. 70
1.4 Arbetet med återstående författningsfrågor 73

Kapitel 2 *Förslagets huvudlinjer* ... 75
2.1 Grundlagarnas räckvidd 75
2.2 Den representativa demokratin en hörnsten i vårt statsskick 76
2.3 Parlamentarismen en annan hörnsten i vårt statsskick 76
2.4 Partierna ett bärande element i vår demokrati 76
2.5 Organisationerna fördjupar demokratin 77
2.6 Folkomröstningens roll i en parlamentarisk demokrati 78
2.7 Regeringsbildningen 79
2.8 Regeringsarbetet 79
2.9 Statschefens ställning 80
2.10 Lagstiftningen 81
2.11 Finansmakten 83
2.12 Rättskipning och förvaltning ... 83
2.13 Utrikesärendena 83
2.14 Riksdagen i arbete 84
2.15 Regeringens juridiska ansvar ... 84

Kapitel 3 *Personmomentet i valet* .. 86
3.1 Kandidatnomineringen 86
3.2 Personval 87

Kapitel 4 *Riksdagen, dess sammansättning och arbetsformer* 88
4.1 1967 års författningsuppgörelse . 88
4.2 Valkretsindelningen 88
4.3 Ersättare för riksdagsledamöterna 88
4.4 Riksdagens ställning framhävs .. 89
4.5 Valgenomslaget, budgetåret m. m. 89
4.6 Frågan om budgetåret ej mogen att lösas 90
4.7 Förslaget om valgenomslag och riksdagsår 90
4.8 Arbetsformerna 92

Kapitel 5 *Förhållandet riksdagen–regeringen; regeringsbildningen* 93
5.1 Parlamentarismen skrivs in i grundlag 93
5.2 Problemet vid regeringsbildningen 93
5.3 Hur skall statsministern utses? 94
5.4 Statsministern utser övriga ministrar 96
5.5 Ställföreträdare för statsministern 96

Kapitel 6 *Normgivningsmakten* 98
6.1 Normgivningen enligt 1809 års RF 98
6.2 Lagstiftningsmakten hos riksdagen 99
6.3 Den formella lagkraften 99
6.4 Vad skall riksdagen kunna lagstifta om? 99
6.5 Lagen en generell föreskrift 100
6.6 Gränsen lagstiftning–rättstillämpning 100
6.7 Skall varje riksdagsbeslut vara "lag"? 100
6.8 Lagbegreppet; sammanfattning . 101
6.9 Obegränsad delegationsrätt en fara för folkstyret 101
6.10 En klar gräns för lagområdet bör eftersträvas 102
6.11 Hur bör gränsen kring lagområdet dras? 103
6.12 Särskilda grundlagsregler om lagstiftning 103
6.13 Regeringens "egen" normgivningskompetens 103
6.14 Regeringens normgivningskompetens på grund av delegation 104
6.15 Regeringen och strafflagstiftningen 104
6.16 Normgivningskompetensens fördelning; sammanfattning 105

Kapitel 7 *Medborgerliga fri- och rättigheter i grundlag* 106

Kapitel 8 *Finansmakten* 109
8.1 Gällande bestämmelser om skatter och avgifter 109
8.2 Allmänna utgångspunkter för moderna grundlagsbestämmelser om skatter och avgifter 110
8.3 Skattefullmakter 111
8.4 Avgifter till staten 112
8.5 Bakgrunden i fråga om budgetreglering 112
8.6 Några allmänna aspekter i fråga om budgetreglering 113
8.7 Avgöranden på flerårssikt 114
8.8 Ettårsbudgeten 115
8.9 Revisionen 116
8.10 Dispositionen över statens tillgångar o. d. 116
8.11 Riksbanken, penningväsendet, riksgäldskontoret 117

III Specialmotivering

Kapitel 1 *Regeringsformen* 119
1.1 Förslagets uppläggning i stort .. 119
1.2 Regeringsformens uppläggning . 119
1.3 De särskilda stadgandena 120
1 kap. Statsskickets grunder .. 120
2 kap. Riksdagen 124
3 kap. Riksdagsarbetet 131
4 kap. Statschefen 139
5 kap. Regeringen 143
6 kap. Regeringsarbetet 148
7 kap. Lagar och lagstiftning .. 152
8 kap. Finansmakten 166
9 kap. Förhållandet till andra stater 180
10 kap. Rättskipning och förvaltning 190
11 kap. Kontrollmakten 204
12 kap. Krig och krigsfara 214
Övergångsbestämmelser 221

Kapitel 2 *Riksdagsordningen* 230
2.1 Förslagets uppläggning 230
2.2 Terminologiska frågor 231
2.3 Riksdagens arbetsplanering 232
2.4 Riksdagens informationsbehov . 241
2.5 De särskilda stadgandena 246
1 kap. Riksmöten 246
2 kap. Kammarsammanträden . 252
3 kap. Ärendenas väckande ... 262

4 kap. Ärendenas beredning .. 273
5 kap. Ärendenas avgörande .. 278
6 kap. Interpellationer och frågor till minister 287
7 kap. Gemensamma bestämmelser om val inom riksdagen 289
8 kap. Vissa befattningshavare och organ 296
9 kap. Bestämmelser om personal och förvaltning 300
Övergångsbestämmelser 307

Kapitel 3 *Övriga författningsförslag* . 312
3.1 Successionsordningen 312
3.2 Tryckfrihetsförordningen 312

Kapitel 4 *Paragrafer i äldre RF och RO vilka saknar motsvarighet i grundlagberedningens förslag* 314
4.1 Paragrafer i 1809 års RF 314
4.2 Paragrafer i 1866 års RO 320

IV Reservationer och särskilda yttranden

1 *Kvinnlig tronföljd* 323
Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund 323

2 *Kungens straffrättsliga immunitet* 323
Reservation av herr Hernelius ... 323

3 *Folkomröstning* 323
Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående folkomröstning i grundlagsfrågor . 323
4 *Riksdagens sammansättning och årliga arbetstider* 325
Reservation av herr Hernelius angående antalet riksdagsledamöter 325
Reservation av herr Lundström angående antalet riksdagsledamöter 325
Särskilt yttrande av herr Lundström angående gemensam valdag 326
Särskilt yttrande av herrar Hernelius och Wahlund angående gemensam valdag 326
Reservation av herrar Hernelius och Wahlund angående personval 327
Särskilt yttrande av herr Lundström angående personval 328
Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående flyttning av de allmänna valen till våren, m. m. 328

5 *Förhållandet riksdagen – regeringen* 330
Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående normgivningsmaktens fördelning . 330
Reservation av herrar Hernelius och Lundström angående skattefullmakter 330

6 *Kollektiv anslutning till politiskt parti* 330
Reservation av herr Hernelius .. 330

7 *Lagrådsgranskningen* 331
Reservation av herrar Hernelius och Lundström angående obligatorisk remiss till lagrådet 331

8 *Riksdagens arbetsformer* 332
Reservation av herrar Hernelius och Lundström angående offentliga utfrågningar i utskotten 332
Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund om rätt att väcka motion med anledning av särskild händelse 332
Reservation av herr Lundström angående spörsmålsinstituten 333
Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående förlängd följdmotionstid 334
Reservation av herr Lundström angående voteringsmetoden 334
Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående möjligheten för utskott att sammanträda samtidigt med kammaren 334

9 *Utan anknytning till bestämmelser i författningsförslagen* 335
Reservation av herr Hernelius angående ordensväsendet 335
Särskilt yttrande av herr Hernelius med allmänna synpunkter på grundlagberedningens arbete ... 335

V Bilagor

1 Förteckning över ärenden som behandlats av riksdagen eller kyrkomötet och som överlämnats till GLB för att beaktas vid fullgörandet av beredningens uppdrag e. d. . 341
2 Förteckning över skrivelser som inkommit till GLB från enskilda eller sammanslutningar 342
3 Förteckning över föreskrifter som innebär inskränkningar i de i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena förslaget till RF angivna fri- och rättigheterna 343
4 Om definitionen av "krig", av utrikesrådet Hans Blix 349
5 Antalet propositioner samt spridningen i propositionsavlämnandet åren 1955–1971 356
6 Antalet motioner med fördelning på den allmänna motionstiden, vårsessionen i övrigt och höstsessionen åren 1965–1971 356
7 Antalet utskottsbetänkanden åren 1955–1971 357
8 Antalet framställda och besvarade interpellationer åren 1955–1971 . 358
9 Antalet framställda och besvarade enkla frågor åren 1955–1971 ... 358
10 Antalet plenitimmar i kamrarna under åren 1955–1971 med fördelning på vår- och höstsession .. 359
11 Antalet plenitimmar och avgjorda utskottsbetänkanden i andra kammaren med fördelning på månad åren 1967–1970 samt motsvarande uppgifter för enkammarriksdagen år 1971 360
12 Kvällsplena i andra kammaren åren 1955–1970 samt i enkammarriksdagen år 1971 361
13 Antalet från vårsession till höstsession uppskjutna ärenden under åren 1955–1971 361
14 Parlamentariska voteringsmetoder, av fil. lic. Bo Bjurulf 362
Inledning 362
Skilda beslutssituationer – en illustration 362
Fallet 1957–58 365
Finland 1957–59 366
Eliminationsmetodens egenskaper . 367
Alternativa beslutsmetoder 368
Alternativa utformningar av svensk parlamentarisk beslutsteknik . . 370
Appendix: Konkretisering av seriemetoden och metoden med förberedande omröstningar 374
Noter 377
Litteratur 378
15 Översikt över motsvarigheter mellan gällande rätt och grundlagberedningens förslag 379

Förkortningar

ABU	Allmänna beredningsutskottet
BaU	Bankoutskottet
BeJoU	Sammansatt bevillnings- och jordbruksutskott
BeU	Bevillningsutskottet
BrB	Brottsbalken
BRK	Budgeträttskommittén
BU	Budgetutredningen
FB	Föräldrabalken
FiU	Finansutskottet
FRF	Författningsutredningens förslag till regeringsform
FRO	Författningsutredningens förslag till riksdagsordning
FU	Författningsutredningen
GLB	Grundlagberedningen
InU	Inrikesutskottet
JK	Justitiekanslern
KBaU	Sammansatt konstitutions- och bankoutskott
KK	Kunglig kungörelse
KU	Konstitutionsutskottet
1LU	Första lagutskottet
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RFS	Riksdagens författningssamling
RO	Riksdagsordningen
RSt	Riksdagsstadgan
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SO	Successionsordningen
SOU	Statens offentliga utredningar
StatsvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SU	Statsutskottet
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen
UL	Utsökningslagen
VTU	1965 års valtekniska utredning
ÖvgRF	Övergångsbestämmelser till regeringsformen
ÖvgRO	Övergångsbestämmelser till riksdagsordningen

Sammanfattning

Total författningsreform

Grundlagberedningen lägger fram förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning. Ledamöterna står eniga bakom förslagen utom på de punkter som är angivna i det följande.

Statschefens ställning och befogenheter

1 Konungen är rikets statschef (1 kap. 3 § RF).

2 Regeringens beslutssammanträden kallas regeringssammanträden (6 kap. 1 § RF). Konselj är sammanträde mellan statschefen och regeringen (4 kap. 1 § RF).
Konselj äger rum en gång varje kvartal. Vid konseljen, där statschefen är ordförande, redogör regeringen för aktuella beslut, åtgärder och planer.
Det åligger statsministern att fortlöpande hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter. När så erfordras föreslår statsministern extra konselj.

3 Vid regeringsbildning överlägger talmannen med vice talmännen och partiledarna och föreslår därefter regeringsbildare.
Hans förslag underställs riksdagen och anses godkänt, om inte mer än hälften av ledamöterna röstar däremot. Bifalles förslaget, anmäls så snart ske kan den nya regeringens sammansättning för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum vid en särskild konselj inför statschefen. Talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar. (5 kap. 2–5 §§ RF) Proceduren kan upprepas. Efter fyra misslyckade försök upplöses riksdagen automatiskt.

4 Statschefen är ordförande vid utrikesnämndens sammanträden (9 kap. 7 § RF).

5 Befälet över försvarsmakten utövas av regeringen (10 kap. 4 § RF).

6 Vid riksdagens ("riksmötets") öppnande är statschefen närvarande och förklarar på talmannens hemställan riksmötet öppnat (1 kap. 6 § RO).

7 Kungens straffrättsliga immunitet upphävs. Herr Hernelius reserverar sig.

Ändringarna i fråga om statschefens befogenheter träder icke i kraft under den tid då Gustaf VI Adolf är konung. Under denna tid tillämpas i stället motsvarande regler i 1809 års regeringsform och 1866 års riksdagsordning.

Kvinnlig tronföljd

1 Beredningen föreslår ingen ändring av tronföljdsreglerna i successionsordningen. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund reserverar sig för full jämställdhet mellan könen. Nuvarande tronföljares rätt bör dock icke rubbas.

Grundlagarna

1 Regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen skall liksom hittills vara grundlagar (1 kap. 6 § RF). Reglerna om ändring av grundlag – två beslut av riksdagen med val emellan – behålls i allt väsentligt oförändrade (7 kap. 9 § RF). Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund föreslår att en minoritet i riksdagen (1/3) skall kunna få till stånd beslutande folkomröstning om vilande grundlagsförslag.

2 Riksdagsordningen blir i högre grad än den nuvarande riksdagsordningen enbart en arbetsordning för riksdagen. Den nya riksdagsordningen skall inte vara grundlag. Den skall kunna ändras genom endast ett beslut, om detta uppnår kvalificerad majoritet (3/4). Uppnås inte denna majoritet, skall den kunna ändras i samma ordning som grundlag. (7 kap. 10 § RF)

Folkomröstning

1 Om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor se under rubriken Grundlagarna.

2 I fråga om rådgivande folkomröstning föreslås ingen ändring av nuvarande regler, som möjliggör sådan omröstning, om riksdagen fattar beslut därom med vanligt majoritetsbeslut (7 kap. 3 § RF).

Riksdagens sammansättning och årliga arbetstider

1 Vad som bestämdes vid 1968 och 1969 års partiella författningsreform om direkta val av hela riksdagen, om riksdagens storlek, om treårig valperiod, om gemensam valdag och om riksdagens riksproportionella sammansättning med spärrar mot småpartier står fast. Av tekniska skäl sättes dock ledamotsantalet ner från 350 till 349. Herr Hernelius fullföljer tidigare reservation för att ledamotsantalet skall bestämmas till 300 (av tekniska skäl 299). Under hänvisning till de av grundlagberedningen föreslagna reglerna om ersättare för riksdagens ledamöter och till arbetsförhållandena vid 1971 års riksdag anser även herr Lundström att antalet riksdagsledamöter bör sättas ner. Herr Lundström utttalar sig också för fristående kommunalval. Herrar Hernelius och Wahlund har avgivit ett särskilt yttrande i frågan.

2 Rösträttsåldern sänks till 18 år. Åldern på valdagen blir avgörande, inte åldern vid närmast föregående årsskifte (2 kap. 2 § RF).

3 Frågan om förstärkning av personmomentet vid riksdagsval tas inte upp av grundlagberedningen. Denna fråga kan enligt beredningen inte prövas utan en särskild utredning. Herrar Hernelius och Wahlund reserverar sig. Herr Lundström har avgivit ett särskilt yttrande i frågan.

4 Beredningen tar avstånd från tanken på lagreglering av partiernas nominering av kandidater till riksdagsvalen.

5 Ett snabbare valgenomslag för riksdagsvalen föreslås (samma förutsätts komma att gälla för kommunerna, men här ankommer det inte på beredningen att utarbeta förslag). Val skall hållas samma tid som nu, alltså den tredje söndagen i september (1 kap. 1 § RO och vallagen). Riksdagen skall i sin nya sammansättning sammanträda redan på tolfte dagen efter valdagen, dock tidigast fjärde dagen efter det att valresultatet har kungjorts (2 kap. 5 § RF). Riksdagens arbetsår (ordinarie riksmöte) löper som regel från någon dag i oktober till och med maj (1 kap. 2 och 4 §§ RO). Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund reserverar sig till förmån för övergång till budgetår = kalenderår och flyttning av valen till våren.

6 Riksdagsvalen (även kommunalvalen) överklagas hos en ny instans, en av riksdagen vald valprövningsnämnd, bestående av ordförande och sex ledamöter. Ett riksdagsval prövas av den av den föregående riksdagen valda valprövningsnämnden (2 kap. 12 § RF).

Regeringen

1 Det skall finnas en ställföreträdande statsminister, som i statsministerns frånvaro skall vara ordförande vid regeringssammanträdena och fullgöra hans övriga uppgifter (5 kap. 1 § och 6 kap. 8 § RF).
2 Förbudet för personer som är födda utländska medborgare att bli statsråd mjukas upp. Enligt förslaget skall det räcka att en minister vid sin utnämning har varit svensk medborgare i tio år (5 kap. 11 § RF).
3 Regeringsärendena skall liksom nu avgöras av regeringen som ett kollektiv. Tanken på ett formellt ministerstyre avvisas alltså. Undantag utgör ärenden angående befälet över försvarsmakten, "kommandomålen", som i enlighet med rådande praxis skall avgöras av försvarsministern. (6 kap. 1 § RF)
4 Skulle olika meningar i något ärende komma till uttryck inom regeringen, skall majoritetens mening gälla. Statsministern skall ha utslagsröst vid lika röstetal. (6 kap. 4 § RF)

Förhållandet riksdagen–regeringen

1 Beträffande regeringsbildningen se under rubriken Statschefens ställning och befogenheter.
2 Reglerna om misstroendeförklaring och regeringens rätt att upplösa riksdagen utformas i det väsentliga på samma sätt som de gällande, vilka beslöts åren 1968 och 1969 på förslag av grundlagberedningen (2 kap. 4 § och 11 kap. 4 § RF).
3 Riksdagen blir ensam lagstiftare (1 kap. 2 § och 7 kap. RF). Gränsen mellan lag och administrativ författning drages i förslaget så att den i stort sett stämmer överens med praxis. Föreskrifter som innebär begränsning eller bestämning av medborgarnas rättigheter och skyldigheter inbördes eller gentemot det allmänna skall meddelas genom lag (7 kap. 1 och 2 §§ RF). Dessutom föreskrives lagformen i vissa särskilda bestämmelser i grundlagen. På vissa områden, främst näringsrätten, skall riksdagen kunna överlåta sin normgivningskompetens till regeringen (7 kap. 5 § RF m. fl. bestämmelser). I de fall då ingenting sägs i grundlag, skall regeringen vara behörig att utfärda normer (7 kap. 6 § RF). Liksom hittills skall gränsen mellan lag och administrativ författning kunna förskjutas så att lagområdet utvidgas. Detta förutsättes komma att ske främst därigenom att regeringen med eller utan hemställan av riksdagen lägger fram förslag till lag. Riksdagen skall emellertid även utan förslag av regeringen kunna lagstifta inom området för administrativ reglering, dock endast om en framställning i saken från riksdagen inte efterkommes inom skälig tid (7 kap. 7 § RF). Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund reserverar sig till förmån för en omedelbar möjlighet för riksdagen att fatta beslut genom lag även inom detta område.
4 Skatt till staten skall beslutas genom lag (8 kap. 1 § RF). Riksdagen skall dock kunna överlåta åt regeringen att höja eller sänka skattesatsen vid mervärdeskatt, sprit- och tobaksskatt och annan indirekt skatt och även i vissa andra noga angivna hänseenden bestämma över beskattningens utformning. Skatten på inkomst, förmögenhet, arv och gåva skall vara undantagen från möjligheten att ge fullmakt åt regeringen. En av regeringen beslutad skatteförordning skall alltid underställas riksdagen inom två månader. Herrar Hernelius och Lundström reserverar sig mot förslaget om skattefullmakter.
5 Riksdagen behåller sitt principiellt obegränsade inflytande över statsutgifterna och vidare över statens tillgångar och statens skuldsättning (8 kap. RF). Liksom hittills förutsätts dock att riksdagen ger mer eller mindre vidsträckta bemyndiganden åt regeringen. Riksdagsledamöternas rätt att väcka förslag i budgetfrågor är oförändrad.
6 Reglerna om förhållandet till andra stater utformas så att de i allt väsentligt stämmer överens med rådande ordning (9 kap. RF).

Riksdagens inflytande över utrikespolitiken befästes och preciseras i vissa hänseenden, bl. a. genom en regel om att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter skall kunna överlåtas till icke svenskt organ endast om riksdagen medger det. Beslut därom skall fattas med kvalificerad majoritet (3/4). I regeln om överlåtande till mellanfolklig organisation av befogenhet att besluta om lagar, skatter osv. ("EEC-paragrafen") föreslås ingen ändring (9 kap. 5 §).

Medborgerliga fri- och rättigheter, lagprövning

1 Beredningen föreslår
ett ovillkorligt förbud mot inrättande av domstol för prövning av redan begången gärning eller eljest för visst mål (10 kap. 1 § RF),
ett ovillkorligt förbud mot retroaktiva straffdomar (10 kap. 7 § RF),
ett ovillkorligt förbud för regeringen att meddela föreskrifter om frihetsstraff (7 kap. 8 § RF),
ett ovillkorligt förbud mot landsförvisning av svenska medborgare (10 kap. 8 § RF),
en ovillkorlig rätt för den som har blivit dömd till straff eller som har blivit omhändertagen mot sin vilja att få sin sak prövad av domstol eller, i vissa fall, av domstolsliknande nämnd (10 kap. 6 § RF).
2 I övrigt skall medborgarnas rättsställning både gentemot andra enskilda och mot det allmänna kunna utformas genom lag, antagen av riksdagen med vanligt majoritetsbeslut; se ovan under rubriken Förhållandet riksdagen – regeringen. I fråga om vissa fri- och rättigheter som har särskild betydelse för den politiska verksamheten anger grundlagstexten (7 kap. 2 § RF) tämligen utförligt vad som skall gälla, om ej annat stadgas i lag.
3 Nuvarande rättspraxis i fråga om de rättstillämpande myndigheternas behörighet och skyldighet att pröva överensstämmelsen mellan grundlag och annan lag eller författning består.
4 Beredningen har tagit avstånd från förslag om ett förbud i grundlag mot kollektivanslutning till politiskt parti. Herr Hernelius har reserverat sig till förmån för ett sådant förbud.

Lagrådsgranskningen

1 Beredningen håller fast vid 1970 och 1971 års beslut att lagrådsgranskningen inte skall vara obligatorisk. Herrar Hernelius och Lundström reserverar sig för återgång till den tidigare ordningen.
2 Även riksdagsutskott får behörighet att, med vanligt majoritetsbeslut, inhämta yttrande av lagrådet (4 kap. 10 § RO).

Riksdagens arbetsformer

1 Propositionstiderna, både för "särpropositioner" och för propositioner som inte har samband med nästa års budget, förkortas något (3 kap. 2 och 3 §§ RO). Dessutom införs ett krav på riksdagens tillstånd för att proposition skall kunna läggas fram efter de stipulerade tiderna (bortsett från katastroffall). (3 kap. 4 § RO)
2 Reglerna om uppskov med ärenden från ett riksmöte till nästa riksmöte behålles och får utvidgad tillämpning därigenom att ärende skall kunna uppskjutas även över riksdagsval (5 kap. 10–12 §§ RO). I samband därmed klargöres att regeringen skall kunna återkalla proposition intill dess att utskott har avgivit sitt betänkande i ärendet, något som kan få betydelse särskilt när ett val har lett till regeringsskifte (3 kap. 18 § RO).
3 En minoritet i utskott (1/3) får rätt att inhämta upplysningar eller yttranden från andra statliga myndigheter än lagrådet. Majoriteten kan dock avvisa yrkandet, om den finner att dröjsmålet skulle leda till avsevärt men. (4 kap. 10 § RO)
4 Beredningen avstyrker offentliga utskottsutfrågningar. Herrar Hernelius och Lundström reserverar sig för att sådan utfrågning skall anordnas, om en tredjedel av utskottets ledamöter begär det.

5 Möjligheterna att införa tidsbegränsningar av kammardebatterna vidgas (2 kap. 14 § RO med tilläggsbestämmelser). Varje ledamot skall dock alltid få yttra sig minst sex minuter, bortsett från rätten till genmäle.

6 Ministrarnas företrädesrätt i debatterna begränsas. De skall även enligt förslaget få bryta talarordningen, men bara för kortare inlägg (högst tio minuter) för att bemöta annan talare (2 kap. 15 § RO med tilläggsbestämmelser).

7 Interpellation bör enligt förslaget väckas endast i angelägenhet av större allmänt intresse. En skyldighet för minister att inom fyra veckor svara eller förklara varför svaret dröjer eller uteblir införes (6 kap. 1 § RO).

8 Enkel fråga – enligt förslagets terminologi "fråga" – skall kunna vara försedd med kort motivering. Begränsningen till två inlägg försvinner. I gengäld skärps tidsbegränsningen (6 kap. 2 § RO).

9 Beredningen föreslår att nuvarande rätt att väcka motion med anledning av "under riksdagen inträffad händelse" skall avskaffas. Herrar Hernelius, Lundström och Wahlund reserverar sig.

Härutöver har vissa särmeningar framförts i fråga om riksdagens arbetsformer. Bl. a. har herr Lundström förordat en mera genomgripande omgestaltning av spörsmålsinstituten.

Kommunal rösträtt för invandrare

1 Grundlagberedningen avstyrker förslaget om rösträtt för här bosatta utländska medborgare vid kommunalval. Beredningen pekar i stället på möjligheten att förkorta kvalifikationstiden för att erhålla svenskt medborgarskap.

Ordensväsendet

Enligt ett inom statsrådsberedningen och finansdepartementet utarbetat förslag skall statsmyndigheternas befattning med ordensutmärkelser till svenska medborgare upphöra. Grundlagberedningen anser att det, om förslaget genomföres, får betraktas som uteslutet att statschefen befattar sig med utdelning av ordnar såsom belöning för insatser i offentlig tjänst eller för andra insatser i det svenska samhället. Skulle ordensutdelandet fortsätta även efter förslagets genomförande – t. ex. i fråga om utländska medborgare – förutsätter beredningen att principerna för statschefens handlande utformas under samråd mellan denne och regeringen. Herr Hernelius reserverar sig.

I Författningsförslag

Förslag till Regeringsform

1 kap. STATSSKICKETS GRUNDER

1 §

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.

2 §

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

3 §

Konungen är rikets statschef.

4 §

Regeringen styr riket i enlighet med denna regeringsform. Den är ansvarig inför riksdagen.

5 §

Riket är indelat i kommuner. Grunderna för ändringar i indelningen bestämmes genom lag.

I kommunerna företrädes medborgarna av valda ombud, som beslutar självständigt enligt lagarna.

6 §

Regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

7 §

Domstolarna avgör rättstvister, tillämpar strafflag och prövar eljest rättsfrågor enligt vad som angives närmare i 10 kapitlet.

Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter verkställer de beslutande organens föreskrifter.

8 §

Rikets myndigheter skall styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd.

2 kap. RIKSDAGEN

1 §

Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val.

Riksdagen består av en kammare med trehundrafyrtionio ledamöter. Ersättare för ledamöterna skall finnas.

2 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer varje i riket bosatt svensk medborgare som

har uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Om rösträtt för svenska medborgare som ej är bosatta i riket stadgas i lag. Den som är omyndigförklarad av domstol äger ej rösträtt.

Rösträtten skall grundas på en före valet uppgjord röstlängd.

3 §

Ordinarie val till riksdagen förrättas vart tredje år.

4 §

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

Efter val till riksdagen får regeringen icke förordna om extra val förrän tre månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Ej heller får regeringen förordna om extra val efter det att statsministern har entledigats.

I 5 kapitlet är föreskrivet att extra val i visst fall skall hållas utan särskilt förordnande.

5 §

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

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

6 §

För val till riksdagen är riket indelat i valkretsar.

7 §

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

Av mandaten är trehundratio fasta valkretsmandat och de övriga utjämningsmandat.

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

8 §

De fasta valkretsmandaten fördelas proportionellt för tre år i sänder mellan valkretsarna. Fördelningen grundas på en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i valkretsarna och antalet röstberättigade i hela riket.

9 §

För varje valkrets fördelas de fasta valkretsmandaten mellan partierna på grundval av valresultatet i valkretsen.

Utjämningsmandaten fördelas först mellan partierna så, att fördelningen av alla mandat i riksdagen, med undantag av de fasta valkretsmandat som har tillfallit parti med mindre än fyra procent av rösterna, svarar mot de i fördelningen deltagande partiernas röstetal i hela riket. Därefter tillföres de valkretsar.

Den mandatfördelning mellan partierna som angives i första och andra styckena skall göras enligt uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

10 §

För varje mandat, som ett parti har erhållit, utses en riksdagsledamot.

11 §

Endast den som är svensk medborgare, myndig och upptagen i röstlängd såsom röstberättigad kan vara ledamot av riksdagen

eller ersättare för ledamot.

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

12 §

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

Valprövningsnämnden skall, när det finnes anledning därtill, självmant pröva, om ledamot eller ersättare är behörig enligt 11 § första stycket.

Valprövningsnämnden består av ordförande och sex andra ledamöter. Ledamöterna väljes efter varje ordinarie val, så snart valet har vunnit laga kraft, för tiden till dess nytt val till nämnden har ägt rum. Ordföranden väljes särskilt. Nämndens beslut får icke överklagas.

13 §

Närmare bestämmelser i de ämnen som angives i 2 – 12 §§ samt om utseende av ersättare för riksdagsledamöterna meddelas i riksdagsordningen eller annan lag.

3 kap. RIKSDAGSARBETET

1 §

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

2 §

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

3 §

Varje riksdagsledamot äger i enlighet med vad som närmare angives i riksdagsordningen väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, såvida icke annat är bestämt i denna regeringsform.

Riksdagen väljer inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott, enligt bestämmelser i riksdagsordningen. Ärende som väckes av regeringen eller riksdagsledamot skall före avgörandet beredas av utskott, såvida icke annat är bestämt i denna regeringsform.

4 §

Då ärende skall avgöras i kammaren, äger varje riksdagsledamot och varje minister yttra sig i enlighet med vad som närmare angives i riksdagsordningen. Om jäv gäller vad som föreskrives där.

5 §

Vid omröstning i riksdagen skall den mening varom mer än hälften av de röstande förenar sig gälla som riksdagens beslut. Undantag från denna regel skall dock gälla i de fall som angives särskilt i denna regeringsform eller, beträffande frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Om förfarandet vid lika röstetal gäller vad som bestämmes i riksdagsordningen.

6 §

Riksdagsledamot äger fullgöra sitt uppdrag utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom. Han är vid sina ställningstaganden icke bunden av andra föreskrifter än dem, som meddelas i grundlag.

Ledamot eller ersättare, som icke enligt 2 kapitlet 11 § är obehörig, får skiljas från uppdraget endast om domstol finner att han genom brott har visat sig icke skickad att inneha det.

7 §

Ingen får väcka talan mot riksdagsledamot eller hindra honom att röra sig inom riket på grund av hans yttranden eller gärningar vid utövandet av uppdraget, utan att riksdagen har medgivit det genom beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig.

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

8 §

Under tid då riksdagsledamot är riksdagens talman eller tillhör regeringen utövas hans uppdrag av ersättare. Ersättare skall träda i stället för ledamot som är ledig, om minst tio av riksdagens ledamöter begär det. Riksdagen äger föreskriva att ersättare även i annat fall skall träda i ledamots ställe, då denne är ledig.

Vad som föreskrives i 6 § första stycket och 7 § första stycket skall ha motsvarande tillämpning i fråga om talmannen och hans uppdrag.

För ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot gäller vad som är föreskrivet i fråga om ledamot.

9 §

Närmare bestämmelser om riksdagens organisation och arbetsformer meddelas i riksdagsordningen.

4 kap. STATSCHEFEN

1 §

Statschefen sammanträder med regeringen till konselj en gång varje kvartal. Därvid är statschefen ordförande. Regeringens ledamöter redogör för aktuella beslut, åtgärder och planer.

Det åligger statsministern att fortlöpande hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter. När så erfordras föreslår statsministern extra konselj.

2 §

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

Statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.

3 §

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

4 §

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

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

5 §

Om statschefen under sex månader utan avbrott har varit hindrad att fullgöra sina uppgifter eller eljest underlåtit att fullgöra dem, skall regeringen göra anmälan därom till riksdagen. Riksdagen bestämmer, om statschefen skall anses ha avgått.

6 §

Riksdagen äger utse någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när person med behörighet enligt 3 eller 4 § icke kan inträda. Uppkommer behov av någon som fullgör

statschefens uppgifter och kan behörig person icke inträda, tjänstgör talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman såsom tillfällig riksföreståndare.

5 kap. REGERINGEN

1 §

Regeringen består av statsministern och övriga ministrar.

Statsministern utses i den ordning som anges i 2–5 §§. Statsministern tillsätter övriga ministrar och utser en av dem att vara hans ställföreträdare.

2 §

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

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

3 §

Förkastar riksdagen talmannens förslag, förfar denne på nytt så som angives i 2 § första stycket. Riksdagen prövar talmannens nya förslag enligt reglerna i 2 § andra stycket. Förkastar riksdagen även detta förslag, upprepas samma förfarande. Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag, skall extra val till riksdagen förrättas inom två månader i enlighet med bestämmelserna i 2 kapitlet.

4 §

När riksdagen har godkänt förslag om ny statsminister, anmäler denne så snart det kan ske de av honom utsedda ministrarna för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum inför statschefen vid en särskild konselj, till vilken även talmannen och den avgående regeringen kallas.

5 §

Talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar.

6 §

Talmannen entledigar statsministern, om statsministern begär det eller riksdagen förklarar att statsministern icke åtnjuter riksdagens förtroende.

7 §

Statsministern entledigar annan minister, om denne begär det eller statsministern finner det lämpligt.

Talmannen entledigar annan minister än statsministern, om riksdagen förklarar att ministern icke åtnjuter riksdagens förtroende.

8 §

Om regeringen efter misstroendeförklaring mot statsministern eller annan minister är behörig att förordna om extra val till riksdagen, skall talmannen entlediga ministern först när en vecka har förflutit efter förklaringen och endast om regeringen då icke har förordnat om sådant val.

9 §

Om statsministern avgår, entledigar talmannen övriga ministrar.

10 §

Har regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess ny regering har tillträtt. Har annan minister än statsministern blivit entledigad efter egen ansökan, skall han uppehålla sin befattning till dess efterträdare har tillträtt, om statsministern hemställer därom.

11 §

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

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

12 §

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

6 kap. REGERINGSARBETET

1 §

Regeringen beslutar vid regeringssammanträde. Statsministern kallar övriga ministrar till sådant sammanträde. Minst fem ministrar skall deltaga däri.

För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen.

Regeringsärenden angående befälet över försvarsmakten kan, i den omfattning som angives i särskild lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement vartill ärendena hör.

2 §

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

3 §

Statsministern utser bland ministrarna chefer för departementen. Chefen för ett departement är vid regeringssammanträde föredragande i de ärenden som hör till departementet. Statsministern kan dock förordna att ärenden, som hör till ett departement, skall föredragas av annan minister.

4 §

Yppas vid regeringssammanträde skilda meningar i något ärende, får ärendet ej avgöras såvida icke mer än hälften av ministrarna är närvarande.

Som beslut skall, om omröstning begäres, den mening gälla varom flertalet av de närvarande ministrarna förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som statsministern biträder.

5 §

Vid regeringssammanträde föres protokoll. Skiljaktig mening antecknas i protokollet. Varje föredragande bekräftar protokollet i fråga om de av honom föredragna ärendena. Statsministern godkänner protokollet.

Är statsministern föredragande, bekräftar hans ställföreträdare protokollet.

6 §

Författningar, förslag till riksdagen och andra expeditioner av regeringens beslut skall på regeringens vägnar skrivas under

1. av statsministern med bekräftelse av föredraganden eller, om statsministern är föredragande, av hans ställföreträdare, eller
2. enligt grunder som regeringen beslutar av föredraganden eller tjänsteman.

7 §

Finner föredraganden att beslut strider mot grundlag, skall han vägra bekräfta protokoll och expedition. Vad som har sagts nu om föredraganden gäller, då statsministern är föredragande, i stället dennes ställföreträdare. Statsministern skall vägra godkänna protokoll i fråga om beslut som han finner strida mot grundlag.

Beslut i protokoll utan bekräftelse eller utan godkännande får ej expedieras eller verkställas.

8 §

Är statsministern hindrad att fullgöra sina uppgifter, övertager hans ställföreträdare dessa. Har denne förhinder, inträder i hans ställe den av övriga ministrar som har tillhört regeringen längst tid och, om två eller flera har tillhört regeringen lika länge, den äldste av dem.

7 kap. LAGAR OCH LAGSTIFTNING

1 §

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

Till sådana föreskrifter räknas:

1. föreskrifter om enskilds namn, om äktenskap, föräldraskap och adoption, om vårdnad och förmynderskap, om underhållsskyldighet, om arv och testamente samt om familjeförhållanden i övrigt;

2. föreskrifter om fast och lös egendom, om avtal mellan enskilda samt om föreningar, bolag, stiftelser och andra enskilda sammanslutningar.

2 §

Föreskrifter om medborgarnas rättigheter och skyldigheter mot det allmänna och om förhållandet i övrigt mellan enskilda och det allmänna meddelas genom lag.

Om ej annat stadgas i lag, skall svensk medborgare ha frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter, rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar, frihet att anordna och att deltaga i möten, rätt att ensam eller i grupp framföra krav och åsikter på allmän plats, frihet att sammansluta sig med andra enskilda till förening, frihet att sammansluta sig med andra enskilda till trossamfund och att utöva sin religion samt frihet att röra sig inom riket och att lämna riket. Om tryckfriheten och rätten att taga del av allmän handling gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen.

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

3 §

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket meddelas genom lag.

4 §

Kommunernas uppgifter samt grunderna för deras organisation och verksamhet bestämmes i lag. Varje kommun äger uttaga skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunens uppgifter enligt grunder som bestämmes i lag.

5 §

Utan hinder av vad som är föreskrivet i 2 eller 4 § kan riksdagen genom lag bemyndiga regeringen att meddela

1. förordningar om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa;

2. förordningar om in- eller utförsel av varor eller pengar, om tillverkning, om transport, om handel eller om näringsverksamhet i övrigt;

3. förordningar om trafik eller om ordningen på allmän plats.

Utan hinder av vad som är föreskrivet i 1 eller 2 § kan riksdagen genom lag bemyndiga regeringen att meddela förordning om anstånd med fullgörande av förpliktelse.

Bemyndigande enligt första eller andra stycket får ej avse föreskrift som begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt, som enligt 2 § andra eller tredje stycket tillkommer svensk medborgare, såvida icke fråga är endast om förordning att lag i ett visst ämne skall börja eller

upphöra att gälla.

Riksdagen kan föreskriva att förordning som meddelas med stöd av bemyndigande enligt första eller andra stycket skall gälla endast viss tid i avvaktan på riksdagens prövning. Riksdagen kan medgiva, att regeringen överlåter åt underordnad myndighet att meddela närmare bestämmelser i ämnet, eller att viss sådan myndighet meddelar dylika bestämmelser.

Om bemyndigande för regeringen att besluta om skatt till staten eller om penning- och betalningsväsendet gäller vad som är föreskrivet i 8 kap.

6 §

Regeringen får genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag;

2. föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas genom lag.

Regeringen äger icke på grund av första stycket besluta föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter.

I förordning som åsyftas i första stycket får regeringen överlåta åt underordnad myndighet att meddela närmare bestämmelser i ämnet.

7 §

Regeringen äger för yttrande eller för antagande som lag förelägga riksdagen förslag till föreskrifter som regeringen kan besluta med stöd av 5 eller 6 §. Riksdagen kan göra framställning till regeringen om sådana föreskrifter.

Riksdagen kan även utan förslag av regeringen genom lag besluta föreskrifter som åsyftas i första stycket, om framställning i ämnet till regeringen icke efterkommes inom skälig tid.

8 §

Regeringen kan icke besluta föreskrift om svårare påföljd för brott än böter, ej heller om konfiskation av egendom eller om annan särskild rättsverkan av gärning.

9 §

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Före det andra beslutet skall val i hela riket till riksdagen hållas, och detta beslut skall fattas sedan den nyvalda riksdagen har samlats. Riksdagen äger icke antaga ett förslag om stiftande av grundlag såsom vilande, om förslaget är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag.

10 §

Vad som sägs i 9 § gäller även riksdagsordningen. Denna kan dock stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas enligt reglerna om stiftande av lag i allmänhet.

11 §

Annan lag än grundlag eller riksdagsordningen stiftas genom endast ett beslut, om icke annat följer av vad som föreskrives i 9 kapitlet 5 §.

12 §

Lag får ej ändras eller upphävas annat än genom ny lag. På stiftande av sådan lag äger 9–11 §§ motsvarande tillämpning.

13 §

Lagförslag kan väckas av regeringen och inom riksdagen.

14 §

Regeringen äger inhämta yttrande över lagförslag från lagrådet. Även riksdagsutskott äger inhämta yttrande från lagrådet enligt vad som närmare angives i riksdagsordningen.

I lagrådet ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning meddelas i lag.

15 §

Regeringen skall utan dröjsmål utfärda lag som riksdagen har stiftat.

8 kap. FINANSMAKTEN

1 §

Föreskrifter om skatt till staten meddelas genom lag.

I lag om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva kan dock riksdagen bemyndiga regeringen att enligt givna riktlinjer genom förordning bestämma eller ändra skattesatsen eller besluta att lagen skall börja eller upphöra att gälla. Riksdagen kan medgiva att skillnad härvid göres mellan olika slags verksamhet och olika delar av landet.

Har regeringen meddelat förordning med stöd av andra stycket, skall den inom tid som skall vara angiven i bemyndigandet, högst två månader, under riksmöte underställa riksdagen förordningen för prövning. Om riksdagen inom en månad efter underställningen förkastar förordningen, upphör denna att gälla den dag riksdagen bestämmer. Skall förordningen upphöra att gälla, skall regeringen kungöra detta så som författningar i allmänhet kungöres.

2 §

Föreskrifter om avgift till staten beslutas av riksdagen eller, efter dess bemyndigande, av regeringen genom förordning eller av förvaltningsmyndighet.

3 §

Riksdagen fastställer årligen statsbudget för det närmast följande budgetåret. När särskilda skäl föranleder det, får dock riksdagen fastställa statsbudget för annan tid.

Genom statsbudgeten bestämmer riksdagen till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Därvid får riksdagen i fråga om särskilt anslag besluta att det skall utgå för annan tid än den som budgeten i övrigt gäller.

Vid fastställande av statsbudget skall riksdagen beakta behovet av medel att tagas i anspråk för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

4 §

Regeringen avgiver till riksdagen förslag till statsbudget.

5 §

Har behandlingen av regeringens budgetförslag icke slutförts före budgetårets början, gäller i de delar, som riksdagen ej har reglerat, den föregående statsbudgeten, tills riksdagen beslutar annat.

6 §

Vid fastställande av statsbudget eller eljest får riksdagen besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

7 §

För löpande budgetår får riksdagen genom tilläggsbudget bestämma ny beräkning av statsinkomster, anvisa nya anslag och ändra anslag.

8 §

Riksdagen bestämmer i vad mån medel, som tillkommer staten, får uppbäras och användas utan att redovisas på stadsbudgeten.

9 §

De medel som riksdagen har anvisat i statsbudgeten eller på annat sätt får ej användas i strid med vad riksdagen har föreskrivit. De medel som anvisas för annan verksamhet än sådan, som bedrives av riksdagen eller dess myndigheter, står till regeringens förfogande.

10 §

Riksdagen äger fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom.

Statens fasta egendom får icke överlåtas eller pantsättas utan riksdagens bemyndigande. Detsamma gäller statens lösa egendom i den mån riksdagen bestämmer det. Statens fordringar får icke eftergivas utan riksdagens bemyndigande.

11 §

Utan riksdagens bemyndigande får icke regeringen eller annan statlig myndighet taga upp lån eller eljest ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

12 §

I förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller eljest tillhör riksdagens prövning, överlägger riksdagens lönedelegation med minister, som regeringen förordnar därtill, eller, beträffande arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter, med den som riksdagen bestämmer. Lönedelegationen får på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådan fråga, eller, om frågan har undantagits från avtal, förslag till reglering av den. Vad som sägs i denna paragraf gäller ej i den mån riksdagen för visst fall har beslutat annorlunda.

13 §

Riksbanken lyder under riksdagen.

Riksbanken förvaltas av sju fullmäktige. En av dessa, vilken skall vara ordförande men icke får utöva annan befattning inom riksbankens ledning, och en suppleant för honom förordnas för tre år i sänder av regeringen. De övriga sex väljes av riksdagen. Föreskrifter om sådant val, om riksbankschef och vice riksbankschef, om suppleanter för de av riksdagen valda fullmäktige, om riksbankens organisation i övrigt och om dess verksamhet meddelas i riksdagsordningen och annan lag.

Fullmäktig, vilken riksdagen har vägrat ansvarsfrihet, är skild från sin befattning. Regeringen äger återkalla förordnandet för ordföranden eller för dennes suppleant.

14 §

Endast riksbanken har rätt att utgiva sedlar.

Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag. Riksdagen kan dock i lag bemyndiga regeringen att genom förordning besluta tillfälligt därom; om sådant bemyndigande gäller vad som är föreskrivet i 7 kapitlet 5 § tredje och fjärde styckena.

15 §

Riksdagen uppdrager åt myndighet, som lyder under riksdagen, att taga upp och förvalta lån. Bestämmelser härom meddelas i lag.

9 kap. FÖRHÅLLANDET TILL ANDRA STATER

1 §

Regeringen äger ingå överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation och även på annat sätt ikläda riket internationell förpliktelse.

2 §

Internationell överenskommelse eller förpliktelse skall föreläggas riksdagen för prövning,

1. om den förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller den eljest gäller ämne, i vilket riksdagen skall fatta beslut;

2. om den innebär slutande av fred.

Är i fall som avses i första stycket 1 särskild form föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma form iakttagas vid prövningen av överenskommelsen eller förpliktelsen.

Regeringen skall även i andra fall än dem

som avses i första stycket för prövning förelägga riksdagen internationell överenskommelse eller förpliktelse, som är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta detta, om den anser att rikets intresse kräver det; då skall i stället utrikesnämnden få tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen eller förpliktelsen ingås.

3 §

Vad som sägs i 2 § om behandling i riksdagen eller utrikesnämnden av internationell överenskommelse eller förpliktelse skall ha motsvarande tillämpning på uppsägning av sådan överenskommelse eller förpliktelse.

4 §

Regeringen äger uppdraga åt förvaltningsmyndighet att utöva dess behörighet enligt 1 § i fråga där ingående av överenskommelse eller förpliktelse ej kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.

5 §

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

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift kan, i annat fall än dem som avses i första stycket, överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller eljest till icke svensk inrättning eller samfällighet, om riksdagen medgiver det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

6 §

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

7 §

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

Nämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Den skall sammankallas, om minst fyra av ledamöterna begär rådplägning i viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han är frånvarande, statsministern.

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

8 §

En av ministrarna skall vara chef för ett utrikesdepartement. Han skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

9 §

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

1. om riksdagen medgiver det;

2. om det är medgivet i lag som angiver förutsättningarna för åtgärden;

3. om skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

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

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

10 kap. RÄTTSKIPNING OCH FÖRVALTNING

1 §

Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Regeringsrätten och kammarrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. Högsta domstolen och regeringsrätten dömer i sista instans.

Annan domstol kan inrättas genom lag. Domstol får icke inrättas för redan begången gärning, ej heller för viss tvist eller eljest för visst mål.

2 §

Om domstolarnas uppgifter, om deras organisation, om rättegången och om fullföljd till högre rätt stadgas i lag. I högsta domstolen eller regeringsrätten får endast den tjänstgöra som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Vid annan domstol skall finnas minst en ordinarie domare.

Rätten att fullfölja talan till högsta domstolen eller regeringsrätten får begränsas genom lag.

3 §

För ändamål som angives i 11 kapitlet skall finnas en riksrätt, bestående av tre av presidenterna i hovrätt eller kammarrätt samt tre av riksdagen för viss tid valda ledamöter. Presidenten i Svea hovrätt är ordförande. Har han förfall, inträder den till tjänsteåren äldste av de övriga presidenterna i hans ställe. I övrigt tager presidenterna säte i riksrätten efter tjänsteålder. Ingen av ledamöterna får tillhöra riksdagen såsom ledamot eller ersättare.

Riksrättens utslag får icke överklagas. Bestämmelser om riksdagens val av ledamöter i riksrätten och om ersättare för dessa meddelas i riksdagsordningen.

Genom lag kan ytterligare uppgifter läggas på riksrätten.

4 §

Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, polisväsendet, försvarsmakten, centrala myndigheter och ämbetsverk, länsstyrelserna samt andra statliga förvaltningsmyndigheter. I denna regeringsform och i annan lag finns bestämmelser om myndigheter som lyder under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan genom lag anförtros åt bolag, förening, stiftelse eller annan sådan samfällighet.

5 §

Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall handlägga ärenden, träffa sina avgöranden och även i övrigt handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler. Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel.

Myndighet får icke utan stöd av någon rättsregel särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet.

6 §

Annan myndighet än domstol får icke med bindande verkan utan stöd av lag slutligt avgöra rättstvist mellan enskilda.

Har annan myndighet än domstol berövat någon friheten eller ådömt honom straff eller konfiskation för ett brott eller bestämt annan sådan särskild rättsverkan av en gärning, skall den beslutet rör på begäran få saken prövad av domstol utan dröjsmål. Detsamma skall gälla, om svensk medborgare av annan anledning än brott har blivit omhändertagen tvångsvis; dock får i detta fall saken i stället prövas av nämnd, om dennas sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden är eller har varit ordinarie domare.

7 §

Straff eller annan brottspåföljd får icke ådömas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd när gärningen förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd ådömas för gärningen än den som var föreskriven då.

Vad som sägs i första stycket om brottspåföljd skall gälla även konfiskation och annan rättsverkan av gärning.

8 §

Svensk medborgare får icke landsförvisas. Är han bosatt i riket, får hans medborgarskap icke tagas från honom, såvida han icke är eller samtidigt av fri vilja blir medborgare i annan stat. Föreskrifter om svenskt medborgarskap meddelas i övrigt genom lag.

9 §

Om egendom som någon har förvärvat tages från honom genom expropriation eller annat sådant förfogande, skall ersättning utgå enligt grunder som bestämmes i lag.

10 §

Regeringen äger medgiva ändring i vad som har föreskrivits i testamente, donationsbrev, stiftelseurkund eller annan sådan handling, om föreskriften ej längre kan tillämpas eller eljest synnerliga skäl till ändring föreligger. Befogenhet att i sådana fall medgiva ändring kan också genom lag tilläggas annan myndighet.

11 §

Regeringen äger genom nåd undanröja eller mildra straff eller annan brottspåföljd, konfiskation eller annan sådan rättsverkan av gärning samt eftergiva annat liknande av myndighet beslutat ingrepp i enskilds rörelsefrihet eller egendom. När synnerliga skäl föreligger, äger regeringen förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning icke skall äga rum.

12 §

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid får beviljas i enlighet med vad som föreskrives i lag eller eljest gäller. Ansökan därom handlägges av högsta domstolen eller, om ansökan avser ärende för vilket regeringsrätten är högsta instans, av regeringsrätten.

Resning får icke beviljas i ärende som har avgjorts av riksrätten.

13 §

Riksdagen får icke upphäva, ändra eller fastställa beslut, som regeringen, domstol eller annan myndighet har fattat, eller eljest, på annat sätt än genom lag eller utgiftsanslag, besluta om angelägenhet, som det enligt författning ankommer på sådan myndighet att pröva. Om prövning i riksdagen av förordning eller av internationell överenskommelse eller förpliktelse gäller dock vad som föreskrives i 7–9 och 12 kapitlen. Äger riksdagen eljest bemyndiga regeringen eller annan myndighet att fatta beslut, kan den föreskriva att beslut som grundas på bemyndigandet skall underställas riksdagen för prövning.

14 §

Tjänst vid domstol eller statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av annan myndighet som bestämmes i författning.

Vid tillsättning av sådan tjänst skall avseende fästas endast vid förtjänst och skicklighet. Om inskränkning i rätten för den som innehar en tjänst att erhålla annan likartad tjänst gäller dock vad som föreskrives särskilt.

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

15 §

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

1. om han genom brott eller eljest genom grov eller upprepad försummelse i tjänsten har visat sig icke skickad att inneha denna;
2. om han har uppnått gällande pensionsålder eller eljest enligt lag är skyldig att avgå med pension.

Fattas beslutet av annan myndighet än domstol, skall han kunna påkalla domstols prövning. Detsamma skall gälla beslut om avstängning från tjänsten eller skyldighet att undergå läkarundersökning.

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

16 §

Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i de hänseenden, som icke beröres i 14 eller 15 § eller eljest i grundlag, meddelas i lag.

11 kap. KONTROLLMAKTEN

1 §

Konstitutionsutskottet skall granska ministrarnas ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet äger för detta ändamål utfå protokollen över beslut i regeringsärenden och de till dessa ärenden hörande handlingarna. Varje annat utskott och varje riksdagsledamot äger hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka fråga om ministers ämbetsutövning eller handläggningen av regeringsärenden.

2 §

Det åligger konstitutionsutskottet att årligen, och eljest när skäl därtill föreligger, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet. Riksdagen äger med anledning därav göra framställning till regeringen.

3 §

Skulle konstitutionsutskottet finna att en minister genom beslut eller annan åtgärd som tillhör hans ämbetsutövning har brutit mot grundlag eller annan lag och därigenom grovt åsidosatt sin ämbetsplikt, skall utskottet låta åtala honom inför riksrätten.

Ingen får åtalas i annan ordning för att han genom gärning som åsyftas i första stycket har åsidosatt sin ämbetsplikt som minister.

4 §

Riksdagen äger avgiva förklaring, att minister icke åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring, misstroendeförklaring, fordras att mer än hälften av riksdagens

ledamöter förenar sig därom.

Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Det upptages icke till prövning, om den minister det gäller redan har blivit entledigad, ej heller i något fall under tiden från det ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen samlas.

Yrkande om misstroendeförklaring skall icke beredas i utskott.

5 §

Ledamot av riksdagen äger, enligt regler i riksdagsordningen, framställa interpellation eller fråga till minister angående dennes ämbetsutövning.

6 §

Riksdagen väljer minst två ombudsmän att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och författningar. Riksdagen fastställer instruktion för ombudsmännen.

Ombudsman äger närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar och har tillgång till deras protokoll och handlingar. Stats- och kommunaltjänstemän skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Ombudsman äger väcka åtal i de fall som angives i instruktionen. Allmän åklagare skall på begäran biträda honom.

7 §

Riksdagen väljer revisorer att granska de statliga myndigheternas förvaltning. Riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta även annan verksamhet. Riksdagen fastställer instruktion för revisorerna.

Revisorerna äger enligt bestämmelser i lag infordra handlingar, upplysningar och yttranden, som de behöver för sin granskning.

8 §

Åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten för brott vid handläggningen eller avgörandet av mål eller ärende i domstolen får väckas endast av justitiekanslern eller envar av riksdagens ombudsmän. I motsvarande fall får åtal mot justitiekanslern väckas endast av regeringen och åtal mot någon av riksdagens ombudsmän endast av konstitutionsutskottet. Åtal skall i alla dessa fall väckas hos riksrätten.

Riksrätten prövar också, om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten enligt bestämmelse i lag skall avskedas eller avstängas från sin tjänst på grund av brott, sjukdom eller annan omständighet eller vara pliktig att undergå läkarundersökning. Ärende som avses i detta stycke väckes av justitiekanslern eller någon av riksdagens ombudsmän.

12 kap. KRIG OCH KRIGSFARA

1 §

Kommer riket i krig eller krigsfara och pågår icke riksmöte, skall regeringen eller talmannen kalla till riksmöte. Den som utfärdar kallelse äger besluta att riksdagen skall sammanträda på annan ort än Stockholm. Pågår riksmöte, beslutar riksdagen eller talmannen därom.

Att riksdagens krigsdelegation i vissa fall skall träda i riksdagens ställe är föreskrivet i 6 §.

2 §

Är riket i krig, får val till riksdagen icke hållas utan medgivande av riksdagen. Är riket i krigsfara när ordinarie val skall hållas, kan valet uppskjutas med riksdagens eller krigsdelegationens medgivande; beslut därom skall omprövas senast efter ett år och därefter minst en gång om året. För medgivande som avses i detta stycke fordras att minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig därom.

Skall val hållas, när riket till någon del är

ockuperat, bestämmer riksdagen de jämkningar av reglerna i 2 kapitlet om riksdagens sammansättning som påkallas av läget. Undantag får icke göras från 2 kapitlet 1 § första stycket, 2 eller 6 §, 7 § första eller tredje stycket eller 9, 10, 11 eller 12 §; vad som sägs i 6 §, 7 § tredje stycket och 9 § andra stycket om riket skall i stället gälla den del av riket för vilken val skall förrättas. Minst en tiondel av alla mandaten skall vara utjämningsmandat.

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

Har ordinarie val till följd av bestämmelse i denna paragraf hållits på annan tid än då det eljest skulle ha ägt rum, skall riksdagen bestämma tiden för därnäst följande ordinarie val till den månad under tredje eller fjärde året därefter, då ordinarie val skall hållas enligt riksdagsordningen.

3 §

Under krig bör statschefen följa regeringen. Befinner han sig på annan ort än regeringen, skall 4 kapitlet 3 § äga tillämpning.

4 §

Riksdagen eller krigsdelegationen äger bemyndiga regeringen att, då riket är i krig eller krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som eljest skulle ha givits genom lag. Regeringen kan dock icke bemyndigas att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag som reglerar val till riksdagen.

Bemyndigande enligt första stycket skall givas genom lag. Lagen skall noga angiva under vilka förutsättningar den får tillämpas. Om sådant bemyndigande gäller i övrigt vad som är föreskrivet i 7 kapitlet 5 § fjärde stycket.

5 §

Riksdagen eller krigsdelegationen äger bemyndiga regeringen att, då riket är i krig eller i omedelbar krigsfara, besluta att uppgift, som enligt bestämmelse i grundlag ankommer på regeringen, i stället skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 4 eller 8 § i detta kapitel, såvida icke fråga är endast om beslut att lag i ett visst ämne skall börja gälla.

Under krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden får med avseende på domstol för avdelning av försvarsmakten undantag göras från vad som enligt 10 kapitlet 2 § eljest gäller om att vid domstol skall finnas minst en ordinarie domare.

6 §

Om riket kommer i krig och krigsförhållandena kräver det, skall riksdagens krigsdelegation träda i riksdagens ställe. Förordnande därom meddelas antingen av utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen, om så kan ske efter samråd med statsministern, eller också av regeringen, om nämndens ledamöter på grund av krigsförhållandena icke kan sammanträda. Krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe redan vid omedelbar krigsfara, om statsministern och minst sex av nämndens ledamöter är ense därom.

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

Krigsdelegationens sammansättning bestämmes i riksdagsordningen. Delegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

7 §

Är riket i krig och kan till följd därav regeringen icke fullgöra sina uppgifter enligt bestämmelserna i 6 kapitlet, äger riksdagen eller dess krigsdelegation bestämma om regeringens bildande och arbetsformer.

8 §

Är riket i krig och kan till följd därav riksdagen eller dess krigsdelegation icke fullgöra sina uppgifter, skall regeringen handhava dessa i den mån den finner det behövligt för att skydda riket och slutföra kriget. För beslut i regeringen i ärende som eljest ankommer på riksdagen fordras att mer än hälften av ministrarna är närvarande och att flertalet av de närvarande ministrarna, bland dem statsministern, förenar sig om beslutet.

Regeringen äger ej på grund av bestämmelsen i första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag som reglerar val till riksdagen. På ockuperat område får regeringen ej heller stifta, ändra eller upphäva lag om högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, ämbetsbrott, brott av krigsmän, sabotage, upplopp, uppvigling eller samhällsfarlig ryktesspridning.

9 §

Har regeringen ingått överenskommelse om vapenstillestånd och skulle uppskov med verkställandet innebära fara för riket, äger regeringen underlåta att hänskjuta överenskommelsen till prövning i riksdagen eller rådplägning i utrikesnämnden.

10 §

Riksdagen eller dess krigsdelegation får icke fatta beslut på ockuperat område.

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

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

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

2. Vad som i den äldre regeringsformen är föreskrivet angående Konungens ställning och befogenheter och som närmare angives under 4 nedan skall i stället för motsvarande föreskrifter i den nya regeringsformen tillämpas under den tid Gustaf VI Adolf är konung. Under samma tid skall vad som eljest i den nya regeringsformen, i dessa övergångsbestämmelser eller, om ej annat särskilt angives, i annan författning är föreskrivet om regeringen gälla Konungen i statsrådet och vad som eljest i den nya regeringsformen är föreskrivet om statschefen gälla Konungen.

Utan hinder av bestämmelsen i 2 kapitlet 1 § i denna regeringsform skall riksdagen bestå av trehundrafemtio ledamöter intill utgången av löpande valperiod. Bestämmelserna om rösträtt i 2 kapitlet 2 § i denna regeringsform skall tillämpas första gången vid upprättandet av röstlängd året efter det under vilket riksdagen slutligt antager regeringsformen.

Anordnas nytt val till riksdagen före den tidpunkt då denna regeringsform enligt 1 skall börja tillämpas, skall bestämmelserna i 2 kapitlet om antalet ledamöter i riksdagen och om ersättare för dem, om tid för extra val, om tiden för nyvald riksdags första sammanträde, om den nyvalda riksdagens valperiod, om fördelning av mandaten mellan valkretsar och mellan partier, om riksdagsledamots behörighet och prövning därav och om överklagande av val till riksdagen samt motsvarande bestämmelser i annan lag tillämpas. Efter sådant val skall även bestämmelserna i 3 kapitlet 8 § om ersättare för riksdagsledamot äga tillämpning.

Riksdagen skall så snart denna regerings-

form har fått kraft av grundlag välja ledamöter i valprövningsnämnden samt, enligt vad som föreskrives därom i den nya riksdagsordningen, ersättare för dem.

Bestämmelserna i 7 kapitlet 10 och 12 §§ i denna regeringsform skall tillämpas i fråga om den nya riksdagsordningen och övergångsbestämmelserna till denna så snart denna regeringsform har fått kraft av grundlag.

För domstol i vilken endast en ordinarie tjänst som domare finnes inrättad då denna regeringsform träder i tillämpning skall bestämmelsen i 10 kapitlet 2 § första stycket tredje meningen i denna regeringsform tillämpas först sedan pågående ändringar i domkretsindelningen har genomförts i vad de berör domstolen.

3. Ordinarie val till riksdagen enligt 2 kapitlet 3 § i denna regeringsform skall äga rum på tid under år 1976, som bestämmes i riksdagsordningen.

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

4. Bestämmelsen i 2 första stycket skall omfatta följande föreskrifter i den äldre regeringsformen: 1 och 3 §§, bestämmelsen i 4 § att Konungen skall utnämna ett statsråd, 5 § tredje stycket första meningen, bestämmelsen i 6 § första stycket att statsrådet skall bestå av cheferna för departementen samt statsråd utan departement, 6 § andra och tredje styckena, 7 och 8 §§, 9 § första stycket första meningen, 14, 15, 38, 39 och 40 §§, 42 § andra stycket, 43, 91 och 92 §§ samt bestämmelsen i 108 § första stycket första meningen om förordnande om nytt val. Nämnda bestämmelse under 2 skall vidare omfatta 9 § andra stycket i den äldre regeringsformen, varvid hänvisningen till 106 och 107 §§ skall gälla 11 kapitlet 3 och 4 §§ i denna regeringsform, samt 35 § i den äldre regeringsformen, varvid hänvisningen till 107 § skall gälla 11 kapitlet 4 § i denna regeringsform.

5. Under den i 2 första stycket angivna tiden skall finnas en av Konungen utsedd ställföreträdare för statsministern med de uppgifter, som angives i 6 kapitlet 8 § i denna regeringsform.

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

Bestämmelserna i 7 kapitlet 12 § i denna regeringsform skall gälla i fråga om äldre författning som, vid tillämpning av denna regeringsform, skulle ha beslutats genom lag eller som har tillkommit genom beslut av Konungen och riksdagen gemensamt eller genom beslut av riksdagen ensam.

7. Vad i äldre lag eller författning är föreskrivet om Konungen eller Kungl. Maj:t skall efter utgången av den i 2 första stycket angivna tiden gälla regeringen, såvida det icke följer av författning eller eljest framgår av omständigheterna att Konungen personligen, högsta domstolen, regeringsrätten eller kammarrätten åsyftas.

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

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

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

Till prästerlig befattning inom svenska kyrkan får ej annan utnämnas än den som bekänner kyrkans lära. Medför annan befattning skyldighet att undervisa i kristendom eller teologisk vetenskap, skall tagas den hänsyn till de sökandes trosåskådning som därav må påkallas. Befattningshavare, som ej tillhör svenska kyrkan, får icke deltaga i avgörande av mål eller ärende, som angår kyrkans religionsvård eller religionsundervis-

ning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan. Då sådant ärende avgöres av regeringen, skall dock hinder som nu sagts icke gälla för annan än föredraganden.

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

Utan hinder av vad den nya regeringsformen föreskriver om att lag stiftas av riksdagen skall i fråga om kyrkolag gälla, att sådan lag stiftas av regeringen gemensamt med riksdagen; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Har av riksdagen antaget förslag till kyrkolag ej utfärdats som lag före närmast följande lagtima riksmötes början, är förslaget förfallet.

Bestämmelsen i 1 kapitlet 5 § andra stycket i den nya regeringsformen skall icke gälla kyrklig kommun.

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

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

Förslag till Riksdagsordning

1 kap. RIKSMÖTEN

1 §

Ordinarie val till riksdagen hålles i september. Om tid för extra val är föreskrivet i 2 kapitlet 4 § regeringsformen.

2 §

Riksdagen sammanträder efter riksdagsval till lagtima riksmöte på tid som angives i 2 kapitlet 5 § regeringsformen.

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

Tilläggsbestämmelse

1.2.1

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

3 §

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

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

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

4 §

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

Har regeringen förordnat om extra val, äger den under återstoden av valperioden besluta att avbryta riksmöte. Riksmötet skall avslutas omedelbart efter det att beslutet har tillkännagivits vid sammanträde med kammaren.

Tilläggsbestämmelse

1.4.1

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

5 §

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

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

Tilläggsbestämmelse

1.5.1

Kammarens första sammanträde under ett riksmöte börjar klockan 11.

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

6 §

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

Tilläggsbestämmelse

1.6.1

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

7 §

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

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

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

Tilläggsbestämmelser

1.7.1

Talmanskonferensen sammanträder på kallelse av talmannen.

1.7.2

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

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

1.7.3

Vid konferensens sammanträden föres protokoll. Konferensens beslut delgives dem som besluten avser.

8 §

Riksdagsledamot äger efter prövning erhålla ledighet från sitt uppdrag. Gäller beslut om ledighet femton dagar eller längre tid, skall ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe så länge denne är ledig.

Tilläggsbestämmelse

1.8.1

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

Ansökan prövas av talmannen, om den gäller ledighet i högst fjorton dagar, och av riksdagen om den gäller för längre tid.

9 §

När ersättare skall inträda på grund av föreskrift i regeringsformen eller 8 § i detta kapitel, skall talmannen utfärda kallelse. Han skall därvid iakttaga den ordning mellan ersättarna som har bestämts enligt vallagen. Om särskilda skäl föranleder det, får dock talmannen frångå den sålunda bestämda ordningen.

Tilläggsbestämmelser

1.9.1

Begäran enligt 3 kapitlet 8 § första stycket andra meningen regeringsformen om att ersättare skall kallas göres skriftligen till talmannen.

1.9.2

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

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

2 kap. KAMMARSAMMANTRÄDEN

1 §

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

2 §

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

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

3 §

För varje ledamot skall finnas särskild plats i plenisalen.

Tilläggsbestämmelse

2.3.1

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

4 §

Sammanträde med kammaren är offentligt. Dock kan sammanträde hållas inom stängda dörrar om det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest till förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation. Därom beslutar kammaren. Skall regeringen vid sammanträde lämna riksdagen meddelande, kan även regeringen förordna om stängda dörrar.

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

Tilläggsbestämmelse

2.4.1

I plenisalen skall finnas särskilda platser för åhörare. Åhörare som uppträder störande kan genast utvisas. Om oordning uppstår

bland åhörare, äger talmannen utvisa samtliga åhörare.

5 §

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

6 §

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

Tilläggsbestämmelser

2.6.1

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

2.6.2

När val skall förrättas, angives detta särskilt i kallelsen.

7 §

Talmannen skall till varje sammanträde låta upprätta föredragningslista över alla på kammarens bord vilande ärenden. Undantag får göras för ärende som antages bli behandlat inom stängda dörrar. Vid sammanträdet skall talmannen föredraga ärendena i den ordning vari de har tagits upp på föredragningslistan. Med ärende jämställes val som skall förrättas vid sammanträdet.

Tilläggsbestämmelser

2.7.1

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

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

2.7.2

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

2.7.3

Om anteckning på föredragningslistan för särskilda fall är föreskrivet i tilläggsbestämmelserna 2.10.1, 2.14.1, 3.4.1, 3.6.1, 6.1.1, 6.1.2 och 6.2.2.

2.7.4

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

8 §

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

9 §

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

kammaren likväl proposition, skall talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Proposition får ej vägras på vad utskottet har förklarat icke strida mot grundlag eller mot riksdagsordningen.

10 §

Vid sammanträde äger varje ledamot och varje minister att, med de undantag riksdagsordningen stadgar, fritt yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som tilldrager sig vid sammanträdet.

Statschefen äger avgiva ämbetsförklaring inför kammaren.

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

Tilläggsbestämmelse

2.10.1

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

11 §

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

12 §

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

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

13 §

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

14 §

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

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

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

Tilläggsbestämmelser

2.14.1

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

Talmannen äger vid första bordläggningen av ett utskottsbetänkande anmoda dem som önskar yttra sig när ärendet skall avgöras att anmäla sig enligt första stycket och därvid

angiva den tid som de beräknar för sina anföranden. Talmannens anmodan skall antecknas på föredragningslista, som upptager betänkandet. Anförande från den som har underlåtit förhandsanmälan får ej överstiga sex minuter, såvida icke talmannen finner skäl att medgiva längre tid.

2.14.2

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

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

15 §

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

Minister får utan hinder av vad som sägs i första stycket göra kortare inlägg för att bemöta annan talare. Med talmannens medgivande kan ledamot oberoende av talarordningen få ordet för genmäle till annan talare.

Tilläggsbestämmelser

2.15.1

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

2.15.2

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

2.15.3

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

2.15.4

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

16 §

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

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

Tilläggsbestämmelser

2.16.1

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

2.16.2

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

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

3 kap. ÄRENDENAS VÄCKANDE

1 §

Regeringen avgiver förslag till riksdagen genom proposition.

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

Tilläggsbestämmelse

3.1.1

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

2 §

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

Annan proposition angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 10 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte.

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

3 §

Annan proposition än sådan som avses i 2 § skall avlämnas senast den 31 mars, om regeringen anser att propositionen bör behandlas under pågående riksmöte.

4 §

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

Bestämmelserna gäller ej

1. om budgetpropositionen med stöd av 2 § har avlämnats efter den 10 januari;
2. i fråga om proposition varigenom regeringen enligt grundlag eller annan lag för prövning underställer riksdagen en utfärdad förordning;
3. om riksdagen har medgivit undantag innan propositionen avlämnas;
4. om regeringen anser att propositionen måste behandlas skyndsamt och medgivande från riksdagen icke kan avvaktas utan avsevärt men.

Tilläggsbestämmelse

3.4.1

Framställning från regeringen om medgivande att få avlämna proposition efter utgången av föreskriven tid göres i skrivelse till riksdagen. Skrivelsen anmäles i kammaren så snart den har kommit riksdagen till handa och hänvisas därefter till talmanskonferensen för yttrande. Frågan om medgivande tages upp på föredragningslistan till det sammanträde med kammaren vid vilket den skall avgöras.

5 §

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

Proposition kan avlämnas även när riksmöte ej pågår.

6 §

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

Tilläggsbestämmelser

3.6.1

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

3.6.2

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

7 §

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

8 §

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

Om redogörelse till riksdagen från riksdagsorgan är särskilt föreskrivet.

Tilläggsbestämmelser

3.8.1

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

3.8.2

Talmanskonferensen äger väcka förslag hos riksdagen i fråga som gäller riksdagsarbetets bedrivande. På uppdrag av riksdagen äger talmanskonferensen vidare tillsätta utredning i fråga som eljest gäller riksdagen eller dess organ och framlägga utredningens förslag för riksdagen.

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

3.8.3

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

9 §

Riksdagsledamot får avgiva förslag till riksdagen genom motion.

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

Tilläggsbestämmelse

3.9.1

Motion avlämnas genom att ingivas till kammarkansliet av motionär personligen eller, om motionären eller motionärerna har förfall, av annan riksdagsledamot. Under uppehåll i riksdagsarbetet vid jul eller påsk får motion dock insändas med posten i brev. Motion bör lämnas i fyra exemplar och innehålla uppgift om det parti som motionären tillhör och om motionärens plats i plenisalen.

Talmannen anmäler motion för kammaren.

10 §

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

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

11 §

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

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

Tilläggsbestämmelse

3.11.1

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

12 §

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

1. vid första riksmötet i valperiod inom sju dagar från dess början;

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

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

13 §

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

Tilläggsbestämmelse

3.13.1

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

14 §

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

15 §

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

16 §

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

17 §

Vill åklagare påkalla att riksdagen enligt 3 kapitlet 7 § första stycket regeringsformen medgiver att talan väckes mot riksdagsledamot eller att ingripande göres i dennes personliga frihet, skall han skriftligen ansöka därom hos riksdagens talman. Vad som har sagts nu om åklagare skall gälla även den som eljest vill begära riksdagens medgivande att få föra talan vid domstol med anledning av riksdagsledamots handlande.

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

Tilläggsbestämmelse

3.17.1

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

18 §

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

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

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

Tilläggsbestämmelse

3.18.1

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

19 §

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

4 kap. ÄRENDENAS BEREDNING

1 §

Proposition, motion samt förslag och redogörelse från riksdagsorgan som sägs i 3 kapitlet 8 § skall för beredning hänvisas till utskott. Detsamma skall gälla ansökan som åsyftas i 3 kapitlet 17 § och som talmannen har anmält i kammaren samt skrivelse från regeringen med redogörelse för viss verksamhet.

Före hänvisning till utskott skall ärendet bordläggas vid sammanträde med kammaren, såvida kammaren icke beslutar omedelbar hänvisning.

2 §

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

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

Tilläggsbestämmelser

4.2.1

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

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

Utskotten väljes i den ordning de har tagits upp ovan.

4.2.2

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

3 §

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

Tilläggsbestämmelse

4.3.1

Varje utskott skall ha femton ledamöter.

4 §

Konstitutionsutskottet skall, utöver sin uppgift enligt 11 kapitlet 1 § regeringsformen, bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen.

5 §

Finansutskottet skall bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt ärenden som rör riksbankens verksamhet.

6 §

Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden skall fördelas mellan utskott. Därvid skall iakttagas att ärenden som hör till ett ämnesområde hänföres till samma utskott. Dock får bestämmas att ett utskott skall finnas för beredning av ärenden om sådan lag som avses i 7 kapitlet 1 § regeringsformen, oberoende av ämnesområde.

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

Tilläggsbestämmelser

4.6.1

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

4.6.2

Finansutskottet skall, förutom de ärenden som angives i 5 §, bereda ärenden om beräkning av statens inkomster och andra ärenden rörande statsbudgeten, som icke tillhör annat utskotts beredning, allmänt budgettekniska ärenden, ärenden om penning-, kredit- och valutapolitiken, om riksgäldskontoret och riksdagens revisorer, om förvaltningsrevision, statlig redovisning och rationalisering, om upphandling i allmänhet inom statsförvaltningen, om statens egendom i allmänhet samt förvaltningsekonomiska ärenden i övrigt som icke rör enbart visst ämnesområde. Det skall även sammanställa statsbudgeten.

4.6.3

Skatteutskottet skall bereda ärenden om statliga och kommunala skatter, ärenden om taxering, uppbörd och folkbokföring samt ärenden om alkoholhaltiga varor.

4.6.4

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

4.6.5

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

4.6.6

Utrikesutskottet skall bereda ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer, Sveriges representation i utlandet och bistånd till främmande lands utveckling samt ärenden i övrigt om utrikes handel och internationellt ekonomiskt sam-

arbete, allt i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning.

4.6.7

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

4.6.8

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

4.6.9

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

4.6.10

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

4.6.11

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

4.6.12

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

4.6.13

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

4.6.14

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

4.6.15

Inrikesutskottet skall bereda ärenden om arbetsmarknaden, regional utveckling, lokaliseringsstöd, allmän tjänsteplikt, arbetsavtalsrätt, arbetslöshetsförsäkring, arbets- och anställningsförhållanden i allmän tjänst, svenskt medborgarskap och utlänningars ställning.

4.6.16

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

7 §

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

8 §

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

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

tillsatts av den nyvalda riksdagen.

Utskott äger vid anmälan till kammaren av vilande beslut som sägs i 3 kapitlet 15 § foga yttrande i ärendet.

9 §

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

Kammaren äger även hänvisa ärendet till annat utskott för ytterligare beredning. Föreligger samtidigt yrkande härom och yrkande om återförvisning, skall sistnämnda yrkande prövas först. Beslutas därvid återförvisning, är yrkandet om hänvisning till annat utskott förfallet för den gången.

10 §

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

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

11 §

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

Tilläggsbestämmelser

4.11.1

Utskott sammanträder första gången på kallelse av talmannen inom två dagar från det att valet har ägt rum. Därefter sammanträder utskottet på kallelse av ordföranden.

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

4.11.2

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

4.11.3

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

4.11.4

Över sammanträde med utskott föres protokoll.

12 §

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

13 §

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

14 §

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

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

15 §

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

5 kap. ÄRENDENAS AVGÖRANDE

1 §

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

Tilläggsbestämmelser

5.1.1

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

5.1.2

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

2 §

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

Vad sålunda har föreskrivits skall äga motsvarande tillämpning på förslag av talmannen till ny statsminister. Därvid skall iakttagas den i 5 kapitlet 2 § andra stycket regeringsformen föreskrivna fristen.

3 §

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

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

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

4 §

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

5 §

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

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

Tilläggsbestämmelser

5.5.1

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

Sedan ledamöterna efter förvarning har

intagit sina platser i plenisalen, läses omröstningspropositionen upp och underställes kammaren för godkännande.

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

5.5.2

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

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

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

6 §

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

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

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

7 §

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

8 §

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

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

9 §

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

10 §

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

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

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

Tilläggsbestämmelse

5.10.1

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

11 §

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

Tilläggsbestämmelse

5.11.1

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

12 §

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

Tilläggsbestämmelse

5.12.1

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

13 §

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

Tilläggsbestämmelse

5.13.1

Riksdagens skrivelser sättes upp av kammarkansliet och undertecknas av talmannen.

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

6 kap. INTERPELLATIONER OCH FRÅGOR TILL MINISTER

1 §

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

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

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

Tilläggsbestämmelser

6.1.1

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

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

6.1.2

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

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

2 §

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

Tilläggsbestämmelser

6.2.1

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

6.2.2

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

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

7 kap. GEMENSAMMA BESTÄMMELSER OM VAL INOM RIKSDAGEN

1 §

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

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

Tilläggsbestämmelse

7.1.1

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

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

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

2 §

Val beredes av en inom riksdagen utsedd valberedning.

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

Tilläggsbestämmelser

7.2.1

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

7.2.2

Valberedningen bereder alla val som förrättas av kammaren utom val av riksföreståndare, vice riksföreståndare, person som skall inträda som tillfällig riksföreståndare, tal-

man, vice talmän, kammarsekreterare samt riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare. Om beredning av val av ombudsmän och ställföreträdare föreskrives i tilläggsbestämmelse 8.11.2.

7.2.3

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

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

3 §

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

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

4 §

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

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

Tilläggsbestämmelser

7.4.1

Valsedel skall vara enkel, sluten och omärkt. Den får innehålla uppgift om det val för vilket den gäller.

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

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

7.4.2

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

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

Framgår ordningen mellan kandidatnamn på valsedel ej klart, skall dessa namn anses som obefintliga.

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

7.4.3

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

Vid lika röstetal skiljes genom lottning.

7.4.4

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

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

Sedan samtliga godkända valsedlar har lästs upp av talmannen och antecknats av kammarsekreteraren och de två ledamöterna, jämföres anteckningarna över valet.

När resultatet av valet har fastställts, meddelas detta omedelbart av talmannen.

7.4.5

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

5 §

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

Tilläggsbestämmelser

7.5.1

Besvär över val som sägs i 5 § ställes till valprövningsnämnden. Besvärshandling skall ingivas till kammarkansliet inom fem dagar från den dag då resultatet av valet meddelades i kammaren. Så snart besvärstiden har gått ut skall talmannen tillkännagiva inkomna besvär vid sammanträde med kammaren samt översända besvärshandlingarna till valprövningsnämnden. Talmannen skall vid tillkännagivandet i kammaren angiva viss kort tid inom vilken förklaring över besvären skall ha kommit in till valprövningsnämnden. Talmannen bör yttra sig till valprövningsnämnden över besvären.

7.5.2

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

7.5.3

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

6 §

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

7 §

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

8 §

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

Tilläggsbestämmelse

7.8.1

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

9 §

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

Tilläggsbestämmelse

7.9.1

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

10 §

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

11 §

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

12 §

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

Är eljest plats ledig i förtid, skall kompletteringsval för den återstående tiden anställas med tillämpning av vad som gäller i allmänhet.

13 §

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

14 §

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

Tilläggsbestämmelse

7.14.1

Valsedel skall vara enkel, sluten och omärkt. Vid lika röstetal skiljes genom lottning.

8 kap. VISSA BEFATTNINGSHAVARE OCH ORGAN

1 §

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

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

2 §

Riksdagen utser genom särskilt val en ersättare för ordföranden i riksdagens valprövningsnämnd. Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller hans ersättare tillämpas det förfarande som angives i 1 § andra stycket.

3 §

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

4 §

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

5 §

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

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

Innan avtal i förhandlingsfråga har träffats eller förhandling eljest har slutförts eller förslag som avses i 8 kapitlet 12 § regeringsformen har framlagts för delegationen, får ledamot, suppleant eller tjänsteman ej utan delegationens tillstånd yppa vad som har förekommit vid sakens behandling i delegationen.

Tilläggsbestämmelser

8.5.1

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

8.5.2

Tilläggsbestämmelserna 4.11.1–4 äger motsvarande tillämpning på lönedelegationen.

8.5.3

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

8.5.4

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

8.5.5

Lönedelegationen förordnar sekreterare åt sig.

6 §

Val av fullmäktige i riksbanken avser riksdagens valperiod.

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

7 §

Val av ledamöter i utrikesnämnden avser riksdagens valperiod.

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

8 §

Utrikesnämnden skall sammanträda inom stängda dörrar. Statsministern äger medgiva att även annan än ledamot, suppleant, minister och tjänsteman är närvarande.

Tilläggsbestämmelse

8.8.1

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

Suppleant i utrikesnämnden skall alltid underrättas om nämndens sammanträden.

9 §

För ändamål som avses i 12 kapitlet 6 § regeringsformen sammanträder utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman, så ock på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna ledes av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är tillstädes, av äldste närvarande ledamot. Är vid omröstning till beslut rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

10 §

Val av ledamöter i riksrätten gäller för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter. Ledamot skall dock, utan hinder av att den tid för vilken han är vald har gått ut, tjänstgöra i riksrätten vid fortsatt behandling av mål i vars handläggning han har deltagit förut.

Varje ledamot väljes för sig. Förrättas valet med slutna sedlar, tillämpas det förfarande som angives i 1 § andra stycket. Avgår ledamot i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för ny fyraårsperiod.

Riksdagen väljer tre ersättare för de valda ledamöterna i riksrätten. Vad som sägs i första och andra styckena skall gälla också ersättarna. Riksrättens ordförande bestämmer vem av ersättarna som vid förfall för ordinarie ledamot skall tjänstgöra för denne i rätten.

11 §

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

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

Riksdagen väljer erforderligt antal ställföreträdare för ombudsmännen. Vad som sägs i första och andra styckena angående ombudsman skall ha motsvarande tillämpning på ställföreträdare. Har ombudsman avgått i förtid, skall ställföreträdare uppehålla hans ämbete till dess att riksdagen har valt efterträdare.

Tilläggsbestämmelser

8.11.1

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

8.11.2

Val av riksdagens ombudsmän och ställföreträdare för dem skall beredas av JO-delegationen, som därvid skall samråda med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen.

8.11.3

Av ställföreträdarna äger den företräde till tjänstgöring som har utsetts först eller, om två eller flera har utsetts samtidigt, den äldste.

12 §

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

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

13 §

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

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

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

Tilläggsbestämmelser

8.13.1

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

8.13.2

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

14 §

Riksdagen äger meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ.

9 kap. BESTÄMMELSER OM PERSONAL OCH FÖRVALTNING

1 §

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

Kammarsekreteraren skall låta föra protokollet vid sammanträde med kammaren. Han skall expediera riksdagens beslut och i övrigt biträda talmannen i riksdagsarbetet.

Tilläggsbestämmelser

9.1.1

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

9.1.2

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

2 §

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

3 §

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

4 §

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

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

Förvaltningskontoret handlägger i övrigt, enligt vad riksdagen närmare föreskriver, frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom riksbanken och särskild myndighet som avses i 8 kapitlet 15 § regeringsformen.

5 §

Besvär över beslut av riksdagens organ i förvaltningsärende, mot vilket talan får föras enligt vad som är föreskrivet därom, skall prövas av regeringsrätten i de fall som riksdagen särskilt bestämmer och i övriga fall av riksdagens besvärsnämnd.

Besvärsnämnden består av ordförande, som skall inneha eller ha innehaft domarämbete och ej vara ledamot av riksdagen, och fyra andra ledamöter, valda inom riksdagen. Ordföranden väljes särskilt. Val till besvärsnämnden avser riksdagens valperiod.

För ordföranden skall finnas en ställföreträdare. Vad som föreskrives om ordföranden skall ha motsvarande tillämpning på ställföreträdaren.

Tilläggsbestämmelse

9.5.1

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

6 §

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

7 §

Om tillgång för riksdagens ledamöter och organ till bibliotek och om bistånd i övrigt åt dem med sakuppgifter för riksdagsarbetet samt om utskotts och ledamöters studieresor är särskilt föreskrivet.

Tilläggsbestämmelse

9.7.1

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

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

Talmanskonferensen äger meddela närmare bestämmelser om utskottens studieresor.

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

8 §

Åtal mot här angiven befattningshavare för brott, begånget genom beslut eller annan åtgärd som tillhör utövningen av hans uppdrag eller tjänst, får beslutas,

1. åtal mot fullmäktig i riksbanken eller någon av riksdagens revisorer endast av finansutskottet;
2. åtal mot ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse, av riksdagens valprövningsnämnd eller av riksdagens besvärsnämnd eller mot kammarsekreteraren endast av konstitutionsutskottet.

Tilläggsbestämmelse

9.8.1

Om behörighet att besluta om åtal mot vissa andra befattningshavare är särskilt föreskrivet.

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

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

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

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

Om tillämpning vid val till riksdagen, som äger rum före den tidpunkt då den äldre riksdagsordningen enligt 1 skall upphöra att tillämpas, av bestämmelser i 2 kapitlet i den nya regeringsformen och i annan lag i stället för motsvarande föreskrifter i den äldre riksdagsordningen är stadgat i 2 tredje stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen. I fråga om sådant val skall ej heller bestämmelserna i den äldre riksdagsordningen om utfärdande och om granskning av fullmakt tillämpas. Vid riksdag som med anledning av valet sammanträder före nyss nämnda tidpunkt skall tillämpas föreskrifterna i den nya riksdagsordningen i 1 kapitlet 5 § första stycket och 8 och 9 §§ med tilläggsbestämmelser samt 8 kapitlet 13 § andra stycket ävensom bestämmelsen i första stycket sistnämnda paragraf om krigsdelegationens sammansättning; bestämmelsen i 53 § andra stycket i den äldre riksdagsordningen skall gälla varje ledamot av statsrådet.

Bestämmelsen i 5 kapitlet 8 § första stycket i den nya riksdagsordningen skall gälla i fråga om sådant förslag till ändring i den nya riksdagsordningen eller i övergångsbestämmelserna till denna som riksdagen behandlar före den under 1 angivna tidpunkten.

3. Lagtima riksmöte skall under det år, då den nya riksdagsordningen enligt 1 börjar tillämpas, inledas den 10 januari eller den dag dessförinnan som följer av bestämmelserna i 2 kapitlet regeringsformen om riksdagens första sammanträde efter extra val; infaller den 10 januari på en helgdag, inledes riksmötet närmast följande söckendag. Uppskov enligt 2 § sjätte stycket i den äldre riksdagsordningen med riksdagens avslutande till dag efter den 31 december får ej beslutas.

I fråga om lagtima riksmöte som nyss har sagts skall tillämpas vad i den nya riksdagsordningen är föreskrivet om lagtima riksmöte som har inletts i augusti, september eller oktober.

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

Talmannen och vice talmännen vid den riksdag, som avslutas vid det under 1 angivna årsskiftet, kvarstår i sina uppdrag till dess lagtima riksmöte enligt 3 inledes.

Riksdagen skall vid början av nyssnämnda riksmöte tillika utse ledamöter och ersättare i riksrätten. Val av en ledamot och en ersättare skall gälla endast till andra året och val av en av de övriga ledamöterna och en av de övriga ersättarna endast till tredje året efter valet.

Om val av ledamöter och ersättare i valprövningsnämnden är föreskrivet under 2 övergångsbestämmelserna till regerings-

formen.

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

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

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

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

8. Andra stycket i övergångsbestämmelserna till ändringar den 14 januari 1971 (nr 2) i regeringsformen och riksdagsordningen skall alltjämt äga tillämpning.

Förslag till
upphävande av 9 § successionsordningen

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

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

Förslag till
ändring i tryckfrihetsförordningen

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 kap. 1 §

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

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

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

Det skall – periodiska skrifter.

2 kap. 1 §

Till främjande – och sedlighet.

(Nuvarande lydelse)

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

(Föreslagen lydelse)

I särskild lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.

2 kap. 11 §

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

Finnes enligt – riksdagen bestämmer.

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

3 kap. 4 §

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

Vad i – är periodisk.

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

7 kap. 3 §

Har meddelande, som enligt 1 kap. 1 § *andra* stycket avlämnats för offentliggörande i tryckt skrift, icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

Om någon – – – – – – – – – – – – – – – – – – – är stadgat.

Om ansvar – i 2 kap. 1 §.

Har meddelande, som enligt 1 kap. 1 § *tredje* stycket avlämnats för offentliggörande i tryckt skrift, icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

7 kap. 4 §

Med beaktande – – – som innefattar:

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

försök, förberedelse – – – utländskt bistånd;

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

försök, förberedelse – – – under 4;

6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot *regent som är satt i Konungens ställe;*

7. förolämpning mot – – – enskild person.

Med beaktande – – – som innefattar:

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

försök, förberedelse – – – utländskt bistånd;

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

försök, förberedelse – – – under 4;

6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot *den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter;*

7. förolämpning mot – – – enskild person.

Med ärekränkning – mot honom.

12 kap. 15 §

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

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

Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i lag.

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

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

13 kap. 5 §

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § *andra* stycket angående meddelande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket, om ej meddelandet avser förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom meddelaren eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad. Är meddelandet i sådant hänseende straffbart, gälle vad därom är stadgat. Har meddelandet icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § *tredje* stycket angående meddelande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket, om ej meddelandet avser förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom meddelaren eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad. Är meddelandet i sådant hänseende straffbart, gälle vad därom är stadgat. Har meddelandet icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

I övrigt – – – – – – – – – – – – – – – – – är föreskrivet.

14 kap. 6 §

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

(Denna paragraf utgår.)

I 1 kap. 8 § första stycket, 2 kap. 11 § andra stycket och 14 § andra stycket, 4 kap. 7 § tredje stycket, 7 kap. 4 § första stycket 7 samt 12 kap. 1 § första stycket skall ordet "Konungen" i olika böjningsformer bytas ut mot "regeringen" i motsvarande form.

Övergångsbestämmelser

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

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

II Allmän motivering

1 Uppdraget och utredningsarbetet

1.1 *Författningsutredningens förslag*

Författningsutredningen, som tillsattes år 1954, lade under 1963 fram förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning (SOU 1963:16–18) syftande till en total författningsreform. Förslaget präglades av en strävan att bygga det statsrättsliga systemet på folksuveränitetens princip och att därvid låta det parlamentariska statsskick som med tiden har utbildats i Sverige komma till uttryck i författningen. Förslaget grundades i stor utsträckning på konstitutionell praxis men innehöll även vissa betydelsefulla nyheter.

Några av nyheterna gällde riksdagen. Det föreslogs att denna skulle bestå av en kammare med 290 ledamöter, vilka skulle väljas på en gång dels genom personval i valkretsar, dels genom listval i regioner. Riksdagens centrala ställning i samhällslivet framgick på flera sätt av förslaget. Parlamentarismens krav på att en regering måste stödjas eller åtminstone tolereras av folkrepresentationens majoritet föreslogs sålunda komma till uttryck genom en regel att riksdagen genom beslut om misstroendeförklaring skulle kunna framtvinga hela regeringens eller enskild regeringsledamots avgång. Utredningen föreslog vidare att inte bara beskattningen och den statliga utgiftsregleringen utan även de centrala delarna av normgivningen skulle ligga hos riksdagen ensam.

Enligt förslaget skulle statschefen ha flera uppgifter inom det konstitutionella systemet. Kanske viktigast härvidlag var att kungen skulle behålla uppgiften att utse statsminister. Att ministärbildningen skulle ske i överensstämmelse med parlamentarismens principer garanterades enligt utredningen av en bestämmelse att kungen, innan han utnämnde statsminister, skulle rådgöra med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. Kungen skulle utnämna också övriga statsråd, varjämte befogenhet tillades honom att entlediga såväl hela ministären som enskilt statsråd. I överensstämmelse med parlamentarismens principer stadgades att kungen skulle vara skyldig att entlediga regeringsledamot mot vilken riksdagen hade beslutat misstroendeförklaring. Till kungens uppgifter skulle vidare höra att på statsministerns hemställan besluta om urtima val. Kungen skulle enligt förslaget också i viss utsträckning medverka vid regeringsärendenas avgörande.

Enligt förslaget skulle rikets styrelse tillkomma regeringen. Statsministerns centrala ställning inom denna markerades på olika sätt. Kungen skulle sålunda, då han utnämnde övriga statsråd, vara bunden av statsministerns förslag. Vidare skulle han vara skyldig att på statsministerns hemställan entlediga statsråd. Kungen skulle vidare ha skyldighet att, om statsministern avgick, entlediga regeringens övriga ledamöter. Förslaget tillerkände däremot inte statsministern någon mera markerad särställning i fråga om regeringsärendenas avgörande. Enligt förslaget skulle beslut i regeringsärende kunna fattas i tre

olika former, av enskilt statsråd, i ministerråd och i konselj. Alla viktigare regeringsärenden skulle behandlas i ministerrådet, där enligt huvudregeln ordet skulle föras av statsministern. Beslut i ministerrådet skulle enligt utredningen fattas i enlighet med de principer som gällde för kollegialt beslutsfattande i allmänhet. I fråga om vissa av de ärenden som skulle behandlas i ministerråd, bl. a. regeringens propositioner och vissa utnämningar, föreslogs att beslut skulle fattas i konselj under kungens ordförandeskap. Beslut skulle i sådana fall komma till stånd genom att kungen biträdde ministerrådets förslag.

Kompetensen att stifta lag, med vilken term utredningen förstod generella rättsregler av väsentlig innebörd, föreslogs ligga hos riksdagen ensam. I övrigt skulle normgivningsmakten ligga hos regeringen, som dock hade möjlighet att hänskjuta ärenden till riksdagen för avgörande. Den formella lagkraftens princip föreslogs komma till uttryck i regeringsformen. Omfattningen av det egentliga lagområdet bestämdes dels genom ett generellt avfattat stadgande, dels genom spridda regler som ifråga om olika ämnen angav att normgivningen skulle ske i lagform. Av särskilt intresse är de regler om grundläggande fri- och rättigheter, som hade samlats i det andra kapitlet i förslaget till regeringsform, och som var avsedda inte bara att utgöra en del av regleringen av hur normgivningskompetensen skulle fördelas mellan riksdagen och regeringen utan också att i viss utsträckning ge direktiv rörande lagstiftningens sakliga innehåll. I detta kapitel hade intagits stadganden om bl. a. opinionsfriheten i dess olika former, om den personliga friheten och om tryggheten till egendom. Vidare hade här samlats regler rörande rätten till undervisning och utbildning, rätten till näringsfrihet och rätten till arbete och social hjälp samt föreskrifter om rätt domstol och om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. Förslaget till regeringsform innehöll inte någon uttrycklig bestämmelse som tillerkände domstolarna lagprövningsrätt. Enligt ett motivuttalande skulle förslaget emellertid innebära att en sådan rätt förelåg.

På finansmaktens område framlade utredningen ett förslag till reglering, som var avsett att i huvudsak ansluta sig till föreliggande praxis. I förslaget förutsattes att närmare regler om grunderna för statsbudgetens uppställning skulle ges i en särskild budgetlag.

I fråga om förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas ställning var utredningens förslag mycket knapphändigt. Det framgick emellertid att förslaget inte var avsett att innebära någon ändring i förhållande till gällande rätt.

I ett särskilt kapitel i förslaget till regeringsform hade utredningen samlat särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. Bland dessa bestämmelser märktes särskilt ett stadgande att riksdagen för sådana förhållanden skulle genom s. k. ramlagar kunna utvidga regeringens normgivningskompetens samt en regel att riksdagen, om den på grund av krigsförhållanden inte kunde sammanträda i sin ordinarie sammansättning, skulle representeras av en inom riksdagen vald krigsdelegation.

I fråga om riksdagsarbetet, vilket huvudsakligen reglerades i riksdagsordningen, innebar förslaget bl. a. att valperioden efter lagtima val, vilket alltjämt skulle hållas i september, började redan den 15 oktober, att lagtima riksmöte årligen inleddes den 15 oktober och normalt pågick längst till och med den 15 maj, att riksmötet inleddes med en regeringsförklaring och en allmän motionstid samt att budgetpropositionen avlämnades senast i mitten av december. Ansvaret för ledningen av riksdagsarbetet föreslogs bli koncentrerat till talmannen.

Författningsutredningens förslag blev föremål för en omfattande remissbehandling. Sammanställningar av remissyttrandena har offentliggjorts (SOU 1964:38 samt 1965:2, 3, 34 och 37). Det av utredningen skisserade förslaget till valsystem utsattes av remissinstanserna för mycket kraftig kritik. Vidare anmärktes både under remissbehandlingen och i den offentliga debatten att förslaget bl. a. ifråga om regeringsbildningen, avgöran-

det av de viktigare regeringsärendena och handhavandet av upplösningsinstitutet stod i mindre god överensstämmelse med parlamentarismens principer. Kritik riktades också mot förslaget till reglering av de medborgerliga rättigheterna, vilka ansågs ha erhållit ett alltför svagt och opreciserat skydd. Även i fråga om regleringen av normgivningskompetensen fick förslaget uppbära kritik. Flera remissinstanser uttalade sammanfattningsvis att utredningens förslag inte var av den beskaffenhet att det kunde läggas till grund för lagstiftning.

Medan remissbehandlingen ännu pågick, lade regeringen fram förslag till grundlagsändringar (prop. 1964:140) beträffande vissa begränsade frågor, som hade behandlats bl. a. av författningsutredningen. Förslagen antogs i allt väsentligt av 1964 och 1965 års riksdagar (se KU 1964:19 samt 1951:1 m. fl., rskr 1965:64 m. fl.). De beslutade grundlagsändringarna avsåg bl. a. inrättandet av en riksdagens lönedelegation och av en krigsdelegation, vilken i krigstid skulle kunna träda i riksdagens ställe. Riksdagens beslut innebar vidare att konstitutionell beslutanderätt, som ej avsåg stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, skulle i begränsad omfattning kunna överlåtas på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete genom lag stiftad i viss ordning. Genom en annan ändring överfördes de grundläggande bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning, utom såvitt gällde domare, från regeringsformen till vanlig lag.

1.2 *Grundlagberedningens tidigare förslag*

Vid partiöverläggningar 1965–66 enades företrädare för de fyra största partierna om att en total författningsreform skulle ske. Man var emellertid också ense om att författningsutredningens förslag inte i föreliggande skick kunde läggas till grund för revisionen. Mot bakgrund av resultatet av partiöverläggningarna tillsattes grundlagberedningen på våren 1966.

Beredningen framlade i april 1967 förslag till partiell författningsreform (SOU 1967:26). Förslaget lades till grund för proposition till riksdagen (1968:27) och antogs i allt väsentligt av 1968 och 1969 års riksdagar (se KU 1968:20 och 1969:1, rskr 1969:56). Grundlagsändringarna, som i sin helhet trädde i kraft den 1 januari 1971, innebar bl. a. att tvåkammarriksdagen ersattes med en enkammarriksdag bestående av 350 ledamöter, som skulle utses genom direkta val för en valperiod om tre år, varvid mandaten skulle fördelas mellan partierna så, att varje partis representation blev proportionell mot partiets röstsiffror i hela landet. Vidare erhöll riksdagen möjlighet att genom beslut om misstroendeförklaring framtvinga regeringens eller enskilt statsråds avgång. Val till enkammarriksdagen hölls första gången i september 1970.

Beredningen inriktade sig därefter i första hand på att lägga fram förslag till ny riksdagsordning. Sedan beredningen emellertid hade funnit, att det skulle vara fördelaktigt, om en reform av riksdagens utskottsorganisation och budgetbehandling kunde genomföras redan under enkammarriksdagens första valperiod, 1971–1973, lade beredningen vid årsskiftet 1969–1970 fram ett delbetänkande i dessa frågor, "Ny utskottsorganisation" (SOU 1969:62). Betänkandet lades till grund för proposition till riksdagen (1970:40), vilken antogs av 1970 och 1971 års riksdagar (se KU 1970:27 och 1971:1, rskr 1971:1). Den beslutade reformen innebar att den dittillsvarande indelningen av utskott efter statsrättslig funktion i huvudsak ersattes med indelning efter ämne. Beredningen framlade i mars 1970 betänkandet "Ersättare för riksdagsledamöterna" (SOU 1970:17). Betänkandet har remissbehandlats och de i detta framförda förslagen är för närvarande föremål för prövning inom justitiedepartementet.

Beredningen har vidare offentliggjort på beredningens uppdrag utförda studier om arbetet inom de politiska partiernas riksdagsgrupper och om regeringsbildningen i vissa västeuropeiska länder (SOU 1970:16) samt diskussionspromemorian "Allmänna val på våren?" (SOU 1970:27).

1.3 *Direktiven i återstående delar*

Beredningens direktiv framgår av vad chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anförde till statsrådsprotokollet den 1 april 1966. Där uttalas i fråga om *utredningsarbetet i stort* bl. a. att resultatet av det dittillsvarande utredningsarbetet utgör ett innehållsrikt primärmaterial, vars bearbetning, komplettering och koordinering kan bana väg för en allmän författningsreform. Det är emellertid enligt departementschefen inte tillräckligt att endast bearbeta detta primärmaterial. Inom många och viktiga delar av författningskomplexet behövs genomgripande omprövning med ledning av det samlade primärmaterialet. Grundlagberedningen skall med dessa utgångspunkter fortsätta och slutföra arbetet på en ny författning.

Beträffande *regeringsbildningen* anförs i direktiven.

Problemen i fråga om regeringsbildningen knyter sig främst till spörsmålet, hur ministärledaren skall utses. Allmän enighet torde nämligen råda om att ministärledaren, såsom författningsutredningen förordat, bör ha att träffa i vart fall det reella avgörandet när det gäller att utse övriga regeringsledamöter. Vid arbete på en författning, som mera konsekvent skall bygga på folksuveränitetens princip, faller det sig naturligt att i första hand undersöka möjligheterna att låta organ eller person med mer eller mindre direkt mandat från folket handha uppgiften att utse ministärledare. En principiellt tilltalande lösning skulle givetvis vara att låta folkrepresentationen, såsom sker på sina håll utomlands, välja ministärledare. Emellertid måste man räkna med att det kan vara förenat med betydande svårigheter att konstruera ett för detta ändamål avsett valsystem, som både är tillräckligt nyanserat för att i alla lägen leda till det ur parlamentarisk synpunkt mest rättvisande resultatet och samtidigt ägnat att utesluta risken för obehöriga valtaktiska manövrer. Visar sig dessa svårigheter övermäktiga, bör utredningen pröva andra vägar att på folksuveränitetens grundval reglera sättet för utseende av ministärledare. Alternativet att låta riksdagens talman såsom folkrepresentationens främste företrädare utse ministärledare kommer härvid in i blickfånget. En grundlagsfäst skyldighet att innan ministärledare utses samråda främst med företrädare för olika i riksdagen representerade partier utgör ett närliggande medel att främja ett ur parlamentarisk synpunkt riktigt val av ministärledare. För samma ändamål bör undersökas, om det är möjligt att i grundlagen eller dess motiv fastlägga handlingsmönster för hur den som utser ministärledare bör gå till väga i olika typsituationer för att hans val av ministärledare skall komma att falla på den som vid varje tillfälle kan påräkna det bredaste parlamentariska underlaget. Om man, såsom önskvärt är, inför en möjlighet för folkrepresentationen att praktiskt taget när som helst under sessionen besluta misstroendeförklaring mot ministären och folkrepresentationen därmed blir i tillfälle att utan nämnvärd tidsutdräkt ta ställning till valet av ministärledare, skulle även en sådan möjlighet till snabb kontroll från folkrepresentationens sida kunna innefatta en icke obetydlig garanti för att den som har att utse ministärledare bemödar sig om att härutinnan verkligen träffa det ur parlamentarisk synpunkt riktiga valet.

Vad därefter angår *regeringsärendens avgörande* anför departementschefen inledningsvis att ministären i vår nuvarande skrivna författning formellt intar endast en rådgivande ställning, medan beslutanderätten tillkommer statschefen ensam. Han fortsätter därefter.

I författningsutredningens förslag har ministären i vissa regeringsärenden tillagts en beslutande funktion men i andra regeringsärenden närmast bibehållit sin rådgivande ställning. En konsekvent tillämpning av parlamentarismens principer leder emellertid till att beslutanderätten i regeringsärendena helt bör tillkomma ministären. En modern grundlag bör utformas i enlighet härmed. För ministären bör kollegial beslutsform åtminstone i princip gälla, även om på grund av ärendenas mångfald och omfattning icke alla ministrar kan personligen delta i realbehandlingen av varje ärende. Författningsutredningen har föreslagit att vissa icke närmare specificerade grupper av regeringsärenden skall kunna avgöras av enskild ledamot av ministären. Behovet och lämpligheten av en sådan beslutsform kan naturligtvis vara föremål för delade meningar. I syfte att så mycket som möjligt koncentrera regeringens arbete till viktigare frågor undersöker såväl departementsutredningen som vissa andra utredningar för närvarande möjligheterna att överföra vissa regeringsärenden, framför allt sådana som är av enklare beskaffenhet, till annan myndighets

handläggning. Om dessa undersökningar leder till positivt resultat, minskas självfallet behovet av en sådan beslutsform som den nu diskuterade. Det bör ankomma på utredningen att under hänsynstagande till det resultat, vartill dessa undersökningar kan leda, och övriga på saken inverkande förhållanden pröva, om tillräcklig anledning föreligger att införa den beslutsform, varom nu är fråga. Finnes så vara fallet, bör förslag till fördelning av regeringsärendena på olika beslutsformer framläggas.

I fråga om *normgivningsmakten* anförs att grundsatsen om maktutövningens normmässighet, om denna låter sig till innehåll och räckvidd närmare bestämmas i lagform, bör komma till samlat uttryck i en framtida grundlag. Befogenheten att bestämma, vilka normer som på olika områden och i skilda hänseenden skall lända till efterrättelse i samhället, utgör en för samhällslivets gestaltning fundamental befogenhet.

En författning, som skall bygga på folksuveränitetens princip, bör därför naturligen tilldela folkrepresentationen den mera betydelsefulla delen av normgivningsmakten. Detta hindrar icke, att det i allmänhet får ankomma på regeringen, som har ansvaret för rikets styrelse och förfogar över beredningsoch förvaltningsapparaten, att vidta beredande åtgärder och lägga fram förslag i de normgivningsfrågor, där folkrepresentationen har beslutanderätten. Uppenbart är emellertid, att icke all normgivningsmakt kan vara förlagd till folkrepresentationen. En rationell riksstyrelse förutsätter exempelvis, att det styrande organet är utrustat med en viss normgivningsbefogenhet. I arbetet på en ny författning ingår därför såsom ett lika viktigt som ofrånkomligt moment att göra en gränsdragning mellan folkrepresentationens och regeringens normgivningsmakt. I vår nuvarande skrivna författning präglas denna gränsdragning icke alltid av någon större pregnans men genom en långvarig och omfattande praxis har åtminstone i stora drag klarhet skapats om hur gränsen på varje särskilt område går mellan ämnen, vilkas reglering kräver riksdagens medverkan, och ämnen, som det styrande organet på egen hand kan reglera, även om det ingalunda är lätt att i en koncentrerad och samtidigt upplysande formel ange, hur gränsen över hela fältet sträcker sig.

I fråga om normgivningsmakten anför departementschefen vidare, att det står utom tvivel, att den mycket svårlösta men för det politiska balanssystemet särdeles betydelsefulla frågan om normgivningsmaktens fördelning mellan riksdag och regering måste underkastas grundlig omprövning.

Den gräns, som till följd av olika grundlagsbestämmelser och en rikt utvecklad, kompletterande praxis i vårt nuvarande statsskick utkristalliserats mellan ämnen, vilkas reglering kräver riksdagens medverkan, och ämnen, som det styrande organet självt kan reglera, utgör en närliggande utgångspunkt, när det gäller att bedöma, hur normgivningskompetensen i en framtida författning bör vara fördelad mellan folkrepresentation och regering. Därmed är icke sagt, att skiljelinjen mellan regeringens och riksdagens normgivningsmakt i en kommande grundlag bör i hela sin sträckning sammanfalla med den nuvarande gränsen mellan samfälld lagstiftning och administrativ normgivning. Vid en närmare genomgång av hithörande materia kan på olika punkter förskjutningar åt ena eller andra hållet finnas befogade. Huvudändamålet för arbetet på detta område måste vara att nå en i sak tillfredsställande fördelning av normgivningskompetensen mellan regering och folkrepresentation. Men det är också viktigt att fördelningsreglerna utformas på ett för den praktiska tillämpningen så klargörande sätt som möjligt. Med kompetensfördelningsregler, som i likhet med vissa av de av författningsutredningen föreslagna är så allmänt hållna, att de i själva verket inom en vid ram överlämnar åt en framtida, oförutsebar praxis att närmare bestämma, hur normgivningskompetensen skall vara fördelad mellan regering och folkrepresentation, kan nämligen grundlagen knappast i önskvärd utsträckning fylla sin uppgift att förebygga konstitutionella stridigheter och undanröja tvekan rörande legaliteten i statsmakternas handlande.

I direktiven behandlas härefter frågan, om grundlagen – utöver bestämmelser om normgivningsorganen, deras inbördes kompetens och ordningen för normernas tillkomst – bör i ett eller annat hänseende ge direktiv rörande *det sakliga innehållet i de lagar och författningar* som normgivningsorganen har att tillskapa. Härom anföres bl. a.

Uppenbart är, att det finns vissa värden eller intressen, som bör respekteras och skyddas av samhällsmakten i dess normgivning liksom i dess utövning av andra funktioner, så långt detta av hänsyn till andra likaledes skyddsvärda samhällsintressen rimligen kan ske. Såsom exempel bland andra på intressen, som på detta sätt är förtjänta att respekteras och värnas, kan nämnas för det demokratiska samhällets funktionsförmåga så väsentliga ting som yttrandefrihet, personlig frihet, föreningsfrihet och församlingsfrihet. Så länge insikten om dylika värdens betydelse är levande hos folkets flertal ligger däri med folkstyrt samhälle en stark faktisk garanti för att de blir respekterade och skyddade av samhällsmakten. Även om ifrågavarande intressen alltså mycket väl kan bli behörigen tillgodosedda utan grundlagens stöd, skulle det, icke minst med tanke på tider då demokratin hotas inifrån eller utifrån, innebära en styrka, om de kunde omgärdas med grundlagens skydd. Erfarenheten visar emellertid, att det är förenat med avsevärda rättstekniska svårigheter att åvägabringa ett tjänligt grundlagsskydd för sådana intressen, som åsyftas med frihets- och rättighetsbeteckningar av olika slag.

Härefter diskuterar departementschefen olika metoder som kommit till användning vid försöken i Sverige och i andra länder att skapa grundlagsskydd för viktigare rättigheter. Han avvisar därvid bl. a. den lagstiftningsteknik som innebär att i grundlagen införes deklarationer, som i högtidliga ordalag tillförsäkrar medborgarna olika fri- och rättigheter, ehuru avsikten icke är, att deklarationerna skall ha rättsligt bindande verkan. Han fortsätter sedan.

Även om det på förevarande område rör sig om en i rättstekniskt hänseende sällsynt svårbearbetad materia, bör man enligt min uppfattning icke för närvarande uppge försöken att nå en tillfredsställande lösning av hithörande problem. Det går knappast att, såsom i förstone kanske förefaller närliggande, lösa den föreliggande uppgiften på det enkla sättet, att man låter grundlagen med rättsligt bindande verkan fastslå existensen av vissa namngivna rättigheter. Utgångspunkten bör vara att en rättighet icke utgör ett utanför rättsordningen existerande fenomen utan snarast är ett ideologiskt uttryck för den samlade verkan av ett mestadels omfattande och rikt differentierat komplex av konkreta rättsregler med sinsemellan skiftande inriktning, av vilket rättigheten alltså till sitt innehåll och för sitt förverkligande är helt och hållet beroende. En grundlagsförklaring rörande rättighetens existens ger därför närmast till resultat, att hela det regelkomplex, som vid grundlagsstadgandets tillkomst uppbär rättigheten i fråga, omgärdas med grundlagsskydd, så att ändringar däri icke alls eller icke i viss riktning får ske utan föregående grundlagsändring. Även med en jämförelsevis begränsad rättighetskatalog skulle mycket stora partier av rättsordningen på detta sätt bli inlemmade i grundlagen. Eftersom samhället är underkastat ständiga och ofta snabba förändringar, säger det sig självt, att en rättighetskatalog i detta rättstekniska utförande skulle till avsevärt men för samhället i hög grad reducera möjligheterna att i tid anpassa rättsordningen efter vad ändrade samhällsförhållanden kräver. Det kan därför icke annat än beträffande någon enstaka rättighet av hög dignitet, t. ex. tryckfriheten, ifrågakomma att kringgärda hela eller huvuddelen av det regelsystem, som konstituerar rättigheten, med grundlagsskydd, vare sig i den indirekta form som nu antytts eller genom att direkt införa de särskilda till systemet hörande reglerna i grundlag. Man bör i stället söka inrikta grundlagsregleringen på vissa essentiella kvaliteter hos det regelsystem, på vilket en viss rättighet avses vila, och slå vakt om dem i grundlagsstadganden med så konkret utformning som möjligt. Om den personliga friheten tas till åskådningsmaterial, skulle en grundlagsreglering med denna inriktning exempelvis kunna leda till – förutom regler om vem normgivningsmakten på området skall tillkomma – förbud mot frihetsberövande på vissa angivna grunder, som enligt demokratiskt synsätt är uteslutna som skäl för frihetsförlust. Såsom grund för frihetsberövande skulle i ett sådant stadgande kunna uteslutas exempelvis språk, nationalitet, ras, härkomst och, i den mån detta icke följde av grundlagsskydd för yttrandefrihet och religionsfrihet, även politisk och religiös åskådning. Vill man utbygga det härigenom tillskapade grundlagsskyddet, kan man tänka sig grundlagsregler om den möjlighet till domstolsprövning av beslut om frihetsberövande, som bör stå den därav drabbade till buds. Om en sådan grundlagsreglering kompletteras med andra grundlagsbestämmelser, som icke enbart tar sikte på att hindra otillbörliga frihetsberövanden, t. ex. föreskrifter om maktutövningens normbundenhet, förbud

mot tillfälliga domstolar och förbud mot retroaktiv lagstiftning om straff eller andra sådana påföljder, förstärks grundlagsskyddet för den personliga friheten ytterligare. Utredningen bör närmare pröva, om man med den nu exemplifierade metoden eller på annat sätt kan åstadkomma en tillfredsställande grundlagsreglering i de ämnen det här är fråga om.

I fråga om *beskattningsmakten* uttalas att frågan om grundlagsskydd för den kommunala självbeskattningsrätten icke bör förbigås i arbetet på en ny grundlag.

Beträffande *den statliga utgiftsregleringen* tar departementschefen upp till diskussion frågan om riksdagens befogenhet att fatta utgiftsbeslut, vilka avser eller kan avse längre tid än närmast följande budgetår, samt frågan om den utgiftsreglering som sker genom specialdestination vid sidan av statsbudgeten. Båda dessa frågor bör, sägs det, uppmärksammas vid arbetet på en ny grundlag.

Den nya grundlagen bör enligt direktiven innehålla regler som avspeglar åtminstone mera väsentliga eller särpräglade drag i den svenska *förvaltningens* struktur. Det påpekas i detta sammanhang att ett viktigt och för vårt land karakteristiskt inslag i förvaltningsorganisationen är, att mycket stora och betydelsefulla förvaltningsuppgifter anförtrotts organ med folklig självstyrelse, framför allt de borgerliga primärkommunerna och landstingen. Detta förhållande bör enligt departementschefen stadfästas i grundlag.

Beträffande *domstolarna och deras verksamhet* anförs bl. a. att grundlagberedningen bör undersöka möjligheterna att i grundlag ange huvuddragen av domstolsorganisationen utan att utrymme för en legitim anpassning av domstolsorganisationen till nya förhållanden därmed beskärs. Det sägs därjämte att det med särskild tanke på de risker för rättssamhällets bestånd, som kan uppkomma i extraordinära situationer, ter sig närliggande att i grundlag införa ett totalt förbud mot tillfälliga domstolar. Regleringen av domstolarnas ställning bör vidare fastslå grundsatsen att domstolarna skall inta en fullt självständig ställning i sin dömande verksamhet.

Enligt departementschefen bör beredningen vidare till närmare behandling uppta frågan om domstolars och andra myndigheters *lagprövningsrätt*.

I fråga om *riksdagens arbetsformer* uttalas i direktiven att beredningen har att utarbeta ett sådant förslag till riksdagsordning, att största möjliga effektivitet, planmässighet och enhetlighet uppnås i riksdagsarbetet.

Departementschefen uttalar slutligen att det bör ankomma på grundlagberedningen att också ägna ytterligare beredning åt de övriga till författningskomplexet hörande frågor i vilka fortsatta överväganden erfordras.

Beredningen har vidare haft att beakta vissa från riksdagen och kyrkomötet överlämnade ärenden av konstitutionell natur (se särskild förteckning, *bilaga 1*). Därjämte har beredningen från vissa organisationer och enskilda mottagit skrifter som rör beredningens verksamhet (se särskild förteckning, *bilaga 2*).

1.4 *Arbetet med återstående författningsfrågor*

Beredningen har under sitt fortsatta arbete på en total författningsreform låtit utföra vissa specialundersökningar. Dessa undersökningar har avsett partiernas kandidatnominering inför riksdagsvalet 1970, dagspressens bevakning av riksdagsarbetet, olika parlamentariska voteringsmetoder samt de konstitutionella problemen i Norge och Danmark under den tyska ockupationen 1940–1945.

Vid besök i Köpenhamn den 3 och 4 februari 1969 och i Oslo den 13 och 14 februari 1969 studerade beredningen folketingets och stortingets budgetarbete och arbetsformer i övrigt. Vid besöket i Oslo inhämtade beredningen dessutom vissa upplysningar om det norska ersättarsystemet. En arbetsgrupp inom beredningen besökte Helsingfors den 1 och 2 mars 1971 för att studera det finländska personvalssystemet. I samband härmed sammanträffade några av beredningens tjänstemän med tjänstemän vid det finländska justitieministeriet för att av dessa erhålla upplysningar om de praktiska

konsekvenserna av den finländska regeringsformens reglering av normgivningsmakten.

Beredningen har inhämtat yttranden över den tidigare omnämnda diskussionspromemorian "Allmänna val på våren?" (SOU 1970:27) från partiernas riksorganisationer, från Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet, från centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden samt från kammarkollegiet. Beredningen har vidare inhämtat yttranden från riksdagens partigrupper över undersökningen rörande olika parlamentariska voteringsmetoder samt angående frågorna om debattrestriktioner i kammaren och om utformningen av spörsmålsinstitutet. I sistnämnda fråga har yttrande därjämte inhämtats från statsrådsberedningen.

Utöver de formella kontakter mellan beredningen och de politiska partierna, som sålunda har förekommit, har fortlöpande kontakt hållits med partierna genom dessas representanter i beredningen.

2 Förslagets huvudlinjer

2.1 *Grundlagarnas räckvidd*

Grundlagarna ger bestämmelser och anvisar former för samhällsorganens verksamhet. De reglerar hur besluten i samhällsfrågor skall tillkomma och hur de skall förverkligas.

Sedan länge har man strävat efter att åt vissa värden och handlingsnormer ge en högre dignitet och giltighet än den som följer av reglering i vanlig lag. Under lång tid har man verkat för ett ökat skydd åt individerna mot övergrepp från myndigheters sida. Man har också försökt att ge samlade uttryck åt kravet på arbete och trygghet för individerna. Dessa strävanden har kommit till uttryck i grundlagsregler och internationella överenskommelser om skydd för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Även Sverige har deltagit i sådana strävanden.

I det demokratiska statsskicket är inbyggt ett skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna. I Sverige är man i allmänhet enig i uppfattningen att ett system med allmän rösträtt, med en aktiv medverkan i lagstiftning och annat samhällsarbete av riksdagen och med en vidsträckt yttrandefrihet är en förutsättning för och i hög grad medverkar till att grundläggande värden upprätthålles. Man torde också på det hela taget vara enig om att de internationellt hävdade rättigheterna bör hållas vid makt: det har sålunda i allt väsentligt rått enighet om att Sverige skall biträda Europarådets och FN:s konventioner i ämnet. I första hand måste emellertid grundlagarna fastslå att den politiska makten skall ligga förankrad hos medborgarna och på grundval härav anvisa former för den samhälleliga verksamheten: för de beslutande organens tillkomst, sammansättning och arbete, för fattande och verkställande av beslut i grundläggande frågor.

Nära förknippade med formerna för den politiska verksamheten är reglerna om yttrandefrihet och besläktade friheter sådana som förenings- och församlingsfrihet. I vårt land har man sedan länge valt att låta tryckfriheten vara reglerad i grundlag, medan de andra av de här åsyftade friheterna inte alls eller i varje fall ytterst ofullständigt har reglerats i grundlag. TF:s ställning såsom grundlag är väl förenlig med de utgångspunkter som har angivits här; beredningen vill erinra om att en särskild kommitté utreder frågan om en enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i olika massmedier. Det förslag som grundlagberedningen nu lägger fram innebär en viss precisering och förstärkning av skyddet för andra former av yttrandefrihet än tryckfriheten och för vissa närstående friheter.

En reglering i grundlag av de demokratiska formerna underlättas av att det härvidlag råder en vidsträckt enighet i riksdagen. Sådana regler som de om allmän och lika rösträtt, om hemliga val, om ett representativt system och om parlamentariskt styrelsesätt uppfattas allmänt som givna beståndsdelar av vårt

statsskick. Det finns också anledning att räkna med att enigheten kommer att i allt väsentligt bestå på punkter sådana som dessa.

2.2 *Den representativa demokratin en hörnsten i vårt statsskick*

Det svenska statsskicket, sådant det har utvecklats i praxis, kan beskrivas som en representativ demokrati. Detta innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling, en folkrepresentation.

Det representativa systemet är nödvändigt i fråga om handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter. De valda representanterna svarar politiskt för följderna av de beslut de fattar. De handlar offentligt, och deras handlande kan granskas. Sambandet mellan skilda beslut kan upprätthållas. Härtill kommer att en medverkan i besluten från alla medborgares sida inte är möjlig i alla de frågor där beslut skall fattas. Frågan om folkomröstning i särskilda angelägenheter behandlas i det följande.

I en representativ demokrati måste det finnas möjligheter för medborgarna att även på annat sätt än genom deltagande i valen ge uttryck för sina meningar och därmed påverka innehållet i de beslut som fattas. Det förslag som beredningen lägger fram stärker garantierna för yttrandefriheten och vissa besläktade friheter.

2.3 *Parlamentarismen en annan hörnsten i vårt statsskick*

Utvecklingen från det maktdelningssystem som från början präglade 1809 års RF till parlamentarism ledde till att vissa ändringar gjordes i RF i samband med enkammarreformen. Regler om misstroendeförklaring infördes, upplösningsinstitutet reformerades, och statsministerns bestämmanderätt över regeringens sammansättning markerades. Ändringarna innebar sammanfattningsvis att regeringens beroende av riksdagen kom att framgå klarare än dessförinnan. Grundlagberedningen föreslår nu att parlamentarismen skall befästas ytterligare. Den nya grundlagen skall över huvud taget inte konstituera ett system med krafter som balanserar varandra. Förslaget innebär att regeringen för att kunna fungera måste åtnjuta riksdagens förtroende eller i varje fall tolereras av denna och att statschefen inte skall ha någon politisk makt.

Så länge regeringen tolereras av riksdagen skall den, inom den ram som riksdagens grundläggande beslut bildar, kunna agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt. Grundlagen bör ge regeringen de befogenheter som detta kräver.

I författningen bör det komma till klart uttryck att all offentlig makt i landet primärt ligger hos folket, att riksdagen är det centrala statsorganet och att riksstyrelsen ligger hos en regering som grundar sin ställning på riksdagens sammansättning och är ansvarig inför riksdagen. Riksdagens dominerande ställning bör komma till uttryck i grundlagen.

2.4 *Partierna ett bärande element i vår demokrati*

Det har varit en given förutsättning för grundlagberedningens arbete att den politiska verksamheten i Sverige även i framtiden skall försiggå främst genom partier. Rätten att driva politisk verksamhet genom partier följer av yttrande- och föreningsfriheterna. En lagreglering av partiernas organisation eller arbetsformer kan utgöra ett ingrepp i dessa friheter. Det förslag som grundlagberedningen nu lägger fram innebär ett mera preciserat skydd åt yttrande- och föreningsfriheterna. Detta skydd är så konstruerat att även den politiska verksamheten kommer i åtnjutande därav.

FU övervägde i sitt slutbetänkande behovet av reglering av partiernas organisation och verksamhet (SOU 1963:17 s. 45). FU hänvisade till att rätten att bilda politiska föreningar var ett moment i föreningsfrihe-

ten och därför inte behövde regleras särskilt. Utredningen fann inte heller en allmän deklaration om partiväsendets uppgift motiverad. Utredningen avvisade tanken på förbud mot partier med en antidemokratisk tendens. Vidare tog utredningen avstånd från en lagreglering med den innebörden att en demokratisk ordning skall gälla inom partierna. Principen om åsiktsbildningens frihet motiverade enligt utredningens mening stor varsamhet (s. 56). Uppstår otillfredsställande förhållanden, finge man, yttrade utredningen, i första hand lita till den offentliga debatten och kritiken. Offentlighetsprincipen blir här, fortsatte utredningen, demokratins första hjälpmedel att korrigera sig själv. Endast om den offentliga insynen avskärmades eller kritiken stode maktlös inför obestridliga missförhållanden, kunde ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat.

Grundlagberedningen vill för sin del instämma i de nu refererade uttalandena av FU. Till en hithörande fråga, om reglering i lag av partiernas nominering av kandidater till riksdagsvalen, återkommer beredningen i det följande.

2.5 *Organisationerna fördjupar demokratin*

Vår vidsträckta föreningsfrihet är det rättsliga underlaget för vårt omfattande organisationsväsende. FU övervägde i skilda hänseenden behovet av reglering av organisationernas verksamhet och av de statliga organens kontakter med dem. Utredningen erinrade om organisationernas medverkan i de statliga utredningskommittéerna och under remissförfarandet. Utredningen fann det riktigt och naturligt att regeringen och riksdagen skaffade sig kännedom om särskilda opinioner, innan beslut fattas. Det var också, yttrade utredningen, påkallat att man i utredningsarbete utnyttjade den omfattande expertis som är samlad inom organisationerna. Utredningen föreslog att organisationernas ställning som remissorgan skulle nämnas i grundlagsbestämmelsen om beredning av regeringsärenden. FU avvisade varje form av representation för organisationer i de högsta statsorganens beslutsfattande. Däremot förordade utredningen ett riksdagsorgan för medverkan i förhandlingar angående de statsanställdas löneförmåner; utredningens förslag i denna del ledde fram till 1965 års beslut om riksdagens lönedelegation.

FU:s slutsats i fråga om lagreglering av organisationernas verksamhet var att den grundläggande demokratiska principen om åsiktsbildningens frihet här liksom i fråga om partierna motiverade stor varsamhet. De ovan återgivna uttalandena om partierna (s. 56 i utredningens slutbetänkande) gällde även organisationerna.

Grundlagberedningen vill instämma i FU:s uttalanden även beträffande organisationerna. Vad som härvidlag framstår som särskilt viktigt är att organisationerna inte som sådana blir representerade i riksdagen eller de andra beslutande organen; en utveckling i riktning mot ett korporativt system är inte förenlig med den grundläggande principen att de beslutande organen skall sammansättas genom val med allmän och lika rösträtt.

Det är emellertid viktigt att medborgarna deltar aktivt i opinionsbildningen. Organisationsväsendet är bl. a. ett medel för grupper med särskilda intressen att ge uttryck för sina åsikter. Det är nödvändigt att visa stor varsamhet i fråga om lagreglering av organisationernas inre verksamhet, eftersom en sådan reglering skulle kunna försämra förutsättningarna för en fri åsiktsbildning. Samhället bör tvärtom underlätta för organisationer att medverka i opinionsbildningen och spridandet av information.

Redan nu söker samhället underlätta opinionsbildningen på olika sätt. Så sker bl. a. inom kommunerna. Beredningen vill i detta sammanhang erinra om att utredningen om den kommunala demokratin har till uppgift att överväga tänkbara utvägar att öka den medborgerliga förankringen av den kommunala självstyrelsen.

2.6 *Folkomröstningens roll i en parlamentarisk demokrati*

GLB har tidigare (2.2) yttrat att det representativa systemet är nödvändigt i fråga om handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter. Detta system kan kompletteras med folkomröstning i frågor och sammanhang där det är lämpligt. Folkomröstningar har vid några tillfällen ägt rum i Sverige. De har då, i enlighet med RF:s regler i ämnet, varit rådgivande och inte beslutande. Ett beslut om folkomröstning förutsätter anslutning av en majoritet i riksdagen. Det måste nämligen fattas genom lag.

FU föreslog inte någon mera genomgripande omvandling av folkomröstningsinstitutet. I ett fall skulle emellertid beslutande folkomröstning kunna anordnas, nämligen i fråga om vilande grundlagsförslag. En minoritet av riksdagens ledamöter (1/3) skulle inom en viss kortare tid efter det första beslutet kunna påkalla folkomröstning, och denna skulle då hållas i samband med det riksdagsval som skulle föregå den slutliga prövningen av förslaget. Om förslaget fick en majoritet emot sig och denna majoritet också utgjorde mer än hälften av antalet godkända röster vid det samtidigt förrättade valet, skulle förslaget vara förfallet. I motsatt fall skulle det efter valet prövas av riksdagen enligt eljest gällande regler.

Enligt grundlagberedningens mening är de nu gällande reglerna om grundlagsändring – med ett riksdagsval mellan de två besluten – tillräckliga för att ge säkerhet mot förhastade ändringar av grundlagen. Om grundlagsändringen är av betydelse, kommer den att behandlas i valrörelsen, och väljarna har då möjlighet att ge sin mening till känna vid valet. En folkomröstning såsom bihang till ett riksdagsval är över huvud taget mindre tillfredsställande, särskilt om man betänker att kommunalvalen förrättas samtidigt. Om man å andra sidan föreskriver att folkomröstningen skall förrättas separat, får man visserligen större säkerhet för att grundlagsfrågan belyses ingående i den offentliga debatten, och denna debatt kan komma när frågan om ändringen är aktuell, i närmare samband med den första riksdagsbehandlingen. Häremot står emellertid risken att deltagandet i folkomröstningen blir lågt. Till följd härav kunde utslaget i omröstningen tänkas bli mindre representativt för väljaropinionen än utslaget i ett riksdagsval. Beredningen har således inte funnit att något väsentligt skulle vara att vinna med beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor.

Den utvidgning av folkomröstningsinstitutet beträffande andra frågor än grundlagsfrågor som skulle kunna tänkas vore dels att en minoritet, t. ex. en tredjedel av riksdagsledamöterna, finge rätt att få folkomröstning till stånd, dels att även beslutande folkomröstning infördes.

Vad först beträffar minoritetsrätten vill GLB erinra om att det mandat som ett riksdagsparti har fått av sina väljare vilar på ett program som omfattar en mångfald frågor. Programmets förverkligande förutsätter en mängd beslut med mer eller mindre nödvändigt samband inbördes. Det finns som regel en tidsplan för dessa beslut. Genomförandet måste ställas i relation till de ekonomiska möjligheterna. Har ett parti fått majoritet för sitt program, finns det mycket som talar för att det skall kunna begagna tiden till nästa val till att genomföra det. En rätt för en minoritet i riksdagen att påkalla folkomröstning skulle kunna begagnas i propagandistiskt syfte. Minoriteten skulle kunna begära folkomröstning i någon enstaka fråga som därigenom skulle brytas ut ur sitt naturliga sammanhang.

De nu nämnda olägenheterna är särskilt kännbara i fall då folkomröstningen följer efter behandlingen i riksdagen. Även en folkomröstning som föregår behandlingen där är emellertid behäftad med svagheter. Det är från principiell synpunkt knappast tillfredsställande, om majoriteten skall fastställa formuleringen av den fråga som ställs till väljarna på minoritetens begäran. Det kan emellertid inte heller godtagas att minoriteten själv får formulera frågan och därmed kanske markera det propagandistiska draget i omröstningen. Vidare fordras en mycket omfat-

tande och ingående information, och likväl kan det finnas stora risker för missuppfattningar. Vid en riksdagsbehandling reduceras risker av detta slag genom utskottsberedningen och genom möjligheten till meningsutbyten och ställande av frågor.

Det sagda innebär att GLB inte ser några möjligheter att införa en rätt för minoritet att få till stånd folkomröstning. Det bör i stället, liksom nu, krävas ett majoritetsbeslut för att folkomröstning skall hållas. Med detta ställningstagande skulle en möjlighet att anordna beslutande folkomröstning knappast få någon större praktisk betydelse. Däremot kan det vara av värde både för majoritet och för minoritet, att det finns en möjlighet att anordna rådgivande folkomröstningar. Sådana kan ordnas i frågor där partierna önskar få kännedom om uppfattningen bland väljarna innan de tar ställning för egen del. Även eljest kan det tänkas att majoriteten finner skäl för en rådgivande folkomröstning.

Grundlagberedningen föreslår på grund av det anförda att även i framtiden endast rådgivande folkomröstning skall kunna förekomma och vidare att sådan omröstning skall anordnas bara i fall då riksdagen fattar beslut därom med vanlig majoritet.

Den gällande bestämmelsen i 1809 års RF om rådgivande folkomröstning kräver att folkomröstning skall beslutas genom lag. Beredningen anser det lämpligast att detta krav uppställs även i den nya grundlagen; bl. a. får man härigenom en garanti för att formuleringen av den fråga som skall ställas till väljarna kommer under prövning i riksdagen.

Utöver den nu åsyftade lagen om varje särskild folkomröstning bör det finnas vissa permanenta lagbestämmelser om folkomröstning, såsom angående rösträtt och om förfarandet vid röstningen och vid sammanräkningen. Dessa bestämmelser torde kunna samordnas med bestämmelserna i vallagen. Beredningen lägger fram ett utkast till sådana bestämmelser.

2.7 *Regeringsbildningen*

Beredningen har diskuterat problemet om regeringsbildningen ingående och bl. a. verkställt en undersökning av metoderna för regeringsbildning i Sverige och vissa andra västeuropeiska länder (SOU 1970:16). Beredningen redogör i ett kommande kapitel närmare för den lösning som föreslås. Här vill beredningen bara anmärka att den, i enlighet med direktiven, har förankrat regeringsbildningen hos riksdagen. För det första har talmannen fått en central roll därigenom att han skall ta initiativet till och leda de förhandlingar mellan partiföreträdare, som är ett led i proceduren, och sammanfatta resultatet av dem genom att föreslå en statsministerkandidat. För det andra innehåller förslaget ett krav på att den föreslagne skall godkännas vid en omröstning i riksdagen. Omröstningsreglerna har, i överensstämmelse med reglerna om omröstning vid misstroendeförklaring, utformats så att ett underkännande förutsätter att en majoritet av riksdagens alla ledamöter röstar emot talmannens förslag. Först när talmannens statsministerkandidat har godkänts, äger den slutliga regeringsbildningen rum.

När förslaget till ny statsminister har godkänts av riksdagen, skall statsministern så snart det kan ske anmäla sin ministerlista för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum vid en särskild konselj inför statschefen, till vilken även talmannen och den avgående regeringen kallas.

Talmannen utfärdar på riksdagens vägnar förordnande för den nye statsministern.

2.8 *Regeringsarbetet*

Beredningen föreslår inte någon genomgripande reform av regeringens arbetsformer. Systemet med kollektiva regeringsbeslut kan väl te sig som onödigt formbundet med avseende på åtskilliga ärenden av mindre räckvidd och betydelse. Det har emellertid stora företräden såsom underlag för det samarbete som pågår ständigt i ärenden av varierande art. Särskilt under tider med koalitions- eller

samlingsregering ligger det ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kan åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna. Det är också bäst förenligt med vårt system med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna läggs hos regeringen som sådan.

Enligt direktiven för beredningens arbete bör den nya grundlagen utformas så att beslutanderätten i regeringsärendena helt tillkommer ministären. Grundlagberedningen har samma mening.

Det gemensamma politiska ansvaret mot riksdagen och väljarna torde medverka till att regeringen som regel uppträder utåt som en enhet och i det längsta undviker att markera särmeningar även i frågor där meningsmotsättningar kan ha förekommit under de interna överläggningarna. Enligt beredningens förslag skall en minister, liksom för närvarande, ha inte bara rätt utan principiellt sett också skyldighet att anföra avvikande mening till protokollet. Gör han inte det, får han dela ansvaret för beslutet.

För de teoretiskt tänkbara fall då besluten inte blir enhälliga har beredningen övervägt i huvudsak två beslutsformer: 1/ kollegial omröstning med utslagsröst för statsministern; 2/ beslutanderätten lagd hos statsministern ensam.

I de statliga och kommunala myndigheternas styrelser, i de kollegiala domstolarna och i andra offentliga organ tillämpas vanligen den kollegiala beslutsformen. Denna beslutsform skulle därför med säkerhet uppfattas som naturlig bland allmänheten. För beslutsformen nr 2 talar å andra sidan vissa praktiska skäl; lägsta antalet närvarande ministrar kan sättas lågt, och ingående regler om kallelseförfarande m. m. kan undvaras. Denna beslutsform harmonierar också väl med reglerna om att statsministern bestämmer över regeringens sammansättning och att en misstroendeförklaring mot statsministern skall föranleda att hela regeringen avgår.

Grundlagberedningen vill för sin del förorda den kollegiala beslutsformen, närmast för att vinna anslutning till vanliga principer. Det är emellertid då nödvändigt att grundlagen, särskilt med tanke på semestertider, får innehålla vissa garantier mot beslut bakom vilka står mycket få regeringsledamöter. Regeringssammanträde bör kunna hållas om minst fem ministrar är närvarande. Om det emellertid i något ärende föreligger olika meningar, skall ärendet inte få avgöras såvida inte mer än hälften av regeringens ledamöter är närvarande. Denna regel kan föranleda att ett ärende får vila någon tid. När ärendet tas upp vid ett senare regeringssammanträde, där mer än hälften av ministrarna deltar, skall vanliga omröstningsregler gälla: den mening som samlar flest röster skall gälla som beslut. Vid lika röstetal skall statsministern ha utslagsröst.

2.9 *Statschefens ställning*

De av statschefens funktioner som har sin grund i kungens traditionella ställning som innehavare av regeringsmakten kan inte förenas med ett parlamentariskt system; härom hänvisas till uttalanden i direktiven om att de rikspolitiska uppgifterna bör fördelas mellan folket, folkrepresentationen eller något av dess organ samt regeringen. Av särskild betydelse är att statschefens roll vid regeringsbildningen förs över till riksdagen och dess organ. Statschefen blir sålunda inte innehavare av någon politisk makt.

Statschefen bibehåller däremot enligt beredningens förslag sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter.

Dessa uppgifter förutsätter att statschefen är orienterad om samhällets inre utveckling och om rikets förhållande till andra stater. Beredningen har beslutat föreslå en särskild institution för att tillförsäkra statschefen information om utrikes och inrikes händelser. Beredningen föreslår att statschefen och regeringen skall sammanträda tillsammans minst en gång varje kvartal med statschefen som ordförande och att regeringen då skall redogöra för aktuella beslut, åtgärder och planer. Beredningen reserverar benämningen konselj för sammanträden mellan statschefen

och regeringen; de sammanträden där regeringen formellt fattar sina beslut benämnes regeringssammanträden. Utöver kvartalskonseljerna skall enligt förslaget statsministern kunna föreslå extra konselj när så erfordras.

Beredningen utgår vidare från att nuvarande informella vägar för information från regeringen till statschefen skall ligga öppna även i framtiden. En allmänt hållen bestämmelse om att statsministern är skyldig att hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter tas in i grundlagen.

Beträffande informationen om utrikesärenden förordar beredningen att statschefen alltjämt som regel skall presidera i utrikesnämnden, när denna sammanträder för att rådslå med regeringen.

Då utrikesnämndens ledamöter prövar fråga om krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe, sammanträder de med talmannen som ordförande.

Beredningen föreslår att statschefen skall närvara vid riksdagens öppnande och på talmannens hemställan förklara "riksmötet" (förslagets term för riksdagens årliga sammanträdesperiod) öppnat. Regeringsskifte äger rum vid en särskild konselj inför statschefen.

Enligt beredningens förslag är statschefen inte längre högste befälhavare för försvarsmakten (se 14 § i 1809 års RF). Försvarsmakten sorterar, liksom andra grenar av statsförvaltningen, under regeringen.

2.10 *Lagstiftningen*

Riksdagens ställning som det centrala statsorganet måste i ett parlamentariskt system tydligare än nu prägla reglerna om lagstiftningsmakten. Lag skall stiftas av riksdagen. Att förslag till lagar utarbetas av regeringen och läggs fram för riksdagen som propositioner strider ingalunda mot denna grundsats. Grundlagberedningen ansluter sig härvidlag till det synsätt som präglar både FU:s förslag och direktiven för beredningens arbete.

Att makten att stifta lag ligger hos riksdagen utesluter inte att regeringen ger generella föreskrifter för myndigheter och medborgare. Ibland måste normer kunna beslutas snabbt eller komma överraskande för att få avsedd effekt, och man kan väl tänka sig lägen i vilka en riksdagsprocedur från denna synpunkt vore mindre ändamålsenlig. Vidare behövs på många områden mängder av detaljföreskrifter, som lämpligen inte bör beslutas av riksdagen.

Om man i enlighet med det sagda godtar att regeringen i praktiken utövar en stor del av normgivningsmakten, är det av något mindre betydelse, om regeringens behörighet i detta hänseende anges direkt i grundlagen eller måste grundas på bemyndigande av riksdagen. Båda systemen är enligt beredningens mening väl förenliga med de principer för parlamentarism som är vägledande för beredningens arbete. I detta läge har beredningen funnit det lämpligt att följa samma riktlinjer som 1809 års RF gör och som också förordades av FU och förutsattes i beredningens direktiv, nämligen att redan grundlagen anvisar ett område för regeringens normgivning.

Beredningen har även i övrigt utformat sitt förslag om fördelningen av normgivningsmakten i nära anslutning till vad som gäller nu. Till lagområdet förs liksom nu "allmän civil- och kriminallag". Området blir emellertid mera vidsträckt och omfattar också andra författningar som kan sägas innebära preciseringar eller begränsningar av medborgarnas frihet och deras rätt till egendom. En stor och viktig del av den offentliga rätten kommer därmed att falla inom lagområdet. Särskilt på det näringsrättsliga området går förslaget härvidlag längre än man har gjort i praxis och hänför till lagområdet vissa författningar som nu beslutas av regeringen inom ramen för kungens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt; beredningen återkommer strax till vissa problem som förslaget kan ge upphov till i detta sammanhang. I likhet med 1809 års RF innehåller beredningens förslag vidare ett stort antal bestämmelser enligt vilka föreskrifter i angivna hänseenden skall meddelas genom lag. Kommunernas organisation och verksamhet skall sålunda regleras genom lag. Detsamma gäller valen till riksdagen, i den mån de

inte regleras genom grundlagen, samt riksdagens arbetsformer, domstolarnas organisation, rättegången m. fl. förhållanden. Statlig skatt skall också beslutas genom lag.

De bestämmelser som inte på detta sätt hänförs till lagområdet skall enligt förslaget ligga inom regeringens förordningsmakt. Av särskilt stor betydelse torde härvid vara bestämmelserna om statsförvaltningens organisation och verksamhet, ämnen vilka nu faller inom kungens administrativa lagstiftningsmakt. Vidare får regeringen enligt förslaget generell behörighet att förordna om verkställighet av lag.

Med ett redan antytt undantag torde den nu beskrivna kompetensfördelningen tämligen väl ansluta sig till den gräns som har dragits i praxis. Undantaget är vissa författningar som kan sägas precisera eller begränsa enskildas frihet eller deras rätt till egendom men som hittills har beslutats av regeringen inom ramen för den ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakten, låt vara ofta efter det att riksdagen har avgivit yttrande. Exempel på sådana författningar är hälsovårdsstadgan, byggnadsstadgan, vägtrafikförordningen, förordningen angående yrkesmässig automobiltrafik m. m., läkemedelsförordningen, allmänna ordningsstadgan samt vissa författningar om uppgiftsskyldighet.

Gränsen mellan samfälld lagstiftning och regeringens normgivning är inte helt klar på det nyss berörda området. Särskilt inom näringsrätten har alltfler författningar beslutats genom lag. Utvecklingen i denna riktning pågår alltjämt, och enligt beredningens mening saknas anledning att avbryta den genom att försöka fixera gränsen just där den nu ligger. Å andra sidan vore det knappast ändamålsenligt att generellt och utan begränsning föra över all näringsrättslig reglering till lagområdet. Beredningen vill därför förorda en i viss mån elastisk gräns. Hela den grupp av författningar som kan sägas reglera de enskildas rätt att driva näring bör visserligen i första hand föras till lagområdet. Samtidigt bör emellertid riksdagen få möjlighet att efter särskild prövning delegera sin behörighet till regeringen.

Beredningens förslag innebär alltså att man får tre olika grupper av författningar: 1) det obligatoriska lagområdet; 2) ett icke obligatoriskt lagområde, inom vilket riksdagen skall kunna överlåta normgivningsbefogenheten till regeringen; 3) regeringens "eget" normgivningsområde.

Som beredningen nyss framhöll har området för lagstiftning utvidgats på bekostnad av regeringens normgivning. Denna utveckling pågår alltjämt och bör icke avbrytas. På det näringsrättsliga området följer den önskvärda elasticiteten enligt förslaget av att riksdagen efter hand kan delegera i allt mindre omfattning. En motsvarande möjlighet för riksdagen att vidga området för lagstiftning är önskvärd även utanför näringsrätten. Den nyligen beslutade förvaltningslagen är ett exempel på en ändamålsenlig vidgning av lagområdet. Beredningen förordar sålunda att gränsen kring regeringens normgivningsområde inte görs orubblig utan att det även i framtiden blir möjligt att vidga lagområdet. Rimligen kommer detta som regel att ske på regeringens initiativ eller i varje fall på dess förslag (eventuellt efter framställning av riksdagen). Förskjutningen av gränsen kommer i så fall inte att ge upphov till politiska konflikter. Principiella skäl talar emellertid för att riksdagen även utan förslag från regeringens sida skall kunna ingripa med lagbeslut på det område som enligt grundlagen primärt tillkommer regeringen. Man skulle möjligen kunna befara att en sådan behörighet för riksdagen under tider av minoritetsregering skulle kunna begagnas på ett sätt som försvagade regeringens ställning. Beredningen förordar att riksdagen skall kunna ingripa bara om en framställning i ämnet till regeringen inte leder till resultat inom skälig tid.

Regeringen bör även i framtiden kunna förelägga riksdagen för yttrande förslag till sådana författningar som regeringen är behörig att besluta.

En författning som en gång har beslutats i form av lag kan enligt förslaget inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom ny lag (den formella lagkraftens princip). Rege-

ringen kan alltså inte utvidga sin normgivning på lagområdets bekostnad.

2.11 *Finansmakten*

Riksdagen beslutar ensam om skatt till staten, och statsutgifterna fastställs av riksdagen genom beslut om den årliga budgeten. Detsamma bör gälla i framtiden. Vissa problem rörande finansmakten har av regeringen hänvisats till budgetutredningen. Grundlagberedningen har därför i huvudsak kunnat inskränka sig till att modernisera de helt föråldrade bestämmelserna i 1809 års RF om finansmakten och vidare till att anpassa den nya grundlagens regler till de finanspolitiska och samhällsekonomiska krav som måste ställas på statsbudgeten och som behandlas närmare av budgetutredningen.

De pågående diskussionerna och försöken med s. k. programbudgetering har beaktats av grundlagberedningen. Budgetbestämmelserna i beredningens förslag är så allmänt hållna att de möjliggör även ett system med utbyggd programbudgetering.

Frågan om riksdagens möjlighet att delegera skattebeslut till regeringen är omdiskuterad och något oklar för närvarande. Denna fråga har beredningen övervägt i samråd med budgetutredningen. Beredningen skall redogöra närmare för förslaget om skattefullmakter i ett följande kapitel.

2.12 *Rättskipning och förvaltning*

Det är önskvärt att regeringen i det väsentliga skall kunna ägna sina krafter åt planläggning och styrning mera i stort, framför allt åt arbete med förslag till riksdagen i lagfrågor, budgetfrågor m. m. och med regleringsbrev och andra författningar och föreskrifter om vilka regeringen själv skall kunna fatta beslut. En sida av ett sådant system är att underordnade förvaltningsmyndigheter skall handlägga sina ärenden och fatta sina beslut självständigt. Myndigheterna bör som hittills ha ett rättsligt ansvar för sina beslut. Detta ansvar får effekt inte minst tack vare offentlighetsprincipen: det skriftliga underlaget för myndigheternas beslut och åtgärder är som regel tillgängligt för nyhetsmedierna och för allmänheten. Statsmyndigheterna bör emellertid inte ha något ansvar omedelbart inför riksdagen: liksom nu bör riksdagen vara hindrad att ingå i direkt granskning av en myndighets åtgärder. Den minister under vilken myndigheten närmast sorterar bör däremot ha ett politiskt ansvar, men detta ansvar bör vara begränsat till innehållet i föreskrifter och andra riktlinjer för myndighetens verksamhet över vilka han har ett inflytande. Han skall alltså inte kunna ställas till ansvar i riksdagen för enskilda avgöranden av den underordnade myndigheten.

Det sagda innebär att beredningens förslag bygger vidare på nuvarande principer om självständiga förvaltningsmyndigheter. En likartad ordning skall givetvis gälla för domstolarna, både förvaltningsdomstolarna och de övriga domstolarna. Dessa skall enligt förslaget, liksom enligt gällande RF, döma uteslutande efter gällande rättsregler och vara förhindrade att handla efter andra föreskrifter givna för särskilda fall.

En parlamentarisk kontroll över rättskipningen och förvaltningen utövas enligt förslaget liksom enligt gällande ordning genom riksdagens ombudsmän och revisorer. Vidare kan givetvis riksdagsledamöternas och vissa riksdagsorgans förslagsrätt ha betydelse för innehållet i de föreskrifter som reglerar domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

2.13 *Utrikesärendena*

Handläggningen av utrikesärenden bör anses som en riksstyrelsefunktion bland andra. Utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverar att riksdagen försäkrar sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver.

Internationella överenskommelser kan få konsekvenser för det interna regelsystemet. En traktat med annan stat kan ha till konsekvens att en lag behöver ändras eller att ett anslag måste beviljas. Efter en ändring som antogs år 1965 finns möjligheten för stats-

makterna att överlåta behörighet att stifta lag eller att fatta annat grundläggande beslut till internationell organisation för fredligt samarbete.

Grundlagberedningen anser att den rättsliga regleringen av förhållandet till andra stater är av så stor betydelse att en samlad behandling i ett särskilt kapitel av den kommande grundlagen är påkallad.

Beredningen föreslår inte några mera genomgripande ändringar på detta område. En betydelsefull fråga utreds för närvarande i annat sammanhang, nämligen metoderna för att införliva traktat med det svenska rättssystemet; frågan gäller i huvudsak, om en traktat skall kunna bli omedelbart gällande för landets inbyggare på samma sätt som en författning beslutad av riksdagen eller annat behörigt svenskt organ. Beredningen har inte gått närmare in på denna fråga. Emellertid är reglerna om lagstiftning utformade så att riksdagen i samband med prövningen av en traktat kan besluta att den skall gälla såsom lag. Givetvis skall traktatens text då publiceras i Svensk författningssamling enligt de regler som eljest gäller om lagar.

2.14 *Riksdagen i arbete*

Grundlagberedningen har tidigare avgivit förslag om riksdagens sammansättning och arbetsformer (SOU 1967:26, 1969:62 och 1970:17). Dessa frågor har som en följd därav inte stått i centrum för beredningens fortsatta arbete. Dock har beredningen ägnat åtskilligt arbete åt frågan om ett snabbare valgenomslag och vissa därmed sammanhängande frågor om riksdagens valperiod, om dess arbetsår och om det statliga budgetåret. Beredningen publicerade år 1970 en diskussionspromemoria om dessa frågor (SOU 1970:27). Det har inte varit möjligt att nu lägga fram något förslag om omläggning av budgetåret, och som följd därav föreslår beredningen i dessa delar i huvudsak bara sådana ändringar som behövs för att åstadkomma ett snabbare valgenomslag. I övrigt har arbetet med riksdagsfrågorna i det väsentliga bestått i en lagteknisk översyn. Denna översyn har resulterat i en uppdelning av reglerna om riksdagen mellan två kapitel i förslaget till RF och en författning benämnd riksdagsordningen, som innehåller dels huvudbestämmelser med konstitutionell ställning mellan grundlag och allmän lag och dels tilläggsbestämmelser med ställning av allmän lag. I samband med den tekniska översynen har beredningen behandlat en mängd frågor om arbetsformerna. Bland dessa kan här nämnas behovet av ytterligare bestämmelser om riksdagsledamöternas frihet att debattera och frågan om offentliga utfrågningar i utskotten.

2.15 *Regeringens juridiska ansvar*

I ett balanssystem sådant som skapades genom 1809 års RF är kontrollmekanismerna ett centralt moment. Historisk erfarenhet gjorde att ständerna var angelägna att begränsa utrymmet för kunglig maktutövning; medel härför var bl. a. kontrasignationsbestämmelserna och reglerna om utkrävande av konstitutionellt ansvar av statsråden. Rättsligt ansvar skulle kunna utkrävas inför riksrätten, varvid åtalsbeslut skulle fattas av konstitutionsutskottet. Ett politiskt ansvar för statsråden ingick också i systemet. Reglerna om konstitutionellt ansvar förlorade tidigt i betydelse. Efter det att parlamentarismen hade accepterats i praxis har deras funktion ändrats och KU:s granskningsverksamhet har allt mera kommit att inriktas på statsdepartementens tillämpning av allmänna förvaltningsrättsliga regler. Det rättsliga ansvaret har kommit helt ur bruk.

De problem som har samband med det politiska ansvaret behandlades vid enkammarreformen. Principiellt betydelsefullt är institutet misstroendeförklaring. Utvecklingen i praxis av KU:s granskning fullföljdes med att de föråldrade bestämmelserna i 107 § RF ersattes med regler om granskning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning. Grundlagberedningen har inte haft någon anledning att ta upp dessa frågor till ny prövning. Arbetet

har för beredningens vidkommande bestått enbart i en teknisk genomgång av bestämmelserna.

Däremot har beredningen ansett det nödvändigt att ta upp frågorna om det juridiska ansvaret till övervägande. Å ena sidan har det varit omöjligt att utan vidare föra över de gällande reglerna om rättegång inför riksrätten till en ny grundlag. Å andra sidan är det knappast lämpligt att göra allmänna straff- och processrättsliga regler direkt tillämpliga på ministrarnas handlande i ämbetet. Beredningen har ansett det påkallat att behålla ett politiskt moment i prövningen av åtalsfrågorna och har inte funnit anledning att föreslå ändring i den nuvarande regeln att KU prövar frågor om åtal. Prövningen av åtal skulle väl ha kunnat ligga på domstol inom det allmänna domstolsväsendet, t. ex. högsta domstolen. Emellertid har beredningen funnit det motiverat att en särskild domstol bibehålles för prövning av åtal mot domare i de högsta domstolarna. Denna domstol, riksrätten, som enligt förslaget skall innehålla både framstående yrkesdomare och lekmän, bör då kunna få till uppgift också att pröva åtal mot minister för ämbetsbrott.

3 Personmomentet i valet

3.1 *Kandidatnomineringen*

De politiska partierna är knapphändigt reglerade i våra lagar. De lagbestämmelser som finns angår partiernas roll i själva valförfarandet och vid fördelningen av mandat i riksdagen på grundval av valresultatet, dels mellan partierna, dels mellan skilda individer inom partierna. Däremot finns det inte några lagbestämmelser om partiernas inre organisation och verksamhetsformer. Bl. a. är proceduren för nominering av kandidater till valen helt oreglerad.

FU lät göra en omfattande undersökning av kandidatnomineringen vid andrakammarval (SOU 1958:6). Utredningen redogjorde också för vissa utländska system för samhällelig kontroll över partiernas kandidatnominering. Varken den svenska undersökningen eller erfarenheterna från utlandet ansågs motivera någon reglering i lag av partiernas nomineringsförfarande. Utredningen pekade på att det enligt erfarenheten var partiernas "inre cirklar" – varmed torde ha avsetts valkretsorganisationernas ledningar – som visade sig särskilt intresserade av att göra kandidatlistorna mera representativa för valmanskåren i stort, medan den större kretsen av aktiva partimedlemmar tenderade att i första hand nominera personer ur sin egen krets. Att inom partierna mera konsekvent tillämpa ett system av direkt demokrati vid nomineringarna kunde alltså lätt, framhöll utredningen, leda till resultat motsatta de avsedda.

Grundlagberedningen har kompletterat FU:s utredningsmaterial med en undersökning av nomineringsförfarandet inför riksdagsvalet 1970. Undersökningen redovisas särskilt (SOU 1972:17). Den har genomförts under kort tid och har därför inte kunnat göras lika omfattande och djupgående som den tidigare. Det har emellertid visat sig att partierna vid 1970 års val snarast gjorde större ansträngningar för att låta medlemmarna komma med förslag på ett tidigt stadium. Ingenting har kommit fram vid den nya undersökningen som är ägnat att rubba de slutsatser som FU drog av den tidigare. Även den nya undersökningen tyder på att de partiinstanser som har det slutliga ansvaret för kandidatlistorna har strävat efter att göra listorna representativa för olika grupper inom valmanskåren. Grundlagberedningen instämmer för sin del i FU:s uttalanden mot lagreglering av nomineringsförfarandet. Ett särskilt motiv mot en formalisering är att den skulle kräva en statlig kontroll av förfarandet inom partierna. En sådan kontroll skulle innebära intrång i föreningsfriheten och skulle kunna inverka menligt på partiernas verksamhet. Beredningen vill alltså inte föreslå någon lagstiftning i ämnet.

3.2 *Personval*

Ett annat sätt att öka väljarnas möjligheter att påverka riksdagens sammansättning skulle kunna vara att göra det lättare än nu för väljarna att vid själva valförrättningen ge sitt stöd åt någon eller några få kandidater. I bl. a. Danmark och Finland tillämpas system som vart på sitt sätt syftar till att ge utrymme för ett sådant personval. Beredningen har ägnat avsevärd uppmärksamhet åt detta problem. En arbetsgrupp inom beredningen har företagit en resa till Helsingfors för att inhämta erfarenheter av Finlands personvalssystem.

En allmän utgångspunkt för beredningens överväganden om valsystemet är att inga ändringar nu bör göras som innebär att man går ifrån den överenskommelse som låg till grund för enkammarreformen. Det riksproportionella valsystemet med spärrar mot småpartier skall sålunda bevaras. Spärrarnas konstruktion bör inte ändras; detta förutsätter att valen även i framtiden skall äga rum valkretsvis.

Valsystemet bör givetvis så långt det är möjligt lägga i väljarnas hand att påverka riksdagens sammansättning. Det svenska valsystemet verkar onekligen så att partiernas kandidatnominering i stor utsträckning blir utslagsgivande i fråga om fördelningen på person av mandaten. Som beredningen har framhållit i det närmast föregående avsnittet kan det emellertid inte med fog hävdas att partiinstanserna vid nomineringen bortser från vad väljaropinionen kräver. Tvärtom ligger det i deras intresse att göra kandidatlistorna så tilldragande som möjligt. Det svenska systemet innehåller vidare en särskild garanti mot maktfullkomlighet hos de nominerande instanserna, nämligen möjligheten för särgrupper att föra fram egna listor, spränglistor. Det är en allmän uppfattning att denna möjlighet är ägnad att påverka partiinstanserna i den riktningen att särgrupper kan få gehör för sina önskemål under det ordinära nomineringsförfarandet.

De metoder som skall begagnas för att stärka väljarnas inflytande över riksdagens personsammansättning måste vara sådana att de inte gör det möjligt för små grupper att styra personurvalet på bekostnad av den stora mängden av väljare, som kanske helst överlåter valet av personer till partiinstanserna. Man måste också försöka förebygga att personer erövrar mandat till följd av stora ekonomiska insatser eller andra ovidkommande omständigheter. Vidare får metoderna för personval inte bli så komplicerade att de blir svåra att förstå för de röstande eller nämnvärt fördröjer fastställandet av valresultatet. Den nuvarande möjligheten att föra fram kandidater som inte är nominerade av parti bör bibehållas. Förhållandet mellan ett personvalssystem och regler om ersättare för riksdagsledamöterna måste också övervägas närmare.

Grundlagberedningen har inte haft möjlighet att göra de omfattande och tidsödande undersökningar som de angivna problemen skulle ha krävt, vare sig man stannar inom det riksproportionella systemet eller söker en lösning utanför detta. Förslag till ett nytt personvalssystem kan därför inte föreläggas riksdagen samtidigt med förslaget till en ny grundlag utan måste föregås av en särskild utredning. Enligt beredningens mening är det också önskvärt att man vid utarbetandet av ett förslag till personvalssystem kan beakta sambandet med det mekaniserade röstavgivnings- och sammanräkningsförfarande som kan komma att tillämpas vid 1973 års val.

4 Riksdagen, dess sammansättning och arbetsformer

4.1 *1967 års författningsuppgörelse*

Beslutet om enkammarreformen grundade sig till största delen på en uppgörelse mellan de i grundlagberedningen företrädda partierna. Uppgörelsen omfattade direkta val av hela riksdagen, riksdagens storlek (i denna del biträddes uppgörelsen icke av dåvarande högerpartiets företrädare), det riksproportionella valsättet med spärrar mot småpartier, valperiodernas längd och gemensam valdag för riksdags- och kommunalval.

Grundlagberedningen anser att besluten i samband med enkammarreformen om riksdagens storlek, den gemensamma valdagen m. m. inte bör omprövas.

4.2 *Valkretsindelningen*

Frågan om rikets indelning i valkretsar framstod ännu när grundlagberedningen tillsattes år 1966 som en av de mera betydelsefulla. Vid mandatfördelning enbart i valkretsar kan gränsdragningen få betydelse för valutslaget. Det valsätt som beslöts i samband med enkammarreformen reducerar emellertid denna betydelse högst väsentligt. Valsättet syftar till att alla partier med minst fyra procent av rösterna i hela landet skall bli representerade i riksdagen i proportion till sina röstetal. En viss betydelse kan valkretsindelningen få till följd av regeln att ett parti med mindre än fyra procent av rösterna i hela landet skall delta i mandatfördelningen i valkrets där det har fått minst tolv procent av rösterna. Enligt grundlagberedningens mening är detta inte tillräcklig anledning att göra en allmän översyn av valkretsarna. Av andra skäl, t. ex. de ändringar av valkretsindelningen som har inträffat som en följd av kommunindelningsreformen, kan dock en översyn av valkretsindelningen i särskilda fall vara motiverad. Grundlagberedningen har inte närmare övervägt dessa frågor.

4.3 *Ersättare för riksdagsledamöterna*

Grundlagberedningen lade år 1970 fram ett förslag till bestämmelser om ersättare för riksdagens ledamöter (SOU 1970:17). Förslaget har blivit föremål för remissbehandling och bereds för närvarande inom justitiedepartementet. Grundlagberedningen har utarbetat sitt förslag med den utgångspunkten, att det skall finnas ersättare för ledamöterna, och har avfattat bestämmelsen om ersättares inträde (3 kap. 8 §) enligt samma riktlinjer som motsvarande bestämmelse i 1970 års förslag. Vissa ytterligare bestämmelser i samma ämne skall enligt det nu framlagda förslaget införas i RO. Föreskrifter om utseende av ersättare tänkes ingå i vallagen. Förslag till sådana föreskrifter torde komma att utarbetas inom departementet.

Beredningen erinrar om att avvikande mening uttalades i två hänseenden i anslutning till förslaget om ersättare för riksdagsleda-

möterna. Dels föreslogs att antalet riksdagsledamöter skulle sättas ner till 300 i samband med att ersättarinstitutionen infördes. Dels förordades en regel som innebar att ersättare skulle kallas in obligatoriskt först vid 30 dagars frånvaro (enligt beredningens förslag gick gränsen vid 15 dagars frånvaro).

4.4 *Riksdagens ställning framhävs*

Den författning som GLB föreslår innebär i skilda hänseenden en markering av riksdagen såsom det centrala statsorganet. Principiellt viktigast är att riksdagen får en beslutsuppgift vid regeringsbildningen och att riksdagen blir ensam lagstiftare. Dessa ändringar kommer emellertid, såvitt grundlagberedningen kan bedöma, inte att få några nämnvärda effekter i fråga om riksdagsarbetets omfattning.

Av betydelse både för förhållandet mellan riksdagen och regeringen och för arbetets omfattning är utformningen av reglerna om rätt att väcka initiativ i riksdagen. Den svenska riksdagen har, främst genom motionsrätten, redan nu ovanligt stora möjligheter att ta upp både frågor som ligger under riksdagens beslutanderätt och sådana som regeringen beslutar om. Dessa möjligheter bör icke minskas.

4.5 *Valgenomslaget, budgetåret m. m.*

Val till riksdagen förrättas nu den tredje söndagen i september vart tredje år, samtidigt med val till landstingen och de borgerliga primärkommunernas fullmäktige (i det följande kallade kommunalval). Valperioden löper både för riksdagen och för kommunerna från början av det följande året (i Stockholm inleds dock valperioden redan den 15 oktober under valåret). En konsekvens av att den nya valperioden börjar först vid årsskiftet är att riksdagen under valåren samlas till höstsession i sin gamla sammansättning. För kommunernas vidkommande (bortsett från Stockholm) leder den nuvarande ordningen till att budgeten för valperiodens första år förbereds av den gamla styrelsen och fastställs av fullmäktigförsamlingen i dess gamla sammansättning. I det följande berörs kommunerna bara i den mån det fordras för sammanhanget. Det ankommer i första hand på utredningen om den kommunala demokratin att utarbeta förslag i dessa delar.

Det är principiellt otillfredsställande att ett valutslag får effekt på riksdagens sammansättning först efter några månaders förlopp. Vid ett majoritetsskifte kan fördröjningen också medföra praktiska svårigheter. Ett regeringsskifte kan visserligen enligt de regler som gäller för närvarande genomföras trots eftersläpningen, eftersom riksdagen inte medverkar formellt vid regeringsbildningen. Problem kan emellertid uppkomma i andra hänseenden, när en ny regering konfronteras med riksdagen i gammal sammansättning. Det är således ett starkt önskemål att riksdagen kan börja fungera i sin nya sammansättning kort tid efter valet. Alldeles nödvändigt blir detta, om beredningens förslag rörande regeringsbildningen genomföres. En ny regering skall enligt förslaget inte kunna tillträda förrän riksdagen vid en omröstning har godtagit talmannens förslag till regeringsbildare.

En omläggning av valperioden ingriper på många sätt i riksdagsarbetet och i den statliga verksamheten i övrigt. Riksdagens sessionstider måste ändras, och därmed påverkas hela arbetsgången i riksdagen. Behovet av rationell arbetsplanering talar för att riksdagen, liksom nu, bör få en stor del av sitt arbetsmaterial och i första hand budgetpropositionen vid inledningen av den årliga arbetsperioden (riksmötet). Därmed får man också se över tiderna för väckande av förslag i riksdagen. Ändras tiden för framläggande av budgetpropositionen, kan förläggningen av statens budgetår påverkas. Läggs detta om, påverkas arbetsrytmen i statsdepartementen och i statsmyndigheterna i övrigt. Budgetårets förläggning har betydelse för samverkan mellan staten och kommunerna, både så att statsbudgetens innehåll inverkar på kommunernas budgetarbete och så att

kommunernas budget kan återverka på statens finanspolitik. Vilket budgetår Sverige tillämpar har också betydelse vid samarbetet med andra länder.

Frågan om ett snabbare valgenomslag för riksdagen är alltså utomordentligt komplicerad. Beredningen övervägde under ett tidigare skede av sitt arbete ett flertal lösningar. Dessa presenterades i en diskussionspromemoria, "Allmänna val på våren?" (SOU 1970:27).

En lösning, som tillgodosåg många av de krav som beredningen ställde upp, var att valen – både riksdags- och kommunalvalen – förrättades som regel under senare delen av maj, att riksdagens valperiod började kort därpå, att det årliga riksmötet pågick 1.9 – (omkr) 15.4, att budgetpropositionen lades fram i början av september, att budgetarbetet i riksdagen skulle vara slutfört någon tid före årsskiftet samt att statens budgetår sammanföll med kalenderåret.

Beredningen presenterade flera andra tänkbara lösningar av problemen med valgenomslag, budgetår m. m., däribland ett par med oförändrat budgetår och ett par med budgetåret löpande per 1.4.

4.6 *Frågan om budgetåret ej mogen att lösas*

Diskussionspromemorian sändes ut för yttrande till de i riksdagen företrädda partierna, till kommunförbunden och till vissa myndigheter. Grundlagberedningen har vidare samrått med budgetutredningen och med utredningen om den kommunala demokratin.

Den ledande tanken i promemorian – att låta riksdagens valperiod börja kort efter valet – har godtagits allmänt. De flesta av dem som har yttrat sig har också stött förslagen att valen skall hållas på våren och att statens budgetår skall bringas att sammanfalla med kalenderåret. Vissa betänkligheter har dock uttryckts i de två senare hänseendena.

I detta läge, innan budgetutredningen har redovisat sitt material och sina ställningstaganden, har det inte varit möjligt för grundlagberedningen att föreslå en omläggning av budgetåret. Beredningen har då inte funnit någon annan möjlighet än att nu utarbeta ett förslag som avhjälper den största bristen i de gällande bestämmelserna, nämligen att riksdagen efter val sammanträder till höstsession i sin gamla sammansättning.

Grundlagberedningen har utformat sina författningsförslag så att ställningstagandet i frågorna om tiden för val m. m. inte behöver inverka på grundlagstexten. Dessa frågor regleras enligt förslaget bara i RO – som enligt beredningens förslag skall kunna ändras genom ett beslut med kvalificerad majoritet – i vallagen och i andra författningar som inte är grundlagar. Det kan därför bli möjligt att genomföra en reform i dessa hänseenden med verkan beträffande budgetårets förläggning redan från och med 1.1.1976, även om läget skulle klarna så sent som omkring årsskiftet 1973–1974. En omläggning av budgetåret med verkan från och med 1.1.1977 skulle på motsvarande sätt förutsätta ett ställningstagande vid årsskiftet 1974–1975. Omläggningen skulle i så fall samordnas tidsmässigt med det första ordinarie riksdagsvalet efter den nya författningens antagande.

4.7 *Förslaget om valgenomslag och riksdagsår*

Beredningens förslag om ett snabbare valgenomslag måste alltså bygga på förutsättningen att statens budgetår skall vara oförändrat, dvs. löpa per 1.7. Detta får som konsekvens att budgetförslaget inte kan läggas fram för riksdagen nämnvärt tidigare än nu, alltså omkring 10.1. Tiden mellan förslagets utarbetande och budgetårets början anses nämligen redan nu vara i längsta laget från finanspolitisk och samhällsekonomisk synpunkt. Om man å andra sidan beaktar att riksdagen måste ha en tid på sig för budgetprövningen som i varje fall inte är mycket kortare än den nuvarande, så kan man slå fast att tiden för budgetförslagets framläggande inte kan ändras annat än obetydligt.

En annan förutsättning för förslaget är att den gemensamma valdagen skall bestå. Det

kunde väl vara önskvärt att flytta valdagen till början eller mitten av oktober; man skulle därmed kunna få en valkampanj som inte i samma mån som nu kommer i kollision med sensommarsemestrarna. Val i oktober vore emellertid ogynnsamt från kommunal synpunkt. Även för kommunerna bör man nämligen sträva efter ett snabbare valgenomslag så att de nyvalda fullmäktige och den av dem valda styrelsen kan ta ansvaret för nästa års budget. Det finns då knappast något utrymme för att flytta valen till en senare dag än den nu föreskrivna. Då man, av hänsyn både till partiernas valorganisation och till väljarna, inte heller gärna kan tänka sig någon nämnvärd flyttning i motsatt riktning, kan även valdagen anses vara praktiskt taget låst, nämligen vid tredje söndagen i september eller, möjligen, en på annat sätt bestämd dag omkring mitten av september.

Valdagen, budgetåret och tiden för budgetpropositionens framläggande för riksdagen är alltså i stort sett fixerade.

Av tekniska skäl har beredningen i sitt förslag kopplat samman valperiodens början med den nyvalda riksdagens första session. Den nya riksdagen skall samlas i regel på tolfte dagen efter valdagen, och därmed börjar den nya valperioden. Det kan dock tänkas att valresultatet fördröjs på grund av något tekniskt missöde, och i så fall skall riksdagen i stället samlas på den fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts, något som på motsvarande sätt förskjuter valperiodens början. Som regel kommer valperioden på grund av det sagda att inledas omkring månadsskiftet september–oktober.

Med de nu angivna förutsättningarna måste riksmötet under valåren inledas på hösten. Under de mellanliggande åren skulle man i stället kunna tillämpa den ordning som råder nu, låt vara att detta skulle kunna te sig onödigt komplicerat. Över huvud taget har indelningen av valperioden i riksmöten mindre betydelse i enkammarriksdagen än i tvåkammarriksdagen. Riksdagen har ju, bortsett från enstaka personskiften, samma sammansättning genom hela valperioden. Beroende på hur man ordnar utskottsvalen, tiderna för väckande av förslag, möjligheterna att besluta om uppskov m. m. kan dock indelningen i riksmöten ha ett visst intresse. Vad som framför allt har praktisk betydelse är att riksdagens årliga ordinarie arbetstid fixeras någorlunda, så att ledamöterna kan disponera sin tid så väl som möjligt.

Sammanfattningsvis föreslår grundlagberedningen följande ordning. Det årliga riksmötet börjar under valår vid den nya riksdagens första sammanträde, dvs. i regel omkring månadsskiftet september–oktober. De mellanliggande åren börjar riksmötet på den dag under september eller oktober, som riksdagen bestämmer under det närmast föregående riksmötet. Riksmötet pågår, utan formell indelning i höst- och vårsession, i regel till maj månads utgång men skall kunna förlängas, längst till och med den 15 juni. Ärenden skall kunna uppskjutas från ett riksmöte till nästa. Det nuvarande förbudet att uppskjuta ärende över val upphävs, likaså regeln att anhängiga ärenden förfaller vid förordnande om avbrytande av riksdagssession efter beslut om extra val.

Budgetpropositionen har stor betydelse för uppläggningen av riksdagens arbete. Den är inte bara grunden för budgetarbetet i utskott och kammare. Den är också regeringens viktigaste årliga handlingsprogram och därmed ett underlag även för oppositionspartiernas politik. Den ger vidare underlag för en mångfald förslag från enskilda ledamöter. Det har ofta betonats att budgetförslaget bör föreligga vid riksmötets början. Ett av företrädena hos förslaget om val på våren, budgetår = kalenderår m. m. var just att budgetförslaget skulle föreligga vid början av riksmötet strax efter 1.9.

Med det förslag som grundlagberedningen nu lägger fram kommer riksdagens arbete, liksom hittills, att ha sin tyngdpunkt på våren. Budgetförslaget och alla motioner och andra ärenden som har samband med det måste behandlas då. Under senare år har man strävat efter att jämna ut arbetet mellan sessionerna, främst med syfte att varje ärende skall få en tillräckligt grundlig och omsorgsfull behandling. Det är av vikt att man

fortsätter på denna väg. Större regeringsförslag, som inte har samband med budgeten, och fristående motioner bör så långt det är möjligt hållas borta från arbetsschemat under den tid då budgeten skall behandlas. Departementen bör bedriva sitt arbete så att propositioner i största möjliga utsträckning kan behandlas i riksdagen under hösten och så tidigt under våren att behandlingen inte stör budgetarbetet. Beredningen föreslår att bestämmelserna om propositionstider och om förutsättningarna för att proposition skall få lämnas senare blir strängare än nu. Riksdagen har vidare i uppskovsreglerna ett medel att förbättra planeringen. Om ett val medför regeringsskifte, skall givetvis den nya regeringen kunna återkalla sådana uppskjutna propositioner från den gamla regeringen, som den inte vill ställa sig bakom.

En närmare redogörelse för vad som föreslås beträffande tiden för väckande och behandling av förslag, beträffande uppskov och beträffande återkallelse av förslag lämnas i motiven till RO.

4.8 *Arbetsformerna*

Inom ramen för arbetet med förslaget till ny RO har grundlagberedningen ägnat uppmärksamhet åt riksdagens arbetsplanering och framlagt vissa förslag med syfte att rationalisera riksdagsarbetet. Dessa frågor behandlas i specialmotiveringen.

5 Förhållandet riksdagen – regeringen; regeringsbildningen

5.1 *Parlamentarismen skrivs in i grundlag*

Av kapitlet om förslagets huvudlinjer framgår i vilken betydelse beredningen använder ordet "parlamentarism". Därmed menar beredningen en sådan representativ demokrati, där regeringen för att kunna fungera måste åtnjuta parlamentsmajoritetens förtroende eller i varje fall tolereras av denna.

Relationerna mellan folkrepresentation och regering kan, enligt vad erfarenheten visar, klargöras genom regler om sådana maktfunktioner som normgivningsmakt och finansmakt. Utvecklingen till parlamentarism har i många länder, bl. a. Sverige, försiggått under hägnet av sådana regler. Folkrepresentationen har tillfogat regeringen nederlag i ett eller annat ärende. Den har därmed markerat sitt inflytande över politiken, och statsöverhuvudet har så småningom kommit att utse rådgivare som har åtnjutit folkrepresentationens förtroende.

Sådana metoder för att bringa klarhet i förhållandet mellan folkrepresentation och regering utmärks av att de som regel ger utrymme för skilda tolkningar. Regeringen och företrädare för folkrepresentationen kan i förväg lämna öppet, vilka konsekvenser ett ställningstagande från folkrepresentationens sida skall få. Ett nederlag för regeringen kan allt efter omständigheterna leda till att regeringen sitter kvar och söker fullfölja sin politik eller anpassar denna efter folkrepresentationens ställningstagande, att den, om grundlagen tillåter det, upplöser folkrepresentationen och sätter sin ställning på spel eller att den avgår.

Frågorna om regeringens avgångsskyldighet och om upplösningsrätten reglerades i samband med enkammarreformen. Härvidlag har grundlagberedningen inte funnit anledning till mera djupgående förnyade överväganden. De år 1969 beslutade reglerna bör ändras bara i detaljer, närmast som en anpassning till ändringar i andra hänseenden. Härtill återkommer beredningen i specialmotiveringen. Frågan om regeringsbildningen sköts däremot åt sidan vid enkammarreformen. Beredningen vill nu redogöra för huvuddragen av sitt förslag om regeringens sammansättning och bildande.

5.2 *Problemet vid regeringsbildningen*

Enligt direktiven bör grundlagberedningen undersöka, om det är möjligt att i grundlagen eller dess motiv fastlägga handlingsmönster för hur den som utser ministärledare bör gå till väga i olika typsituationer för att hans val skall komma att falla på den som vid varje tillfälle kan påräkna det bredaste parlamentariska underlaget. Beredningen vill för sin del hålla före att det knappast är möjligt att utarbeta något generellt tillämpligt handlingsmönster. I vissa lägen, främst när ett enda parti har majoritet i riksdagen, är uppgiften enkel; det behövs då inget

fastlagt handlingsmönster. Finns det ingen klar majoritet, vare sig enpartimajoritet eller koalitionsmajoritet, är saken mera komplicerad. Det finns lägen, där man över huvud taget inte kan tala om en viss lösning såsom den riktiga. Var och en av flera lösningar kan vara tänkbar, och valet mellan dem kan vara ett val mellan olika politiska program. Det enda kriteriet på ett val av ministärledare är, om den utsedde ministärledaren och hans ministrar kan fungera. Detta beror i sin tur på vilken politik regeringen för och vilket gensvar denna möter i riksdagen.

Summan av det sagda är att det inte finns någon anledning att i grundlagen eller dess motiv försöka skriva in några principer om valet av ministärledare. Uppgiften består i stället enbart i att ge föreskrifter om proceduren för valet.

En regering består av statsminister och ett antal andra ministrar. Av skäl som utvecklas närmare i det följande förordar grundlagberedningen att dessa andra ministrar skall utses av statsministern, utan att riksdagen formellt skall delta i avgörandet. Det viktigaste konstitutionella problemet är då, hur statsministern skall utses.

5.3 *Hur skall statsministern utses?*

Enligt direktiven skall grundlagberedningen i första hand undersöka möjligheterna att låta organ eller person med mer eller mindre direkt mandat från folket handha uppgiften att utse ministärledare. Metoden med val i riksdagen diskuteras, men vissa svårigheter med en sådan metod antyds. Därefter nämns i direktiven den möjligheten att det får ankomma på talmannen att utse ministärledare. Som ett korrektiv mot val som kunde anses vara från parlamentarisk synpunkt oriktigt nämns en befogenhet för riksdagen att besluta misstroendeförklaring mot ministären.

Beredningen yttrade i sitt betänkande om den partiella författningsreformen att det knappast var möjligt att utforma ett i alla hänseenden tillfredsställande system för att utse statsminister genom val inom riksdagen. Beredningen har inte fått anledning att gå från denna mening. Ett väsentligt påpekande i samband med tanken på val är att valet knappast skulle kunna förrättas utan någon förberedelse och att därmed de känsligaste problemen återstår att lösa: vem skall ta initiativet till regeringsförhandlingarna, vem skall leda förhandlingarna och summera resultatet av dem genom att lägga fram ett förslag för riksdagen?

Om man tar avstånd från tanken att statsministern skall väljas av riksdagen, ligger det nära till hands att undersöka, om uppgiften att utse statsminister kan läggas på talmannen. Han är själv vald till riksdagsledamot, han får antagas ha en tämligen lång erfarenhet av politiskt arbete, han är riksdagens främste företrädare och har till följd härav en partipolitiskt mindre utsatt position, han är vald av riksdagen och kan sägas ha en form av politiskt ansvar som kan utkrävas därigenom att han inte blir omvald till riksdagsledamot eller till talman.

Grundlagberedningen anser att talmannen är den som framför andra bör komma i fråga som initiativtagare till och ledare av regeringsförhandlingar. Det är då också naturligt att det skall vara hans sak att summera förhandlingarna och föreslå statsministerkandidaten.

Den synpunkten har emellertid framförts att talmannen, särskilt i vissa situationer, icke skulle kunna befria sig från politiska bindningar. Beredningen finner det därför, i enlighet med tankegången i direktiven, önskvärt att man får ett korrektiv mot ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister. Det är emellertid även bortsett från det sagda naturligt att riksdagen får sista ordet. Man bör enligt beredningens mening i första hand undersöka, hur misstroendeförklaringsinstitutet skulle fungera.

Ett tilltalande drag i tanken att lita till detta institut är att man härmed inte inför något moment i proceduren som kan försvåra regeringsbildningen. Även i lägen där inget parti har majoritet och det inte heller är möjligt att bilda en koalitionsregering kan regeringsbildningen bli oproblematisk. Tal-

mannen tar beslutet på sitt ansvar, och de partier som inte ingår i regeringsunderlaget kan underlåta att ta något initiativ. De kan skjuta på avgörandet utan att svika väljarnas förtroende.

Å andra sidan: den som har utsetts till statsminister får redan därigenom sin maktställning stärkt. Vid valet av medarbetare och vid förhandlingar med andra partigrupper har han tack vare sin ställning som regeringschef goda förhandlingsmöjligheter. Det kan tänkas att de grupper som inte stödjer regeringen dröjer med att väcka yrkande om misstroendeförklaring, och till följd därav kan även ett från parlamentarisk synpunkt "oriktigt" val av statsminister komma att stå sig. En eventuell motvilja att väcka yrkande om misstroendeförklaring kan förstärkas av att den som en gång har utsetts till statsminister därmed har möjlighet att möta en sådan förklaring med nyvalsförordnande och därmed utsläcka alla riksdagsledamöternas mandat; detta gäller dock enligt beredningens förslag icke under den första tiden efter val till riksdagen (2 kap. 4 § i förslaget till RF).

Beredningen har på grund av det anförda funnit att man måste ställa det kravet på proceduren för regeringsbildning att den föreslagne kandidaten skall i någon form godkännas av riksdagen, innan han förordnas och alltså förfogar över upplösningsvapnet. Å andra sidan leder kravet att inte i onödan försvåra regeringsbildning till att man inte bör kräva att statsministerkandidaten får uttryckligt stöd av en majoritet bland ledamöterna. De partier som inte uttryckligen stödjer honom bör kunna bevara sin handlingsfrihet.

Beredningen har funnit att de krav som kan ställas på proceduren för regeringsbildning uppfylls genom följande ordning. Det läggs på talmannen att ta initiativ till regeringsbildningen. De fall då han skall vara skyldig att ta initiativ bör framgå av grundlagens text; här skall bara anmärkas att han bör vara den som tar emot och prövar den föregående regeringens avskedsansökan och att det också bör vara han som konstaterar avgångsskyldighet på grund av misstroendeförklaring mot statsministern. Det blir en skyldighet för talmannen att inleda förhandlingar med företrädare för partigrupper i riksdagen. Sättet att föra dessa förhandlingar, ordningen mellan grupperna osv. skall diskuteras närmare i specialmotiveringen. I samband med förhandlingarna skall talmannen överlägga med vice talmännen. Han skall därefter lägga fram förslag till statsminister för riksdagen. Inom en kortare tid, som bör fixeras i grundlagen, skall riksdagen rösta om förslaget. Detta skall anses godkänt, om inte mer än hälften av riksdagens alla ledamöter röstar emot förslaget; man bygger alltså i detta hänseende på reglerna om misstroendeförklaring. Förkastar riksdagen förslaget, skall talmannen inleda en ny serie förhandlingar och därefter på nytt avge förslag till riksdagen. Detta förslag behandlas enligt samma regler. Proceduren kan upprepas. Beredningen har emellertid menat att om riksdagen ännu efter fyra förslag inte har gett sitt godkännande, så bör försöken avbrytas, och i så fall skall riksdagen automatiskt upplösas. Saken kan uttryckas så att det bör finnas ett medel att förmå de medverkande att åstadkomma en positiv lösning inom rimlig tid. – Något krav på att statsministern skall presentera en ministerlista före riksdagens omröstning uppställs inte. Efter godkännandet skall emellertid statsministern så snart som möjligt anmäla de övriga ministrarna för riksdagen. Därpå skall den konselj inför statschefen hållas, om vilken beredningen talade i kapitlet om förslagets huvudlinjer. I och med denna konselj tillträder den nya regeringen.

Som beredningen utvecklar i specialmotiveringen skall riksdagen vid omröstning om talmannens förslag enbart kunna antaga eller förkasta detta.

Ett regeringsskifte kan följa efter ett valnederlag för parti som ensamt eller tillsammans med annat parti innehar regeringsansvaret. I ett sådant läge skall den nya regeringen grundas på riksdagen i den nya sammansättningen. Regeringsförhandlingarna bör ledas av den nya riksdagens talman.

Beredningens förslag innebär att riksdagen i regel skall sammanträda i sin nya sammansättning redan på tolfte dagen efter valdagen. Man får förutsätta att en avskedsansökan vid ett klart valutslag kan komma redan någon vecka efter valet. Ansökningen bör ges in till och prövas av den gamla riksdagens talman; denne bör med andra ord meddela det beslut som innebär att statsministern entledigas och att regeringen sitter kvar som expeditionsminister (se under 5 kap. 10 §). Därmed bör emellertid hans roll i regel vara slutspelad. De fortsatta förhandlingarna med partiföreträdare bör inledas först när den nya riksdagen har valt talman och då under dennes ledning. Detta utesluter givetvis inte kontakter mellan företrädare för skilda partier. Den gamla riksdagens talman bör inte genom grundlagen göras obehörig; man kan tänka sig lägen där en snabb lösning av krisen är så angelägen att han måste kunna fungera trots att hans parlamentariska förankring är bristfällig.

5.4 *Statsministern utser övriga ministrar*

Regeringschefen har i parlamentariskt styrda stater oftast en stark ställning. Utvecklingen i denna riktning har för Sveriges del fortgått efter hand, i huvudsak jämsides med att monarkens inflytande i regeringen har avtagit. En formell bekräftelse fick denna utveckling genom vissa ändringar i samband med enkammarreformen. Dels klargjordes att statsministern bär politiskt ansvar för hela regeringen gentemot riksdagen genom att det föreskrevs att en misstroendeförklaring mot statsministern skall leda till att hela regeringen avgår. Dels lades det i statsministerns hand att besluta om entledigande av annan minister; en begäran därom av statsministern skall efterkommas. Dels bestämdes det att riksdagsupplösning – nyvalsförordnande och avbrytande av riksdagssession – skall beslutas av statsministern; även här gäller att kungen är skyldig att följa statsministerns förslag. Utnämning av ministrarna ligger däremot alltjämt formellt i statschefens hand. I fråga om andra ministrar än statsministern förutsattes det emellertid att statschefen följer statsministerns förslag; en minister som har utnämnts mot statsministerns förslag skall ju omedelbart entledigas om denne begär det.

De beslut som fattades angående statsministerns ställning i samband med enkammarreformen var ägnade att öka dennes inflytande över regeringens verksamhet. Befogenheten att entlediga en annan minister kan teoretiskt begagnas så att statsministern avskedar ministrar som företräder avvikande mening. Vilken betydelse detta får i praktiken är inte möjligt att uttala sig om generellt; statsministerns handlingsfrihet är i många lägen begränsad av hänsyn till olika meningsriktningar, till möjligheten att bedriva ett effektivt regeringsarbete i samverkan med erfarna fackministrar osv.

Ett problem som måste lösas nu är formen för utnämning av andra ministrar än statsministern. Att avgörandet skall ligga hos statsministern förutsattes i direktiven för grundlagberedningen och av beredningen i det betänkande som låg till grund för 1969 års beslut. Det har någon gång antytts att det i ett parlamentariskt styrt samhälle skulle vara riksdagens – eller riksdagsmajoritetens – sak att ta ställning till sammansättningen av regeringen i dess helhet. Det är helt klart att en statsminister, när han väljer ut sina ministrar, inte kan bortse från önskemålen inom de partier eller det parti som utgör regeringsunderlag. Beredningen menar emellertid alltjämt att det inte kan komma i fråga att formellt binda statsministern vid valet av medarbetare i regeringen.

5.5 *Ställföreträdare för statsministern*

En regering består, i Sverige liksom i andra parlamentariskt styrda stater, av en regeringschef, statsministern, och ett antal fackministrar av vilka de flesta brukar vara chefer för var sitt departement. Härvidlag tänker sig GLB inte någon ändring. Som regeringens främste ledamot efter statsministern utpekar RF utrikesministern, dock utan att tillägga honom någon särskild befogenhet som ställ-

företrädande regeringschef. Efter 1969 års partiella författningsreform, då vissa viktiga beslutsfunktioner i praktiken lades på statsministern, finns ett behov av en ersättare, som kan fylla dessa funktioner när statsministern har förfall. Beredningen förordar därför att det skall finnas en ställföreträdare för statsministern. Härtill bör vilken som helst av ministrarna kunna utses.

Ställföreträdaren för statsministern skall vid förfall för statsministern övertaga dennes befogenheter och plikter. Det finns inte någon anledning att här göra avsteg från principen att statsministern bestämmer över hur regeringen skall vara sammansatt. Det bör alltså vara statsministerns sak att utse ställföreträdaren.

6 Normgivningsmakten

6.1 *Normgivningen enligt 1809 års RF*

Makten att besluta normer är enligt 1809 års RF delad mellan regeringen och riksdagen. "Allmän civil- och kriminallag" och vissa särskilt angivna slag av lagar stiftas av kungen och riksdagen samfällt, annan lag, vad man brukar kalla ekonomisk eller administrativ lag, stiftas av kungen ensam. Skatt till staten beslutas av riksdagen ensam. I praxis har de statliga skatteförfattningarna i sin helhet som regel beslutats av riksdagen ensam.

Gränsen mellan samfälld lagstiftning och kungens normgivning enligt 1809 års RF är inte helt klar. Framför allt är det oklart, vad uttrycket "allmän civil- och kriminallag" omfattar. Att gränsen mellan allmän civillag och särskilt kungens normgivning på det ekonomiska området är svår att precisera har stått klart sedan länge. Praxis har med tiden kommit att hänföra bestämmelser som innebär väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom till den samfällda lagen. Riksdagen har härigenom efter hand fått ett allt större medinflytande över lagstiftningen.

I fråga om de författningar som tillhör kungens beslutanderätt tillerkänner 89 § RF riksdagen en rätt att framföra "föreställningar och önskningar" till kungen. Efter parlamentarismens genombrott har regeringen som regel efterkommit sådana framställningar. Samma bestämmelse i RF gör det också möjligt för kungen att hänskjuta lagstiftningsfrågor som ligger inom hans område till prövning enligt reglerna för allmän civil- och kriminallag; det är i många fall oklart, om riksdagens medbestämmande har kommit till stånd via denna bestämmelse eller via en ändrad tolkning av begreppet "allmän civillag". Ofta har regeringen, utan formellt hänskjutande, gett riksdagen tillfälle att yttra sig över förslag till författningar som har ansetts falla inom kungens område. Det har förekommit att riksdagen i sådana fall för sin del antagit förslaget i stället för att avge yttrande. Detta har godtagits av regeringen; denna har alltså utfärdat författningen såsom beslutad "med riksdagen".

Totalt sett innebär utvecklingen sedan år 1809 att riksdagen har utvidgat sitt medinflytande över normgivningen. Å andra sidan har den politiska betydelsen av normgivningsmaktens fördelning minskat efter det parlamentariska genombrottet. I huvudsak har ledningen av det praktiska lagstiftningsarbetet legat hos regeringen.

Beteckningen "lag" begagnades tidigare även för vissa av kungen beslutade författningar. Numera undviker man att begagna denna term för andra än de författningar vid vilkas tillkomst riksdagen har medverkat. Å andra sidan använder man numera som regel beteckningen lag för alla de samfällt beslutade författningarna. Skattelagarna och andra författningar som riksdagen beslutar ensam brukar betecknas "förordning" (se N. Stjernquist i StatsvT 1970 s. 322 f). Regeringens

författningar benämns oftast "kungörelse", men även andra beteckningar förekommer. – Då ordet "lag" begagnas i det följande, syftar beredningen vanligen på samfälld lag enligt 1809 års RF eller av riksdagen beslutad lag enligt förslaget. För de av regeringen beslutade författningarna används som regel beteckningen "förordning". Vissa speciella frågor om lagbegreppet skall diskuteras närmare i det följande.

6.2 *Lagstiftningsmakten hos riksdagen*

I vårt land ligger alltså lagstiftningsmakten hos kungen och riksdagen gemensamt. Regeringens rätt att vägra stadfästa lagbeslut av riksdagen har emellertid kommit ur bruk. I en ny grundlag, som är uppbyggd enligt den representativa och parlamentariska demokratins principer, bör lagstiftningsmakten ligga hos riksdagen ensam.

Skatteförfattningarna, som enligt RF ursprungligen beslöts för en budgetperiod i taget, gäller numera vanligen tills vidare, liksom författningar i allmänhet. De brukar över huvud taget vara uppbyggda på samma sätt som de samfällt stiftade lagarna. Om makten att stifta lag läggs hos riksdagen ensam, bör lagformen kunna begagnas även för beslut om skatt. Medan en lag principiellt är bindande för regeringen, uppfattas en skatteförfattning ofta så att den ger regeringen bemyndiganden, som regeringen teoretiskt sett skulle kunna avstå från att utnyttja. Till detta problem, som inte har någon större praktisk betydelse, återkommer beredningen.

6.3 *Den formella lagkraften*

Det centrala lagområdet betecknas i 1809 års RF "allmän civil- och kriminallag". Här tillkommer beslutanderätten kungen och riksdagen samfällt. Grundlagarna föreskriver lagformen även i vissa andra fall. Som nämndes nyss har statsmakterna också i allt vidare omfattning begagnat lagformen utan grundlagens uttryckliga stöd. Bestämmelser som, med eller utan uttryckligt stöd av grundlag, har beslutats såsom lag får inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom ny lag; detta är *den formella lagkraftens princip*. I denna princip föreslår grundlagberedningen ingen ändring. Principen medverkar till stabilitet i fördelningen av normgivningsmakten, hur reglerna därom än utformas i övrigt.

6.4 *Vad skall riksdagen kunna lagstifta om?*

Utvecklingen i Sverige mot makt för folkrepresentationen över normgivningen har motsvarigheter i många andra länder. Man kan se den som ett led i utvecklingen mot parlamentarism, som ju innebär att regeringen inte skall kunna göra anspråk på någon av folkrepresentationen oberoende makt.

Vad som med en sådan grundsyn skall kunna beslutas av riksdagen är givetvis i första hand det som anses vara av särskilt stor betydelse för medborgarna eller för samhällslivet i övrigt. Man bör även i framtiden föra hit "allmän civil- och kriminallag" och över huvud taget de regler som bestämmer eller inkräktar på individernas rättsliga ställning och deras rörelsefrihet. Emellertid finns det ingen anledning att begagna lagformen enbart för dessa regler. Denna form bör i stället, i enlighet med utvecklingen i praxis, kunna utnyttjas även i andra sammanhang där riksdagen anser det ändamålsenligt att ingripa med normbeslut.

Statsskatteförfattning skall, som nyss nämndes, enligt förslaget beslutas i form av lag. Detsamma bör gälla reglementen, stadgar och andra författningar som beslutas av riksdagen och som är avsedda att lända till allmän efterrättelse. Dessa författningar torde i huvudsak vara sådana som publiceras genom Svensk författningssamling. I klarhetens intresse bör det av författningens rubrik framgå, att författningen i grundlagens mening är en lag. Ingenting hindrar att rubriken innehåller mer än en beteckning, t. ex. "lag med stadgar för . . .". Denna ordning kan tillämpas även i fråga om interna riksdagsförfattningar, såsom instruktionen för riksdagens ombudsmän och riksgäldsreglementet.

Då riksdagen bemyndigar något riksdagens organ, t. ex. förvaltningsstyrelsen, att utfärda tillämpningsföreskrifter, kan lämpligen bemyndigandet ges genom lag.

En grundlagsregel om att riksdagens författningsbeslut skall fattas i lagform skulle förutsätta en definition av begreppet författning. En sådan definition skulle inte ha något större värde. Genom att fixera en gräns kring de riksdagens beslut där lagformen finge begagnas skulle man vidare ge upphov till vissa tillämpningssvårigheter hos riksdagen och möjligen dessutom en viss osäkerhet hos domstolar och andra tillämpande myndigheter. Enligt beredningens mening är det bättre, om riksdagen får frihet att välja form för sina beslut i de fall då inte grundlagen av särskilda skäl föreskriver lagformen eller någon annan form.

6.5 *Lagen en generell föreskrift*

Orden "lag" och "norm" innebär i allmänt språkbruk något allmängiltigt. En föreskrift för ett enstaka fall brukar inte benämnas så. Redan kravet på en lämplig arbetsfördelning leder till att en folkrepresentation ingriper endast eller i varje fall huvudsakligen med normbeslut. Det finns särskilda organ, nämligen regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, som skall se till att normbesluten blir följda i tillämpningen. Det finns också ett behov av långsiktiga vägledande riktlinjer och av stabilitet i rättsförhållanden mellan enskilda som gör det angeläget att folkrepresentationen inte griper in i handläggningen av enskilda fall. Dessa omständigheter gör att man, även utan något uttryckligt förbud, kan utgå från att riksdagen också framdeles som regel kommer att avhålla sig från att ingripa genom lagstiftning i enstaka rättsförhållanden: lag kommer i framtiden som hittills att vara en generell norm. I vissa fall har emellertid konkreta problem lösts genom lag, låt vara att man då har försökt ge lagen en allmängiltig utformning: ett moratorium har föreskrivits, en arbetskonflikt har avbrutits. Sådana åtgärder kan behövas även i framtiden, och regelsystemet i grundlagen bör ta hänsyn till det. Enligt grundlagberedningens mening finns det inte någon anledning att här avstå från lagformen. Genom att välja lagformen ger riksdagen uttryck för uppfattningen att beslutet till sin typ är generellt tillämpligt, ehuru generell tillämplighet inte är en förutsättning för beslutets giltighet.

6.6 *Gränsen lagstiftning – rättstillämpning*

Då man argumenterar för att konkreta beslut inte bör ges i form av lag torde man ofta tänka på risken att riksdagen blandar sig i handläggningen hos domstol eller annan myndighet av ett bestämt ärende. Detta hindras nu genom 90 § RF. Grundlagberedningen tar i sitt förslag in en regel med liknande syfte (10 kap. 13 § i förslaget till regeringsform). Enligt denna regel får riksdagen icke upphäva, ändra eller fastställa beslut, som regeringen, domstol eller annan myndighet har fattat. En annan sak är att riksdagen i framtiden lika väl som hittills genom lagstiftning skall kunna inverka på bestående rättsförhållanden, vare sig dessa har tillkommit genom avtal eller genom dom eller på annat sätt. Vad riksdagen gör i ett sådant fall innebär inte en omprövning av den rättsakt som har skapat rättsförhållandet.

Beredningen vill påpeka att förslagets motsvarighet till 90 § RF inte innebär något generellt hinder för riksdagen att överlägga om regeringsärenden. Härom hänvisas till specialmotiveringen.

6.7 *Skall varje riksdagsbeslut vara "lag"?*

Enligt vad som har utvecklats i det föregående skall grundlagen inte dra några ämnesgränser för de fall då lagformen får begagnas. Inte heller skall grundlagen begränsa användningen av lagformen till beslut med generell syftning, låt vara att beredningen utgår från att riksdagen på ungefär samma sätt som hittills beaktar att lagen till sin typ är en generell norm.

Eftersom man på dessa sätt avstår från att

begränsa riksdagens möjligheter att begagna lagformen, skulle man kunna tänka sig att gå ännu ett steg och låta grundlagen beteckna varje riksdagsbeslut som en "lag". Varje beslut om utgiftsanslag eller utgiftsregleringen i sin helhet, varje yttrande och varje hemställan av riksdagen, varje beslut om misstroendeförklaring skulle alltså vara en lag.

Enligt grundlagberedningens mening finns det dock inte tillräckliga skäl att välja en sådan terminologi. Den stämmer inte med våra traditioner och är ägnad att sudda ut gränsen mellan normbeslut och andra avgöranden. Att denna gräns någon gång är oskarp torde inte vara någon större nackdel. I och med att valet läggs hos riksdagen utan att den är bunden av kriterier i grundlag finns det inte någon risk för att giltigheten hos ett lagbeslut sätts i fråga under tillämpningen, av den anledningen att beslutet inte anses ha generell karaktär. Riksdagen kan träffa valet efter rent praktiska överväganden: den kan ta hänsyn till rådande föreställningar, till bestämmelser och praxis rörande publicering, till riksdagens beredningsformer osv. Lagformen skall givetvis begagnas i fall då den är särskilt föreskriven. Beträffande anslagsbesluten finns ingen anledning att välja lagformen; villkor och andra föreskrifter kan ändå, liksom nu, knytas till de särskilda anslagen. I övrigt torde riksdagen i regel komma att välja lagformen då den avser att skapa rättsregler, dvs. föreskrifter som principiellt sett är bindande för envar, och inte i andra fall.

Det senast sagda innebär att det inte skall finnas något hinder för riksdagen att fatta s. k. principbeslut eller att över huvud taget fatta beslut i form av riktlinjer, uttalanden e. d. En sådan mera obestämd beslutsform kan ofta vara ändamålsenlig bl. a. därigenom att den gör det möjligt för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium, innan möjligheterna att variera ställningstagandenas innehåll har begränsats genom omfattande förarbeten. Beslut av detta slag blir icke rättsligt bindande men kan givetvis alltefter omständigheterna medföra en "politisk" bundenhet. Frågan om beslut av detta slag behandlas närmare i kapitlet om finansmakten.

6.8 *Lagbegreppet; sammanfattning*

Vad som har sagts om lagbegreppet innebär att riksdagen skall kunna stifta lag i vad ämne som helst. Om riksdagen finner det ändamålsenligt att ge lagens form åt en föreskrift, så skall denna form stå öppen. De författningar som riksdagen beslutar tänkes som regel få beteckningen "lag". Någon uttrycklig föreskrift därom behövs emellertid inte. En sådan skulle i stället kunna vara i viss mån oläglig, eftersom gränsen mellan författning och annat beslut inte är helt klar.

En lag är till sin typ en föreskrift med generell giltighet. Grundlagen skall dock inte hindra att lagformen, liksom hittills, begagnas för föreskrift som reellt syftar till att lösa något enstaka konkret problem, när riksdagen undantagsvis finner detta nödvändigt. Riksdagen torde i sådana fall, i enlighet med praxis hittills, välja att ge lagen en generell form.

En föreskrift som har beslutats i form av lag skall inte kunna ändras eller upphävas i annan ordning; den formella lagkraftens princip skall alltjämt gälla.

Gränsen mellan riksdagen och de verkställande organen – regeringen, domstolar och andra myndigheter – dras så att riksdagen inte skall kunna upphäva, ändra eller fastställa beslut som myndighet har fattat.

6.9 *Obegränsad delegationsrätt en fara för folkstyret*

Vårt statsskick skall även i framtiden vara representativt: folkets beslutanderätt skall i det väsentliga utövas genom valda företrädare i riksdagen.

Vårt statsskick skall också vara parlamentariskt. Regeringen skall vara beroende av riksdagsmajoritetens förtroende. Förlorar den detta, skall den i regel vara tvungen att avgå. Å andra sidan: så länge den har kvar riksdagsmajoritetens förtroende skall den

kunna utöva makten utan att vara skyldig att i förväg redovisa varje åtgärd inför folkrepresentationen.

Man kan argumentera för att normgivning av regeringen är ett naturligt inslag i ett representativt och parlamentariskt styrelseskick. Medborgarna har genom valet givit de valda sitt förtroende, och de valdas majoritet har uppdragit åt regeringen att utöva makten. Tanken på nästa val borde, kan man mena, vara tillräcklig för att förebygga att regeringen utövar normgivningsmakten på ett sätt som medborgarnas flertal inte godtager. Om så likväl skedde, skulle oppositionen i hägnet av yttrandefriheten kunna klargöra för väljarna att riksdagsmajoriteten och regeringen har förverkat deras förtroende.

Som grundlagberedningen har utvecklat i kapitlet om förslagets huvudlinjer bör också den nya grundlagen, liksom 1809 års RF, bygga på förutsättningen att regeringen ombesörjer stora delar av normgivningen. Den fråga som skall diskuteras här är om grundlagen bör ange vissa ämnen som skall förbehållas riksdagen, om den alltså bör föreskriva ett "lagområde". Den frågan lämnas tills vidare åt sidan, om det även inom detta område skall finnas en möjlighet att överlämna vissa frågor till regeringen att förordna om.

Enligt beredningens mening finns det även i ett parlamentariskt system skäl att begränsa regeringens normgivningsmakt. Öppenhet vid beslutens tillkomst är ett drag som bör utmärka ett demokratiskt statsskick. Besluten och skälen för dem bör kunna bli föremål för granskning i den offentliga debatten. En öppen debatt och ett meningsutbyte mellan väljare och valda förutsätter att eller främjas i varje fall av att regeringen redovisar sina planer och sitt handlingsprogram före verkställandet. Den naturliga platsen för en sådan redovisning är riksdagen. En grundlag som inte drar några gränser för regeringens normgivningsmakt kan tillämpas så att viktiga beslut undandras från offentlig granskning. Grundlagberedningen vill hålla före att den kommande grundlagen i folksuveränitetens intresse bör dra sådana gränser. En möjlighet för riksdagen att överlåta normgivningsmakt till regeringen bör föreligga bara i de fall som är angivna i grundlagen. Det kan tilläggas att en obegränsad rätt att överlåta normgivningsmakt till regeringen skulle kunna få den grundläggande regeln om riksdagen såsom lagstiftare att framstå som innehållslös.

Behovet av offentlig debatt kring planerade lagar och önskemålet om växelverkan mellan medborgarna och deras valda företrädare samt kravet på en viss stabilitet i befogenhetsfördelningen är de kanske tyngst vägande skälen mot en obegränsad möjlighet att delegera normgivningsmakt. Det finns emellertid andra skäl som pekar i samma riktning: oppositionen bör vara så mångsidigt orienterad som möjligt om viktiga avgöranden för att kunna ta på sig regeringsansvaret vid en omkastning av majoritetsförhållandena; riksdagen återspeglar fler opinioner, och en behandling där ger därför större säkerhet för "representativa" avgöranden; lagarna blir mera genomarbetade, tekniskt bättre, tack vare tvånget till offentlig redovisning; en riksdag som hade avhänt sig makten att stifta lag skulle minska i betydelse, och politiken skulle kunna råka i vanrykte.

6.10 *En klar gräns för lagområdet bör eftersträvas*

Ett förbud mot delegation är inte något principiellt nytt. Kravet att vissa typer av bestämmelser, däribland "allmän civil- och kriminallag", skall stiftas av kungen och riksdagen samfällt innebär ett hinder mot delegation till regeringen ensam. Den gräns som 1809 års RF drar kring området för samfälld lag är emellertid vag, och förskjutningar i bägge riktningarna har ägt rum. Tendensen i stort har varit att mer och mer av kungens ekonomiska och administrativa lagstiftning har övergått till samfälld lagstiftning. Men under vissa tider, särskilt under de båda världskrigen, har den ekonomiska lagstiftningen kommit till utvidgat bruk.

Att innebörden i begreppet samfälld lag

på detta sätt är föränderlig har knappast medfört några större problem. Man kan rentav finna att oklarheten har varit fördelaktig därigenom att den har gjort det möjligt för riksdagen att utan grundlagsändring utvidga sin medbestämmanderätt till ämnen av stor betydelse för medborgarna. Man bör emellertid lägga märke till att denna utveckling har ägt rum till stor del före parlamentarismens genombrott, alltså under en tid då riksdagen mera än nu hade anledning att bevaka medborgarintressen gentemot regeringsmakten. Vill man även under ett parlamentariskt styrelseskick förebygga att betydelsefulla ämnen överlåts åt regeringen, bör man lägga sig vinn om att dra en tydlig gräns kring de ämnen och förhållanden som inte skall kunna regleras på annat sätt än genom lag. Ett stöd härför ger direktiven för beredningens arbete. Där sägs att reglerna om fördelning av normgivningskompetensen bör utformas på ett för den praktiska tillämpningen så klargörande sätt som möjligt. Med regler, som är så allmänt hållna, att de i själva verket inom en vid ram överlämnar åt en framtida, oförutsebar praxis att närmare bestämma, hur normgivningskompetensen skall vara fördelad mellan regering och folkrepresentation, kan nämligen, yttras vidare, grundlagen knappast i önskvärd utsträckning fylla sin uppgift att förebygga konstitutionella stridigheter och undanröja tvekan rörande legaliteten i statsmakternas handlande.

6.11 *Hur bör gränsen kring lagområdet dras?*

Grundlagberedningen har sökt sig fram på en väg som påminner om vår egen RF, om de andra nordiska ländernas grundlagar och i viss mån också om FU:s förslag. Till grund för beredningens överväganden ligger den principen att inskränkningar i medborgarnas personliga frihet och rätt till egendom inte skall kunna företagas annat än med stöd av lag. Denna princip har motsvarigheter på andra håll i västerlandet, och den har rötter i gammal nordisk tradition. Principen, som hyllades av olika författare under upplysningstiden, brukar kallas legalitetsprincipen.

De centrala bestämmelserna i förslaget om lagstiftningsmaktens fördelning anger att föreskrifter i vissa ämnen skall meddelas genom lag. Dessa ämnen är medborgarnas rättsliga ställning, deras egendom, deras förhållanden inbördes, deras rättigheter och skyldigheter mot det allmänna och förhållandet i övrigt mellan enskilda och det allmänna. Regleringen har en särskild klarhet i vissa hänseenden, som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Vissa friheter av särskild betydelse för samhällsskicket – bland dem yttrande-, förenings-, församlings- och demonstrationsfriheterna – är nämligen ganska utförligt beskrivna i grundlagstexten. Detsamma gäller skyddet för vad man brukar kalla den personliga integriteten i vissa hänseenden – skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, mot husrannsakan och mot intrång i korrespondens m. m. Vidare föreslås att föreskrift om frihetsstraff över huvud taget inte skall kunna beslutas av regeringen och alltså alltid skall beslutas genom lag. Detsamma skall gälla föreskrift om konfiskation. Se därom under 6.15.

6.12 *Särskilda grundlagsregler om lagstiftning*

Liksom den nu gällande RF innehåller beredningens förslag åtskilliga bestämmelser som hänvisar till eller förutsätter närmare reglering i lag. Valen till riksdagen skall sålunda regleras i lag, likaså riksdagsarbetet (RO med tilläggsbestämmelser), kommunernas organisation och arbetsformer, kommunernas beskattningsrätt, rättegången hos domstolarna m. fl. ämnen.

6.13 *Regeringens "egen" normgivningskompetens*

Det är vanligt att lagar innehåller en paragraf om att regeringen kan meddela närmare bestämmelser om tillämpningen e. d. Det hävdas ofta att sådana paragrafer inte innebär någon överflyttning av befogenhet utan

bara en erinran om vad som ändå gäller, nämligen om kungens administrativa och ekonomiska lagstiftningsmakt. Hur som helst finns det starka skäl att regeringen i en ny grundlag får en klar behörighet att förordna om tillämpningen eller verkställigheten av lag. Enligt beredningens mening bör en sådan behörighet lämpligen ges direkt genom grundlagen och inte förutsätta delegationsbeslut av riksdagen.

Gränsen mellan lag och tillämpningsföreskrifter är med nödvändighet flytande. Det är klart att huvudreglerna, förutsättningarna för ingripande osv., alltid måste tas upp i själva lagen. Hur långt lagen skall gå i detaljer måste däremot vara riksdagens sak att bedöma. Ju mera detaljbetonad lagen blir, desto mindre blir utrymmet för reglering genom tillämpningsföreskrifter. Förslaget hindrar inte att man i detta hänseende handlar i enlighet med rådande praxis.

Enligt beredningens mening bör grundlagen vidare ange att "restkompetensen" tillkommer regeringen. I fall då ingenting särskilt sägs i grundlag om att normer skall ha formen av lag skall med andra ord regeringen kunna ge föreskrifter genom förordning. Härvidlag ansluter sig förslaget till gällande RF. Liksom nu skall dock regeringen kunna hänskjuta fråga som den anser viktig till riksdagen för beslut genom lag, och vidare skall regeringen, liksom nu, kunna anhålla om riksdagens yttrande över ett förslag som den anser falla inom regeringens kompetens. Av den formella lagkraftens princip följer att en författning, som har antagits som lag, inte kan ändras eller upphävas på annat sätt. Däremot skall det inte finnas något ovillkorligt förbud för riksdagen att genom lag ändra en av regeringen beslutad förordning. Man kan utgå från att riksdagen visserligen i första hand ger uttryck för sin mening genom en framställning till regeringen. Riksdagen skall emellertid enligt förslaget också kunna ingripa med ett eget beslut. Detta skall dock förutsätta att en framställning i ämnet från riksdagen till regeringen inte efterkommes inom skälig tid.

Det sagda innebär att regeringen får en normgivningskompetens direkt på grund av RF som i stort sett svarar mot den nuvarande administrativa lagstiftningsmakten.

6.14 *Regeringens normgivningskompetens på grund av delegation*

Den del av kungens normgivningskompetens som brukar betecknas den ekonomiska lagstiftningsmakten innebär till väsentlig del reglering av enskildas näringsfrihet och får i varje fall i stort sett anses röra förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Den tillhör alltså det område som enligt legalitetsprincipen kan regleras bara genom lag och som enligt det tidigare sagda skall tillhöra lagområdet i beredningens förslag. Utvecklingen sedan 1809 har, i enlighet med legalitetsprincipen, inneburit att stora delar av den här åsyftade författningsmaterian har flyttats över till samfälld lag. Grundlagberedningen har funnit det svårt att i klara bestämmelser fånga den gräns som har dragits i praxis. I stället har beredningen valt att föreslå att hela komplexet primärt flyttas till lagområdet och att det sedan läggs i riksdagens hand att pröva, i vad mån regeringen skall bemyndigas att besluta normer. Samma möjlighet till delegation skall enligt förslaget finnas i fråga om föreskrifter angående trafiken och ordningen på allmänna platser. Givetvis begränsas denna delegationsmöjlighet genom förslagets regler om demonstrationsrätt. Reglerna härom skall ges genom lag.

6.15 *Regeringen och strafflagstiftningen*

En normgivningskompetens för regeringen, vare sig direkt på grund av RF eller till följd av delegation, skall enligt förslaget innefatta rätt att besluta bestämmelser om straff för överträdelser. Regeringen skall dock aldrig kunna ge föreskrifter om frihetsstraff, inte heller om konfiskation.

6.16 *Normgivningskompetensens fördelning; sammanfattning*

Sammanfattningsvis innebär grundlagberedningens förslag om normgivningskompetensens fördelning följande.

All civillag, dvs. lag om enskildas ställning och inbördes förhållanden, skall stiftas av riksdagen. Detsamma gäller strafflag och andra föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, däribland alla föreskrifter som kan sägas bestämma eller begränsa enskilds andliga frihet, hans fysiska frihet eller hans rätt till egendom. Flera särskilda grundlagsregler kommer vidare att hänvisa till eller förutsätta närmare reglering i lag.

Riksdagen skall i viss omfattning kunna överlåta åt regeringen att besluta normer i sådana ämnen som i första hand skall regleras genom lag. Sålunda föreslås en delegationsrätt som omfattar vad som brukar betecknas den ekonomiska lagstiftningsmakten; den tänkes bli utnyttjad ungefär i fråga om den del därav som inte hittills har blivit överlämnad till reglering genom samfälld lag. Samma delegationsrätt föreslås beträffande föreskrifter om trafiken och ordningen på allmänna platser.

Regeringen skall direkt på grund av grundlagen kunna förordna om verkställighet av lag. Vidare skall regeringen ha "restkompetensen": regeringen skall vara behörig att förordna om sådant som inte enligt grundlagen skall regleras genom lag. I enlighet med den praxis som har utbildats skall emellertid regeringen kunna begära riksdagens yttrande över förslag till författning som ligger inom regeringens kompetens. Den skall också kunna hänskjuta förslaget till riksdagen för antagande såsom lag.

Vad som en gång har beslutats som lag skall inte kunna ändras eller upphävas på annat sätt än genom ny lag; den formella lagkraftens princip skall sålunda alltjämt gälla. Det skall däremot stå riksdagen fritt att i samband med upphävande av en lag överlämna ämnet till regeringen för reglering i annan ordning, dock givetvis inte för det fall att grundlagen förutsätter reglering i lag.

Riksdagen skall kunna göra framställning till regeringen om ändring i författning som regeringen äger besluta, vare sig direkt på grund av grundlagen eller med stöd av bemyndigande; härigenom säkras motionsrätt i sådana frågor. Som regel torde en framställning av riksdagen efterkommas av regeringen. Av principiella skäl skall det emellertid enligt förslaget vara möjligt för riksdagen att själv fatta beslut genom lag, om en framställning icke efterkommes inom skälig tid.

Ordet "lag" skall enligt beredningens förslag förbehållas sådana av riksdagen beslutade föreskrifter som riksdagen väljer att beteckna såsom lag. För närvarande begagnas ordet "förordning" som beteckning för författning beslutad av riksdagen ensam men utfärdad av regeringen, främst skatteförfattningar. Denna typ av författningar kommer nu att uppgå i gruppen av lagar. Ordet "förordning" kan då i den nya grundlagen begagnas för regeringens författningar. Beredningen har då de regeringsförfattningar i åtanke som riktar sig till allmänheten eller eljest har större räckvidd. Om det finns anledning att begagna andra termer för mera speciella typer av författningar lämnar beredningen därhän.

7 Medborgerliga fri- och rättigheter i grundlag

I kapitlet om förslagets huvudlinjer har beredningen yttrat att grundlagarna måste fastslå att den politiska makten skall ligga förankrad hos medborgarna och på grundval härav anvisa former för den samhälleliga verksamheten. Detta innebär att grundlagarna skall innehålla vad man har brukat kalla spelreglerna för den politiska verksamheten. I frågan, om grundlagarna skall reglera innehållet i samhällsorganens beslut, har olika meningar yppats inom beredningen. Vissa av ledamöterna har ansett det angeläget att den nya regeringsformen kommer att innehålla sådana bestämmelser om medborgarnas fri- och rättigheter som inte kan sättas åt sidan genom vanlig lag. De har främst pekat på behovet av ett skydd för de fri- och rättigheter som är av särskilt intresse för politisk verksamhet, såsom yttrande- och informationsfriheten, förenings-, församlings- och demonstrationsfriheten, religionsfriheten samt den personliga friheten. Andra ledamöter har framhållit att den nya regeringsformen skulle ge en felaktig bild av samhällets strävanden, om den uppehölle sig enbart vid medborgarnas skydd mot övergrepp och inte dessutom finge innehålla en programförklaring angående välfärdsstatens strävanden för ekonomisk, social och kulturell utveckling och utjämning.

Olika invändningar, delvis sådana av teknisk natur, har emellertid riktats både mot tanken att låta grundlagen binda utformningen av de politiska rättigheterna och mot förslaget att grundlagen skulle innehålla en programförklaring angående välfärdsstatens strävanden.

De ledamöter som har önskat att grundlagen skall innehålla bindande regler om de politiska rättigheterna har inte tagit bestämd ställning för någon speciell rättslig konstruktion. Med utgångspunkt i vissa uppslag som framfördes under remissbehandlingen av FU:s förslag har dessa ledamöter övervägt en regel att lag, som begränsar de åsyftade rättigheterna, på yrkande av en minoritet i riksdagen skulle underställas folkomröstning. De har vidare övervägt ett krav på att en sådan lag skulle kunna antagas endast genom beslut med kvalificerad majoritet.

Andra ledamöter åter har funnit att svårigheter är förenade med båda dessa lösningar. De har pekat på att tryckfriheten redan är reglerad i grundlag och därigenom åtnjuter ett mycket starkt skydd. Vidare har de hänvisat till att yttrandefriheten i massmedier är föremål för en utredning som har till uppgift bl. a. att överväga ett grundlagsskydd för andra former av yttrandefriheten än tryckfriheten. Beträffande deras inställning till kraven på att begränsningar av de politiska fri- och rättigheterna skulle underkastas folkomröstning kan hänvisas till vad som yttras därom i kapitlet om förslagets huvudlinjer (2.6). Även en lösning som innebar att begränsningar skulle kunna beslutas bara med kvalificerad majoritet har synts dessa ledamöter förenad med problem. Problemen

hänger väsentligen samman med den rättsliga prövningen av riksdagens lagbeslut. Skulle frågan om giltigheten i ett sådant beslut prövas av de rättstillämpande myndigheterna, kunde det tänkas inträffa att ett av riksdagen fattat beslut underkändes därför att en myndighet ansåg att beslutet innefattade en sådan begränsning som enligt grundlagen skulle kräva kvalificerad majoritet. Detta skulle, har man menat, kunna föranleda osäkerhet om innebörden av gällande rätt och indirekt kunna få till följd att de rättstillämpande organen drogs in i politiska strider. Som framgår av en av beredningen gjord sammanställning (se specialmotiveringen under 7 kap. RF) är det svårt att överblicka innebörden och räckvidden av kravet på beslut med kvalificerad majoritet. Även rent tekniskt skulle detta krav kunna medföra svårigheter.

Att ett krav på kvalificerad majoritet innebär risker för tekniska komplikationer har vitsordats från motsidan; härvid har man dock framhållit att den ökade säkerheten för att medborgarna kommer i åtnjutande av vidsträckt politisk frihet väl uppvägde dessa svårigheter.

De av beredningens ledamöter som har önskat att grundlagen skall innehålla en programförklaring har inte heller bundit sig för någon slutlig utformning. En sådan förklaring skulle i första hand ge uttryck för allas rätt till arbete, för deras rätt till trygghet i ekonomiskt och socialt hänseende och för deras rätt till utbildning; härom har knappast rått delade meningar inom beredningen. Programförklaringen borde emellertid enligt de nyssnämnda ledamöternas mening vidare i klara ordalag ge uttryck för de högsta statsorganens skyldighet att verka för ekonomisk, social och kulturell utveckling och utjämning. Andra ledamöter har framhållit att så allmänt formulerade krav inte har sin plats i grundlag utan snarare hör hemma i politiska partiers program. Bakom denna inställning ligger uppfattningen att en grundlag bör innehålla endast sådana regler som kan åberopas i en rättslig procedur inför en tillämpande myndighet eller som i varje fall har en påvisbar innebörd. Särskilt har man pekat på att kravet på utjämning i praktiken har olika innebörd för olika människor och att inskrivandet i grundlag av ett sådant krav skulle snedvrida den politiska debatten genom att inbjuda till argumentering i rättsliga termer även då det i verkligheten vore fråga om politiska motsättningar.

Beredningens samtliga ledamöter har funnit det angeläget att kunna lägga fram ett så långt möjligt enhälligt förslag i de centrala frågorna om medborgarnas rättigheter gentemot samhället.

En given utgångspunkt för ett sådant förslag är alla ledamöternas uppslutning kring värdet av vidsträckta möjligheter för medborgarna att framföra sina meningar och deltaga i det politiska arbetet. Ledamöterna har enats om att den nya grundlagen tydligare än den gällande bör ge uttryck för innehållet i medborgarnas rättigheter till opinionsbildning och klarare än denna beskriva deras personliga rörelsefrihet. Å andra sidan har anhängarna till en bindande reglering i grundlagen av dessa fri- och rättigheter funnit sig böra ta hänsyn till farhågorna att regler angående kvalificerad majoritet i förening med en lagprövning hos domstolar och andra rättstillämpande organ skulle kunna leda till osäkerhet om innebörden av gällande rätt och till politisering av de rättstillämpande organen. De har också ansett sig böra beakta riskerna för komplikationer i lagstiftningsarbetet.

Slutsatsen av det sagda blir att den nya grundlagen i fråga om de politiska fri- och rättigheterna och den personliga friheten å ena sidan bör innehålla klara beskrivningar men å andra sidan bör medge att de angivna fri- och rättigheterna kan begränsas genom lag antagen med vanligt majoritetsbeslut.

De ledamöter som har önskat att de politiska rättigheterna skulle slås fast i grundlagen på ett sådant sätt att de inte kan inskränkas genom vanlig lag har sålunda avstått från sina krav i denna del. De ledamöter som har yrkat att grundlagen skall innehålla en programförklaring om välfärdsstatens mål har å sin sida avstått från detta krav. De har

vidare, då regler om kvalificerad majoritet inte längre har påyrkats från motsidan, avstått från att kräva ett förbud i grundlag för rättstillämpande myndigheter att pröva om en av riksdagen beslutad lag är grundlagsenlig med avseende på tillkomst eller innehåll; ett väsentligt motiv har då varit att de rättstillämpande myndigheternas praxis hittills knappast har utgjort anledning till farhågor för konflikter mellan lagstiftande organ och rättstillämpande.

Ledamöterna föreslår utan meningsskiljaktigheter att den nya grundlagen i vissa hänseenden slår fast klara regler om skydd för medborgerliga rättigheter.

Sålunda föreslås ett ovillkorligt förbud mot inrättande av domstol för prövning av redan begången gärning eller eljest för visst mål.

Vidare innehåller förslaget ett ovillkorligt förbud mot retroaktiva straffdomar.

Ett förbud för regeringen att meddela föreskrifter om frihetsstraff ingår också i förslaget.

Beredningen föreslår ett ovillkorligt förbud mot förvisning av svensk medborgare och därtill ett förbud mot att beröva en svensk medborgare hans medborgarskap.

Till kategorin av regler om absoluta rättigheter kan vidare räknas en regel om rätt för den som av annan myndighet än domstol har blivit dömd till straff eller blivit omhändertagen mot sin vilja att få sin sak prövad av domstol eller, i vissa fall, av domstolsliknande organ.

8 Finansmakten

8.1 *Gällande bestämmelser om skatter och avgifter*

Beslutanderätten i fråga om skatter och vissa avgifter regleras nu i 57, 60 och 73 §§ RF. Därjämte må erinras om 3 § 1810 års ansvarighetslag för statsrådets ledamöter.

De begrepp som man på detta område numera vanligen använder inom statsrätten är "skatt" och "avgift". Karakteristiskt för en avgift har ansetts vara att den betalas för en specificerad motprestation av det allmänna, t. ex. transporttjänster av kommunikationsverken. Gränsen mellan skatter och avgifter är emellertid flytande.

När det gäller de viktigare företeelserna på *skatteområdet* torde emellertid inte föreligga någon tvekan om deras egenskaper av "skatter". T. ex. inkomstskatten, förmögenhetsskatten, arvs- och gåvoskatten, den allmänna "arbetsgivaravgiften", tullarna, mervärdesskatten och de s. k. punktskatterna. Även "investeringsavgiften" har i praxis förts hit.

I princip är det klart att det tillkommer riksdagen ensam att besluta om skatt. Det har emellertid gjorts gällande att riksdagens skattebeslut statsrättsligt sett bara är bemyndiganden för regeringen, som denna kan utnyttja eller låta bli att utnyttja. Regeringen skulle alltså ha en allmän rätt, grundad direkt på RF, att *sänka* skatt. På tullområdet har riksdagen inte sällan delegerat sänkningsrätt till regeringen.

På en punkt har regeringen enligt RF:s lydelse rätt att *höja* skatt, f. ö. oberoende av riksdagsbemyndigande (spannmålstullen). När det sedan gäller frågan i vad mån riksdagen får bemyndiga regeringen att höja skatt eller besluta ny sådan torde detta spörsmål inte kunna besvaras helt säkert. Den principiella utgångspunkten i doktrinen torde vara att sådan delegering inte får äga rum. Men vissa företeelser som teoretiskt torde få betecknas som delegering av skattenormgivningsbefogenhet har dock förekommit (antidumping- eller utjämningstull, se senast SFS 1969:274, och "särskild tullavgift", se senast SFS 1969:276).

I detta sammanhang må erinras om regeringens förslag till riksdagen (prop. 1962:140) att regeringen skulle få rätt att ändra vin- och spritskatten. Förslaget blev dock aldrig genomfört. I riksdagen uppstod delade meningar bl. a. om förslagets grundlagsenlighet (BeU 1962:52).

Vissa avgifter förutsätter riksdagens bemyndigande. Det gäller i princip avgifter som tas ut tvångsvis och (eller) som tas ut med belopp som överstiger kostnaden för statens direkta motprestation – där således ett "vinstsyfte" föreligger. Olika uppfattningar har framförts i frågan om det är tvånget eller vinstsyftet som bör anses avgörande.

Övriga avgifter kräver som regel inte riksdagens medverkan. Av riksdagens beslut kan dock följa att viss verksamhet inte får av-

giftsfinansieras.

Gränserna mellan de tre nämnda kategorierna är dock oskarpa. Härmed sammanhänger att praxis inte alltid varit enhetlig och inte alltid stämmer helt med de angivna principerna. När det t. ex. gäller "avgifter" i regleringssyfte – till skillnad från "fiskaliskt" syfte – kan det vara tveksamt om det är fråga om skatt eller avgift. Vad särskilt beträffar gränsen mellan de båda avgiftskategorierna går det inte att dra en klar gräns mellan fall av reellt tvång och fall av verklig frivillighet. Även när det gäller att beräkna statens självkostnader finns det ofta utrymme för delade meningar i de särskilda fallen.

De båda utredningar som senast varit inne på dessa problem är budgeträttskommittén (BRK, SOU 1954:40) och FU (SOU 1963:17, s. 374–377). Ingendera kunde dra några klara gränser på området. Detta förhållande föranledde knappast kritik under remissbehandlingen av FU:s förslag (SOU 1965:34, s. 42–44). Frånvaron av kritik torde dock ha hängt samman med att det enligt FU:s förslag alltid till sist skulle ligga i riksdagens hand att dra gränserna.

8.2 *Allmänna utgångspunkter för moderna grundlagsbestämmelser om skatter och avgifter*

När det gäller att i en ny RF reglera befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i fråga om skatter och avgifter bör man i första hand hålla i minnet att det nu gäller att utgå från ett parlamentariskt system, inte det dualistiska statsskick som gällande RF skrevs för. Det är å ena sidan ingen tvekan om att skatter även i framtiden i princip bör beslutas av riksdagen. Men å andra sidan är det enligt grundlagberedningens mening inte samma anledning som år 1809 att omsorgsfullt avgränsa möjligheterna för regeringen att själv besluta på skatteområdet. Effektivitetsskäl kan i vissa fall tala för att annan än riksdagen får besluta, åtminstone provisoriskt. Även sådana skäl måste beaktas vid en slutlig avvägning. Att så skett även tidigare framgår f. ö. av RF:s bestämmelse om spannmålstullen.

Givet är att effektivitetsskäl med styrka talar emot riksdagsmedverkan när det gäller mängden av smärre avgifter. En annan sak är att valet mellan skatte- och avgiftsfinansiering av en viss verksamhet kan vara ett komplicerat fördelningspolitiskt och samhällsekonomiskt problem, vars lösande riksdagen bör delta i. Vidare kan en myndighets taxesättning ha biverkningar utöver myndighetens eget verksamhetsområde, t. ex. sociala konsekvenser. Sådana följder kan behöva bevakas av riksdagen eller åtminstone av regeringen. Å andra sidan kan en myndighets uppgifter ha formulerats så, att myndigheten måste ha en egen rörelsefrihet i fråga om taxesättningen för att kunna lösa sina uppgifter.

Vad sedan gäller olika företeelser på gränsområdet mellan skatter och avgifter behövs inte sällan aktionsmöjligheter för regeringen. De möjligheter härvidlag som regeringen eller förvaltningsmyndighet har nu bör enligt beredningens mening kunna finnas också i framtiden.

Också i fråga om vad som klart är skatt kan nyssnämnda effektivitetsskäl göra sig gällande. Numera är det inte minst konjunkturpolitiska skäl som talar för att regeringen skall kunna ges en viss beslutanderätt på skatteområdet. Alkoholpolitiska skäl kan tala i samma riktning såvitt avser därav berörda skatter. Och på tullområdet har handelspolitiska skäl redan medfört viss regeringskompetens. Åtminstone sistnämnda kompetens (nu bortses från spannmålstullen) torde få ges ett klart stöd i en ny RF. Grundlagberedningen återkommer närmare till nu berörda problem under 8.3.

Liksom BRK och FU anser grundlagberedningen att den allmänna rätt att sänka skatt, som regeringen nu kan ha, bör tas bort. Regler om skatt bör beslutas genom lag. Vad sedan gäller delegeringsmöjligheten anser beredningen att denna i princip inte bör vara större när det gäller sänkning än när det gäller höjning. Såväl sänkning som höjning har fördelningspolitiska konsekvenser. Vidare talar de skäl, som numera främst kan

åberopas för regeringskompetens, för att regeringen skall kunna variera skatt, alltså inte bara sänka.

Grundlagberedningen har ingående prövat om det är möjligt att dra skarpare gränser mellan riksdagens och regeringens befogenheter i fråga om skatter och avgifter än som finns nu eller som BRK och FU föreslog. Denna prövning har dock inte lett till positivt resultat. Detta medför å andra sidan en viss flexibilitet även i fortsättningen som kan vara av värde – och som knappast kan anses riskabel, eftersom det regelmässigt är ekonomiskt mindre tungt vägande företeelser som befinner sig i gränszonerna. Konsekvensen bör emellertid bli att det liksom enligt FU:s förslag alltid bör ligga i riksdagens hand att göra gränsdragningen.

8.3 *Skattefullmakter*

Grundlagberedningens direktiv säger ingenting direkt om befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen ifråga om skatter och avgifter. Sedermera har emellertid budgetutredningen (BU) tillsatts. En av BU:s uppgifter är att undersöka möjligheterna att öka den konjunkturpolitiska rörligheten hos statsbudgeten. Därvid bör enligt direktiven samråd ske med grundlagberedningen.

Från BU har grundlagberedningen inhämtat i huvudsak följande. Det är från konjunkturpolitisk synpunkt mycket önskvärt att även vissa skatter skall kunna användas som stabiliseringspolitiskt instrument. Det gäller i främsta rummet den statliga inkomstskatten samt mervärdesskatten och vissa punktskatter. Det är då angeläget att dessa skatter skall kunna varieras i nämnda syfte när som helst under året. Vad gäller de indirekta skatterna är det också viktigt att beslut härom kan sättas i verket mycket snabbt, så att hamstrings- och liknande effekter som motverkar syftet med åtgärden kan undvikas.

Enligt grundlagberedningens mening bör man inte underlåta att vid utformningen av en modern grundlag undersöka, i vad mån de nämnda stabiliseringspolitiska önskemålen kan tillgodoses. Det har f. ö. framhållits att Sverige, när det gäller de konstitutionella möjligheterna att bedriva konjunkturpolitik med hjälp av skatter, är sämre rustat än åtskilliga andra länder. Härtill bör läggas de handelspolitiska och alkoholpolitiska aspekter som antytts i det föregående.

Den första fråga som bör ställas är vilka andra möjligheter än skattefullmakter som finns att tillgodose de ifrågavarande önskemålen. Det har redan nu ansetts möjligt att föra en fråga genom riksdagen mycket snabbt, rentav på någon eller några dagar. Så har dock skett mycket sällan. I grundlagberedningens förslag till RO (3 kap. 11 §) öppnas en uttrycklig möjlighet för riksdagen att i visst fall på regeringens begäran förkorta eljest gällande följdmotionstid. Emellertid synes det inte alldeles givet vad som från riksdagens synpunkt är att föredra: att pröva en fråga i förväg under stark tidsnöd eller att mera i lugn och ro pröva ärendet efter underställning i efterhand. Vidare kan man bygga på snabbförfarande i riksdagen bara när denna är samlad. Under övriga tider på året, dvs. sommaruppehållet, skulle man då förutsätta inkallelse till urtima riksmöte. Men urtima riksmöte torde inte komma till stånd annat än i utpräglade krissituationer. F. ö. skulle redan en kallelse till sådant möte lätt framkalla just sådana effekter som man vill undvika.

En mellanform skulle kunna vara att regeringen visserligen får viss skattefullmakt men får använda den först efter klarsignal från eller åtminstone samråd med ett särskilt, proportionellt sammansatt riksdagsorgan. Idén skulle vara att detta organ skulle dels lättare kunna samlas på sommaren och dels inte behöva ha ett offentligt beslutsförfarande. Grundlagberedningen har dock av flera skäl förkastat denna tanke. Sådana särskilda riksdagsdelegationer bör inrättas endast då mycket speciella skäl härför föreligger. Det stämmer bättre med parlamentariska principer att regeringen ensam tar sitt ansvar inför riksdagen i dess helhet.

De skattefullmakter som grundlagberedd-

ningen i det följande förordar är begränsade, av riksdagen särskilt beslutade bemyndiganden för regeringen. Denna skall sedan ha att inom kortare tid underställa sina beslut riksdagens prövning. Vidare förutsätts att riksdagen snabbt skulle ta ställning till regeringens åtgärd. Ett sådant fullmaktssystem som nu antytts skulle enligt beredningens bedömning knappast påverka riksdagens ställning.

Skulle riksdagen förkasta en skatteförordning som regeringen har meddelat på grund av en skattefullmakt, uppstår vissa svårigheter av tekniskt administrativ art, när det gäller att återgå till det läge som rådde tidigare. Återgången kan i vissa fall inte genomföras omedelbart, och en återgång med retroaktiv verkan är oftast inte möjlig. Dessa svårigheter är dock, enligt vad beredningen har inhämtat från BU, inte sådana att de gör det omöjligt att utnyttja skattefullmakter i praktiken.

Beredningen anser att regeringen bör kunna få vissa handlingsmarginaler när det gäller indirekta skatter. Att dra en helt klar gräns mellan direkta och indirekta skatter låter sig emellertid knappast göra. Beredningen har stannat för att skilja ut skatt på inkomst, förmögenhet, arv och gåva som en inte-delegeringsbar grupp. I fråga om övriga skatter, vare sig de brukar betecknas som direkta eller som indirekta, bör däremot riksdagen kunna ge regeringen viss rörelsefrihet. Sådant bemyndigande bör ges i den särskilda skattelag det gäller. Med nuvarande skattesystem blir det – bortsett från tullar – främst mervärdesskatten och vissa punktskatter som kan bli aktuella i detta sammanhang i praktiken. Vidare bör varje särskilt bemyndigande innehålla riktlinjer för hur befogenheten får användas. Det bör självfallet ligga i riksdagens hand att dra snävare gränser för regeringens skattekompetens än RF kräver. Vidare bör beslutanderätt få delegeras bara i fråga om vissa åtgärder. Syftet torde inte kräva att regeringen får ändra andra skatteregler än själva skattesatsen. Regeringen bör emellertid kunna få rätt att besluta att en skattelag i sin helhet skall börja gälla eller upphöra att gälla. Beslut varigenom regeringen utnyttjat bemyndigande, som nu avses, bör obligatoriskt underställas riksdagens prövning inom viss kortare tid. Slutligen bör riksdagen i sin tur snabbt ta ställning till regeringens åtgärd. I specialmotiveringen återkommer beredningen närmare till sitt förslag om möjlighet till skattefullmakter åt regeringen.

8.4 *Avgifter till staten*

Enligt grundlagberedningens förslag skulle man alltså få en grupp av statliga skatter, som det alltid är riksdagens sak att besluta om, och en annan grupp av statliga skatter, beträffande vilka riksdagen kan överlåta viss beslutanderätt till regeringen varvid underställningsskyldighet alltid skall föreligga.

När det sedan gäller avgifter till staten har grundlagberedningen tagit upp FU:s förslag härom. I RF bör alltså föreskrivas att sådana avgifter beslutas av riksdagen eller, efter dess bemyndigande, av regeringen eller förvaltningsmyndighet. Detta innebär att man inte längre på grundlagsplanet skiljer mellan två kategorier av avgifter, *en* där riksdagens bemyndigande krävs och *en* där i princip så inte är fallet. I förstone innebär förslaget en kraftig minskning av regeringens och förvaltningsmyndigheternas nuvarande kompetens på avgiftsområdet. Materiellt är emellertid ändring inte åsyftad. Liksom FU förutsätter grundlagberedningen att delegering sker i vid omfattning och i enkla former. Riksdagen avgör själv i vilken utsträckning den vill ange grunder för taxesättning. Det ligger i riksdagens hand att dra gränsen mellan "skatt" och "avgift". Denna gräns avses emellertid i princip vara densamma som nu. Skulle man i ett diskutabelt fall anse "skatt" föreligga blir regelmässigt den begränsade delegeringsmöjlighet tillämplig, som skall finnas i fråga om andra skatter än skatt på inkomst, förmögenhet, arv och gåva.

8.5 *Bakgrunden i fråga om budgetreglering*

Gällande RF:s bestämmelser om statens budget är delvis svårtolkade eller helt passerade

av utvecklingen. En systematisk genomgång av avvikelserna i praxis från RF:s lydelse gjordes av BRK (SOU 1954:40, s. 37 f) och FU (SOU 1963:17, s. 383 f).

Det förslag BRK lade fram avsåg att bringa RF:s bestämmelser om finansmakten i överensstämmelse med praxis med så litet ändringar i författningstexten som möjligt. FU, som inte heller åsyftade några ändringar i praxis i denna del, lade fram förslag om en helt ny och avsevärt kortare grundlagsreglering. Varken BRK:s eller FU:s förslag har lett till lagstiftning.

Grundlagberedningens uppdrag har i denna del sedermera begränsats genom direktiven för BU. Numera skulle, synes det, beredningens uppgift på området närmast vara att utforma grundlagsbestämmelser om budgetregleringen som i stort sett motsvarar vad FU föreslog. Endast sådana regler om statens budget som har direkt samband med riksdagens och regeringens befogenheter bör tas in i grundlag. Ett par kompletteringar till FU:s förslag bör göras. RF bör innehålla uttryckligt stöd dels för budgetära flerårsbeslut och dels för specialdestination vid sidan om budgeten; innebörden av sistnämnda begrepp behandlas i specialmotiveringen till 8 kap. 8 § RF. Budgettekniska frågor, som enligt det sagda inte bör regleras i grundlag, faller numera utanför grundlagberedningens arbetsområde, både materiellt och beträffande spörsmålet om de eventuellt bör regleras i annan författning än grundlag.

Som grundlagberedningen ser det bör det nu inte bara gälla att utan vidare anpassa de nya grundlagsbestämmelserna till den praxis som hittills gällt. Det är också angeläget att söka överblicka de aktuella utvecklingstendenserna och se om några slutsatser kan dras härav för grundlagsreglernas utformning.

Den viktigaste faktor som har tillkommit sedan FU lade fram sitt förslag torde vara programbudgeteringen. Arbetet med programbudgetering har i många avseenden hunnit längst inom den militära sektorn. Där har redan antagits ett nytt planerings- och budgeteringssystem (prop. 1970:97, SU 1970:203, rskr 420) vilket skall träda i tillämpning med budgetåret 1972/73. Det kan vara värt att notera att riksdagen, då den godtog detta nya system, begärde en utredning om riksdagens roll däri. Denna uppgift håller 1970 års försvarsutredning på med.

Grundvalen för programbudgetarbetet inom den civila sektorn utgörs av programbudgetutredningens betänkanden (SOU 1967:11–13). Framställningen häri är i princip begränsad till budgetering på myndighetsnivå.

Programbudgetutredningens tankegångar torde i stort ha godtagits som något man i möjligaste mån bör sträva efter att realisera (se senast FiU 1971:29, s. 8, 10). Försöksverksamhet bedrivs också inom åtskilliga myndigheter. En del av dessa har redan fått programinriktade anslag. Redogörelse för försöksverksamheten har lämnats i statsverkspropositionerna 1969–72 (bil. 2 Gemensamma frågor).

Åtskilligt arbete anses återstå innan någon slutlig utvärdering kan ske av försöksverksamheten på myndighetsplanet. BU utreder f. n. frågan i vad mån programbudgetering bör påverka statsbudgeten.

Det må anmärkas att gällande RF inte reser något hinder mot införande av programbudgetering. Den tillåter inom vida ramar variation mellan maximum och minimum av anslagsstyrning från riksdagens sida. I själva verket har en betydande sådan variation också ägt rum under RF:s giltighetstid. Vidare har man inom RF:s ram stor frihet att välja mellan olika typer av anslagsstyrning.

8.6 *Några allmänna aspekter i fråga om budgetregleringen.*

Statsbudgeten är ett centralt underlag för statsverksamheten. I första hand är budgeten ett instrument för resursstyrningen.

Till vilka ändamål resurserna skall styras avgöres av de politiska värderingar som är förhärskande i riksdagen. Hur de tillgängliga medlen skall användas för att uppställda mål skall nås bör däremot i stor utsträckning

kunna avgöras på myndighetsnivå. Avsikten med den moderna programbudgettekniken är att myndigheterna skall få bättre möjligheter att rationellt uppnå de av regeringen och riksdagen uppställda målen.

Som beredningen nämnde i det närmast föregående avsnittet (8.5), torde programbudgetutredningens tankegångar i stort ha godtagits av riksdagen.

Grundlagberedningen har självfallet ingenting att invända mot en ny budgetteknik, som har till syfte att ge regeringen och riksdagen ett bättre beslutsunderlag. Programbudgettekniken syftar inte till någon förskjutning i nuvarande befogenhetsfördelning mellan riksdagen och regeringen å ena sidan och myndigheterna å den andra sidan. I detta sammanhang vill beredningen understryka intresset av att den enskilde riksdagsledamotens aktionsmöjligheter på utgiftsregleringens område bevaras. Beredningen vill också bestämt avvisa varje tanke på en begränsning av möjligheterna att från riksdagens sida få till stånd andra eller högre anslag än regeringen har föreslagit.

Statsbudgeten är också ett instrument för konjunkturstabilisering. Det måste finnas en möjlighet att snabbt vidtaga åtgärder i stimulerande eller dämpande riktning. Något krav på balansering av budgeten kan därför inte uppställas i grundlagen.

Det anförda innebär att grundlagberedningen inte har funnit anledning att föreslå några detaljregler i grundlagen om budgettekniken.

8.7 *Avgöranden på flerårssikt*

Gällande RF förutsätter en ettårsbudget och innebär vidare att budgetbeslutens giltighetstid omfattar bara ett år. I praxis har man dock på olika sätt – i vissa fall vid sidan om RF – fattat beslut med budgetkonsekvenser för längre tid än det närmast följande budgetåret. Direktivens krav på att uttryckligt stöd härför förs in i RF bör givetvis tillgodoses. Frågan är närmast i vad mån man bör gå längre än till att sålunda ange *möjligheten.*

En generell förlängning av den nuvarande ettåriga budgetperioden bör dock inte komma i fråga. Även i framtiden torde man behöva en kortsiktig handlingsplan av den nuvarande ettårsbudgetens typ. Att riksdagen även i fortsättningen skall fastställa en sådan bör slås fast i RF.

Tidigare torde det ej sällan ha ansetts naturligt att flerårsplaneringen sköttes av regeringen och den underlydande administrationen. Inget kunde ju ändå genomföras innan riksdagen beviljat anslag. Numera har man alltmera betonat dels ettårsbudgetens faktiska bundenhet och dels behovet av långsiktighet i statsmakternas handlande. Om de årliga budgetbesluten i realiteten mest har karaktär av verkställighetsbeslut i förhållande till tidigare fattade, långsiktigare avgöranden borde det i princip företrädesvis vara de senare som riksdagen ägnar sin uppmärksamhet åt. Så sker också redan nu i betydande utsträckning. Men man skulle kunna hävda att spörsmålet får skärpt aktualitet i den mån systematisk långtidsplanering eller systematiska långtidsstudier alltmer skulle genomföras på regerings- och myndighetsnivå. I så fall kan inte riksdagen begränsa sin horisont till ett à ett och ett halvt års sikt. Om så skedde skulle riksdagens överväganden bli mer bundna än regeringens och myndigheternas.

I den mån riksdagen skulle fatta formliga flerårsbeslut måste den emellertid alltid vara rättsligt oförhindrad att sedermera ändra sådana beslut, låt vara att under mellantiden uppkomna civilrättsliga förpliktelser för staten måste infrias. Särskilt måste man räkna med att majoritetsförskjutningar med anledning av riksdagsvalen kan föranleda ändrad politik. Så få hinder som möjligt bör föreligga mot sådana kursförändringar.

F. n. pågår en omfattande utredningsverksamhet i syfte att utarbeta statliga flerårsplaneringssystem. Inom den militära sektorn är ett sådant system redan i princip färdigt (perspektivplaner, programplaner, systemplaner). Frågan om riksdagens roll däri utreds f. n. av 1970 års försvarsutredning. Lika långt har arbetet inte hunnit inom den avsevärt större och mera mångskiftande civila

sektorn. Här prövar f. n. BU möjligheterna att utforma ett system som skulle kunna appliceras på olika civila sakområden (sektorer), eventuellt efter modifikationer för varje särskild sektor. Ett primärt syfte skulle vara att genom studier, gjorda på lång och på medellång sikt, vinna ökad framtida handlingsfrihet. Man torde emellertid inte kunna helt undvika beslut under planeringsprocessens gång som får styrande effekt för framtiden. Det blir en viktig fråga på vilket stadium eller på vilka stadier riksdagen bör komma in i bilden. Grundlagberedningen har inhämtat att BU har uppmärksamheten fäst också på detta spörsmål. Utöver vad som sägs nedan bör några mer konkreta uttalanden i frågan inte göras förrän själva planerings- eller analyssystemets utformning har närmare utkristalliserats. Vidare kräver den slutliga utformningen en genomgång av varje sektor för sig.

Beredningen anser på grund av det anförda att den nya grundlagen inte bör *kräva* flerårsbudgetering eller studier eller analyser på flerårssikt. Dock har beredningen velat i RF (8:6) samt RO (3:2 tredje stycket) ge vissa uttryck för riksdagens deltagande i de långsiktigare, reellt styrande besluten. I sistnämnda stadgande har sålunda tagits in en bestämmelse, som praktiskt innebär att även framtida kostnader för ett föreslaget projekt i görlig mån bör redovisas. Vidare en regel som syftar till att – om flerårsplanering eller flerårsstudier gjorts – de inte undanhålls riksdagen, när begäran läggs fram om anslag för det närmaste budgetåret. Härtill återkommer beredningen i specialmotiveringen.

8.8 *Ettårsbudgeten*

Grundlagberedningen har alltså stannat för att i RF ge uttryck för ett principiellt krav på ettårsbudget, låt vara med möjlighet att i särskilda fall använda längre eller kortare budgetperiod. Vidare ges uttryckligt stöd för att särskilt anslag beslutas för längre eller kortare tid än budgetåret eller för annan ettårsperiod än budgetåret. Några rättsliga begränsningar för riksdagens möjlighet att sedermera ändra ett anslagsbeslut uppställs inte. Uppkomna civilrättsliga förpliktelser måste dock givetvis infrias och alltså täckas med anslag.

Även ettårsbudgetens utseende har stort intresse för riksdagen. Här blir det fråga om hur anslagen skall konstrueras. Dels specificeringsgraden, dels vilket slags anslagsindelning (avvägningsanslag, organisationsanslag etc.) man bör välja. Inte minst betydelse har frågan vilken information som regeringens budgetförslag bör innehålla (jfr under 8.7). Vidare uppkommer frågor om anslagsformerna och om anslagsvillkor i övrigt. Flera av dessa spörsmål utreder BU f. n. Inte minst mot bakgrund av det pågående programbudgetarbetet har grundlagberedningen tagit upp frågan om man bör söka i RF införa några gränser för riksdagens befattning med budgetregleringen. Dels spärr mot alltför vidsträckta bemyndiganden till regeringen, dels spärr mot överdrivna detaljingripanden från riksdagens sida. Sådana gränser finns knappast nu. Varken BRK eller FU ansåg det möjligt eller lämpligt att söka dra sådana gränser. Grundlagberedningen har kommit till samma resultat. Grundlagen bör liksom hittills medge stor flexibilitet på utgiftsregleringens område. Detta är viktigt bl. a. från stabiliseringspolitisk synpunkt. Det ligger alltid i riksdagens hand att bestämma vilka utgiftsbemyndiganden den vill ge åt regeringen. Enligt beredningens förslag kommer grundlagen inte heller i fortsättningen att lägga några band på utvecklingen av den statliga budgettekniken.

När det gäller de ändringar som, utöver vad som framgår av det föregående, bör göras för att eliminera den nuvarande bristen på överensstämmelse mellan RF och praxis på utgiftsregleringens område är grundlagberedningen ense med BRK och FU. Skattebesluten bör således formellt frikopplas från budgetregleringen. Något krav på budgetbalans bör inte ställas upp i grundlagen. RF bör innehålla stöd för tilläggsstater. Över huvud taget bör RF enligt beredningens mening binda riksdagens handlingsfrihet endast i den mån klart övervägande skäl talar härför. Härom mera i specialmotiveringen.

8.9 Revisionen

Inom det nya redovisningssystemet – statens ekonomiadministrativa system, SEA-systemet – fäster man med all rätt stor vikt vid uppföljningen. Det är naturligtvis angeläget att man även i riksdagen systematiskt intresserar sig för hur fattade beslut utfallit i verkligheten och lägger detta till grund för nya ställningstaganden för framtiden. Denna löpande återkoppling bör naturligen ha sin tyngdpunkt i utskotten. Den nya utskottsorganisationen bör härvid komma väl till pass.

En ökad systematisk uppföljning från utskottens sida skulle bl. a. stärka riksdagens kontrollmakt, vilken man med bestämdhet bör värna om. Utskottens granskning skulle kunna präglas av större kontinuitet än den punktkontroll som riksdagens revisorer kan göra.

Det saknas f. n. möjlighet att bedöma i vad mån utskottens verksamhet kommer att inverka på revisorernas nuvarande uppgifter och verksamhet. Som närmare framgår av specialmotiveringen föreslår grundlagberedningen därför i fråga om riksdagens revisorer inte några större materiella ändringar av praktisk betydelse.

Grundlagberedningen har också övervägt frågan i vad mån en övergång till programbudgetering kan tänkas påverka eller böra påverka arbetsgången i riksdagen. Några större ändringar i denna del torde dock knappast aktualiseras.

8.10 *Dispositionen över statens tillgångar o. d.*

Under det första seklet av nuvarande RF:s giltighetstid hade Konungen en inte obetydlig frihet att förfoga över statsmedel. Utvecklingen har dock successivt gått i den riktningen att riksdagens grepp över medelsdispositionen, statsrättsligt sett, stärkts.

Numera torde det stå klart, att i princip all disposition över statens medel bör bero av riksdagen.

De anslag riksdagen ger för andra behov än riksdagens och dess myndigheters bör ställas till regeringens disposition.

Det har varit omtvistat i vad mån regeringen enligt gällande rätt är skyldig att verkställa riksdagens anslagsbeslut. Som närmare anförs i specialmotiveringen kan det numera knappast komma ifråga att regeringen vägrar att effektuera ett anslagsbeslut. Den rörelsefrihet regeringen behöver kan uppnås genom anslagssystemets konstruktion.

Regeringen ställer i sin tur anslagen till berörda myndigheters förfogande (regleringsbrev etc). Därvid bör regeringen få ge ytterligare föreskrifter, som är förenliga med riksdagens beslut. De under regeringen lydande myndigheternas utgifter skall alltså – liksom f. n. – också ha ett regeringsbeslut till grund.

Liksom det tillkommer regeringen och övriga myndigheter att verkställa riksdagens budgetreglering är det naturligen en sak för regeringen och övriga myndigheter att också i övrigt förvalta och förfoga över statens egendom. I stor utsträckning följer av anslagsbeslut, varigenom tillgångar anskaffats, hur tillgångarna får disponeras. Riksdagen skall givetvis kunna ändra sådana regler. Den skall också kunna i övrigt ge regler för förvaltningen av och förfoganden över statens egendom. I ett par avseenden bör enligt beredningens mening ges direkta bestämmelser i RF. Beredningens förslag på dessa punkter ansluter sig till FU:s förslag och till gällande praxis.

För det första förordar beredningen att det nuvarande avhändelseförbudet i fråga om fast egendom (ingår nu i 77 § RF) behålls. Konsekvensen kunde då sägas fordra en motsvarande regel för aktier. Emellertid torde bakom statens förvärv av sådana aktier, som är av intresse i detta sammanhang, regelmässigt ligga anslagsbeslut av riksdagen, vilka leder till samma resultat. Riksdagens samtycke till överlåtelse och pantsättning av statens fasta egendom bör kunna ges också genom generella bemyndiganden.

För det andra bör i RF slås fast att statens fordringar inte får efterges utan riksdagens bemyndigande. Även i denna del bör riksdagen få ge sina bemyndiganden en så generell utformning som anses lämplig.

8.11 *Riksbanken, penningväsendet, riksgäldskontoret*

Om *riksbanken* antecknade FU bl. a. (SOU 1963:17, s. 430–431, se också s. 420 f) att den under hela sin tillvaro stått under riksdagens garanti samt utgjort ett riksdagens verk under förvaltning av särskilda fullmäktige, ansvariga inför riksdagen. Det fanns enligt FU:s mening ingen anledning att överväga någon ändring av denna hävdvunna ordning i fråga om den svenska centralbankens ställning och organisation.

Grundlagberedningens förslag överensstämmer i denna del, praktiskt sett, med FU:s. Samordning mellan penning- och kreditpolitiken å ena, samt finanspolitiken å andra sidan kan ske inom ramen för nuvarande ordning.

Liksom FU anser grundlagberedningen att de nuvarande reglerna om riksbankens skyldighet att lösa in sina sedlar med guld bör tas bort. Dispens härifrån har oavbrutet gällt sedan 1931. Det må anmärkas att reglerna om guldmynt i 1873 års myntlag saknar motsvarighet i den nya myntlagen (1970:1028).

Vidare bör det, som FU anförde, framgå direkt av RF att endast riksbanken får ge ut sedlar. I fråga om penning- och betalningsväsendet i övrigt bör de grundläggande bestämmelserna ges i lag, alltså av riksdagen.

Vad sedan gäller *riksgäldskontoret* ansåg FU att dess uppgifter alltjämt borde skötas av ett organ som lyder under riksdagen. FU uttalade sig emellertid till förmån för att uppgifterna skulle övertas av främst riksbanken.

Detta förslag gav upphov till delade meningar under remissbehandlingen. Riksgäldsfullmäktige avstyrkte det bestämt med en utförlig motivering.

Grundlagberedningen anser för sin del att man inte i RF bör låsa, hur den under riksdagen lydande statsupplåningen och statsskuldsförvaltningen bör organiseras. Detta spörsmål kan regleras i vanlig lag. Beredningen har inte tagit ställning till om den nuvarande organisationen bör ändras i sak. Detta skulle i varje fall kräva en särskild utredning. Med hänsyn härtill har beredningen utarbetat förslag till en lag om riksgäldskontoret. I denna har flertalet av de nuvarande reglerna om kontoret i RF och RO – direkt eller indirekt – tagits in, dock med sakändringar motsvarande dem som beredningen föreslår i fråga om riksbanksfullmäktige.

III Specialmotivering

1 Regeringsformen

1.1 *Förslagets uppläggning i stort*

Grundlagberedningens arbete har i huvudsak omfattat de ämnen som nu är reglerade i RF eller RO. Båda dessa lagar är grundlagar. I likhet med FU har beredningen försökt samla grundläggande bestämmelser i förslaget till ny RF och att göra RO till en författning om riksdagsarbetet.

En grundlag kan nu ändras eller upphävas bara om vissa särskilda formkrav uppfylls. Formkraven innebär att riksdagen måste fatta beslut med samma innehåll två gånger, att val till riksdagen skall ha förrättats mellan de två besluten och att riksdagen vid det senare beslutet skall vara sammansatt i enlighet med utgången av detta val. Man vinner härigenom en viss garanti för att avgörande ändringar av statsskicket kan genomföras bara om en stabil majoritet bland väljarna godtar dem. Av särskild betydelse är att tidsutdräkten är ägnad att hindra förhastade ändringar, t. ex. sådana som eljest skulle kunna tvingas fram genom påtryckningar utifrån (se prop. 1948:230 med förslag till tryckfrihetsförordning m. m. s. 79, 101). Av dessa skäl anser beredningen att formkraven för ändring eller upphävande av grundlag inte bör mjukas upp.

I den mån man lyckas dela upp bestämmelserna mellan RF och RO på det sätt som nämndes nyss kan kravet på tidsutdräkt reduceras till att gälla enbart RF. En förutsättning är då givetvis att de bestämmelser om riksdagen, som kan betraktas som väsentliga för statsskicket, införs i RF. I likhet med FU föreslår emellertid grundlagberedningen att även RO blir svårare att ändra än lagar i allmänhet. Vad man här måste tänka på särskilt är inte behovet av skydd mot förhastade beslut utan behovet att skydda minoriteter mot beslut som till deras nackdel ändrar proceduren i riksdagen. Liksom FU menar beredningen att detta behov kan tillgodoses genom regler som kräver kvalificerad majoritet för beslut om ändring. Uppnås inte den föreskrivna majoriteten, skall RO givetvis kunna ändras i samma ordning som grundlag.

Bestämmelser om riksdagens inre organisation och arbetsformer som inte har speciell betydelse för minoriteters arbetsmöjligheter finns nu i riksdagsstadgan, som kan ändras genom vanligt majoritetsbeslut. Beredningen har funnit att FU:s metod att samla dessa bestämmelser som tillägg till RO:s föreskrifter underlättar redigeringen av bestämmelserna och främjar överblicken av dem. Förslaget innebär att bestämmelser av denna art har utformats såsom tilläggsbestämmelser till RO:s paragrafer. De skall enligt förslaget kunna ändras enligt de regler som gäller om ändring av lag i allmänhet.

1.2 *Regeringsformens uppläggning*

RF skall reglera det sätt på vilket folksuveränitetens idé skall förverkligas. Den allmänna och lika rösträtten är den självklara grund-

regeln. Även de viktigaste reglerna om riksdagens bildande hör hit, såsom regeln om riksdagens storlek, principen om riksproportionell fördelning av riksdagsmandaten och spärrarna mot småpartier.

Att statsskicket skall vara parlamentariskt är en given grund för grundlagberedningens arbete. Detta bör också framgå av RF. Det sätt på vilket regeringen bildas, metoder för riksdagen att framtvinga regeringens avgång samt medel i övrigt för parlamentarisk kontroll bör sålunda regleras i RF.

Vår nuvarande RF bestämmer i stort fördelningen av de offentliga funktionerna. Sålunda anger RF vilka beslut som skall fattas av riksdagen och vad kungen skall kunna besluta om. Den innebär också att vissa befogenheter avdelas åt domstolarna och åt förvaltningsmyndigheterna. Vidare förutsätts att det skall finnas en kommunal organisation för skötseln av vissa lokala och regionala angelägenheter. Befogenhetsgränserna i RF är emellertid i många hänseenden oklara.

Grundlagberedningen har i enlighet med direktiven utgått från att även den framtida grundlagen bör i grova drag fördela de offentliga funktionerna. Fördelningen bör göras så att riksdagen, som beredningen har yttrat i 2 kap. av den allmänna motiveringen, framstår som det centrala statsorganet. Dess dominerande ställning bör komma till uttryck i grundlagen inte bara i fråga om regeringsbildningen och den parlamentariska kontrollen utan även beträffande funktionen att fatta grundläggande beslut genom lag eller budgetreglering. Det bör som allmän regel ankomma på andra organ att tillämpa lagarna och verkställa besluten.

Detta resonemang leder fram till att den nya RF liksom den gällande bör i huvuddragen bestämma riksdagens, regeringens, förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas kompetens. Även den kommunala verksamheten bör förankras i den nya RF.

Grundlagsregler som tillägger regeringen och övriga myndigheter vissa befogenheter innebär indirekt att riksdagens behörighet begränsas, inom ramen för grundlagen. En sådan begränsning kan motiveras inte bara med att riksdagen måste få tid att syssla med de viktigaste uppgifterna utan också med att riksdagen inte är något lämpligt organ för att avgöra rättstvister och fatta andra tillämpningsbeslut. Det är en uppgift för den nya grundlagen, liksom för gällande RF, att klart markera gränsen för riksdagens ingripanden i den löpande offentliga verksamheten.

Huvuduppgifterna för en regeringsform är alltså att ge grunderna för det representativa och parlamentariska systemet och för fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen, övriga förvaltningsmyndigheter, domstolarna och kommunerna. Härutöver bör bara ett fåtal förhållanden regleras i den nya RF. Dit hör sådana regler om medborgerliga fri- och rättigheter som har berörts i den allmänna motiveringen, vidare vissa särskilt viktiga procedurregler för riksdagen och regeringen samt bestämmelserna om statschefens ställning och befogenheter. Vissa specialregler för krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden bör också ingå i RF.

I systematiskt hänseende ansluter sig grundlagberedningens förslag till RF nära till FU:s. Liksom detta är beredningens förslag indelat i kapitel. Grunderna för det representativa och det parlamentariska systemet anges i ett par av kapitlen (2 och 5 kap.), funktionerna fördelas i några (7–11 kap.), procedurregler för riksdagen och regeringen ges i två kapitel (3 och 6 kap.), statschefens befogenheter anges i ett (4 kap.) och de särskilda bestämmelserna för krig m. m. är samlade i ett kapitel (12 kap.). Grundlagberedningen har, liksom FU, brutit ut ett antal fundamentala regler om statsskicket till ett inledande kapitel (1 kap.).

1.3 *De särskilda stadgandena*

1 kap. STATSSKICKETS GRUNDER

1 §

I likhet med FU finner grundlagberedningen det naturligt att den nya grundlagen kommer att inledas med ett stadgande som i koncen-

trerad form uttrycker vissa fundamentala principer för statsskicket. Den föreslagna 1 § är avsedd att vara ett sådant stadgande.

I grundlagberedningens förslag till RF har de inslag av en personlig kungamakt som finns i 1809 års RF tagits bort. Riksdagen väljs av medborgarna, statsministern tillsätts genom en riksdagsprocedur och regeringen är ansvarig enbart inför riksdagen och väljarna, övriga samhällsorgan grundar alla sin ställning direkt eller indirekt på riksdagsbeslut. Statschefen medverkar inte i någon beslutsprocess. Det synes därför naturligt att den nya RF får inledas med satsen att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.

En fri åsiktsbildning har i Sverige liksom i andra västerländska stater varit en av drivkrafterna i utvecklingen mot demokrati och välstånd. Den politiska demokratin har blivit befäst genom allmän och lika rösträtt. Den fria åsiktsbildningen och den allmänna och lika rösträtten kan enligt beredningens mening sägas vara folkstyrelsens starkaste fundament; att den svenska folkstyrelsen bygger därpå sägs ut i den inledande paragrafen.

2 §

I 1 § angavs att den svenska folkstyrelsen bygger bl. a. på allmän och lika rösträtt. I 2 § ges den grundläggande regeln om den folkrepresentation som väljes med allmän och lika rösträtt, riksdagen. Genom satsen att riksdagen är folkets främsta företrädare klargör grundlagens inledande kapitel att statsskicket är representativt. Avfattningen markerar att medborgarna regionalt och lokalt kan ha andra företrädare; se därom under 5 §.

I paragrafen anges även riksdagens viktigaste funktioner. Här sägs sålunda att riksdagen stiftar lag och bestämmer hur statens medel skall användas samt att den granskar rikets styrelse och förvaltning. Vissa begränsningar och delegationsmöjligheter föreslås emellertid: därvidlag skall bestämmelser i några av de följande kapitlen gälla.

Skatt till staten skall beslutas genom lag (se 6 kap. i den allmänna motiveringen). Riksdagens bestämmanderätt över statsskatt bör emellertid enligt beredningens mening komma till direkt uttryck i detta inledande kapitel. En viss delegationsmöljighet föreslås även här; därom hänvisas till 8 kap.

3 §

Såsom beredningen har utvecklat i 2 kap. av den allmänna motiveringen skall statschefen enligt förslaget främst ha representativa uppgifter. Att kungen skall vara rikets statschef anges i denna paragraf. Statschefens funktioner med avseende på regeringsarbetet och samrådet i utrikesnämnden anges i 4 och 9 kap. Vem som skall vara statschef när kungen har förfall regleras i 4 kap. Där behandlas också frågorna, vem som skall utöva statschefens funktioner när kungen inte har fyllt tjugofem år och när tronen är vakant.

4 §

Regeln i 4 § fullföljer linjen i 1 och 2 §§: liksom det där ges regler om allmän och lika rösträtt och om det representativa systemet, bestäms i 4 § att statsskicket skall vara parlamentariskt. Regeringen skall styra riket men under ansvar inför riksdagen.

Den närmare innebörden av att regeringen styr riket framgår av RF i övrigt. Av bestämmelserna i 7 och 8 kap. om lagstiftningen och om finansmakten framgår sålunda att regeringens behörighet tar vid där riksdagens slutar eller där riksdagen upphör att utöva sin behörighet. Regeringen kan sålunda förordna om verkställighet av lag, den kan i viss omfattning besluta förordningar efter delegation av riksdagen, den har också "restkompetensen" i fråga om normgivningen. Beträffande statens utgifter sägs i 8 kap. att riksdagen skall anvisa medel under särskilda anslag och att medlen står till regeringens disposition i enlighet med riksdagens föreskrifter. Att regeringen styr riket innebär vidare att regeringen har ansvaret för utrikespolitiken i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 9 kap. I 10 kap. sägs ut att de statliga förvaltningsmyndigheterna

lyder under regeringen; dessa står alltså till regeringens förfogande som organ vid styrandet av riket. Även andra bestämmelser i RF anger i skilda hänseenden att regeringen har vissa uppgifter. Det är självklart att regeringen i allt sitt handlande skall hålla sig inom de rättsliga ramar som grundlagen anger och som följer av riksdagens beslut i övrigt.

Att regeringen styr under ansvar inför riksdagen kan sägas framgå indirekt av många bestämmelser i RF som gör det möjligt för riksdagen att få "sista ordet": bestämmelserna om lagstiftning, om utgiftsregleringen osv. Av särskilt stor principiell betydelse är reglerna om misstroendeförklaring som gör det möjligt för riksdagen att framtvinga regeringens avgång, låt vara med möjlighet för regeringen att i stället förordna om upplösning av riksdagen och val av ny riksdag.

5 §

I likhet med FU anser grundlagberedningen att den kommunala självstyrelsen bör betraktas som en av statsskickets grunder. En bestämmelse därom bör alltså finnas i grundlagens 1 kap. Bestämmelsen gäller olika slag av kommuner, både landstingskommuner och primärkommuner.

Ett moment i den kommunala självstyrelsen är att regeringen inte skall kunna ändra indelningen i kommuner oberoende av en medborgerlig opinion. Å andra sidan skulle det i hög grad komplicera förfarandet vid indelningsändringar, om varje sådan skulle behöva underställas riksdagen. En rimlig medelväg, som stämmer väl överens med praxis, är att riksdagen skall medverka vid fastställandet av grunder för ändringar i indelningen. I första stycket av paragrafen anges i enlighet härmed att grunderna för ändringar i kommunindelningen skall bestämmas genom lag.

I 2 § sägs att riksdagen är folkets främsta företrädare; här stadgas att medborgarna i kommunerna skall företrädas av valda ombud. Den representativa demokratin föreskrivs alltså även för kommunerna. De undantag härifrån som kan göras nu torde alltigenom hänföra sig till de kyrkliga kommunerna. Enligt övergångsbestämmelserna (p. 9) kan undantag för dem göras även i fortsättningen.

6 §

Som beredningen har utvecklat under rubriken till förslaget till RF skall RO inte vidare vara grundlag, om förslaget genomföres. I övrigt föreslås ingen ändring i den nuvarande ordningen; utom RF skall alltså SO och TF vara grundlagar.

Vilka författningar som är grundlagar är enligt grundlagberedningens mening så betydelsefullt att bestämmelsen därom bör ingå i RF:s 1 kap.

7 §

I ett modernt samhälle av Sveriges typ fordras en mångfald organ för att omsätta de grundläggande besluten i praktiken. Detta är delvis en fråga om arbetsfördelning: riksdagen eller en kommunal beslutande församling kan inte fatta beslut om varje angelägenhet. Saken har emellertid också en principiell sida. Grundlagberedningen anser det därför nödvändigt att ange de yttre gränserna för de beslutande organens kompetens.

Att rättskipningen på detta sätt i det dagliga arbetet skall vara oberoende av den lagstiftande makten är erkänt sedan länge; en annan sak är att denna bör ha möjligheter att kontrollera hur lagarna tillämpas. I uppgiften att tillämpa lagar ligger att föreskrifter givna för särskilda fall av administrativ myndighet inte skall följas av domstolarna: domstolarna är i denna mening oberoende även av regeringsmakten.

De statliga förvaltningsmyndigheterna är, som beredningen yttrade under 4 §, regeringens organ vid styrandet av riket. I åtskilliga hänseenden fungerar förvaltningsmyndigheterna som organ för rättstillämpning; de fyller därvid en uppgift liknande domstolarnas. Även förvaltningsmyndigheterna är så-

ledes i många hänseenden oberoende både av riksdagen och av regeringen.

Det sagda innebär att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna har en konstitutionell betydelse därigenom att den kompetens, som grundlagen ger dem, samtidigt i en viss mening betecknar yttre gränsen för riksdagens och regeringens handlande: har en förvaltningsmyndighet genom en författningsbestämmelse fått att sköta en viss uppgift, kan inte riksdagen och i regel ej heller regeringen ingripa i skötseln av uppgiften utan att bestämmelsen ändras. De verkställande organens funktioner är av nu anförda skäl ett viktigt moment i statsskicket. En erinran om dem bör därför göras i RF:s inledande kapitel. Funktionerna är närmare angivna i 10 kap.

De kommunala myndigheterna är delvis organ för verkställande av de kommunala fullmäktigförsamlingarnas (landstingen inräknade bland dem) beslut. Till mycket betydande del kan de emellertid uppfattas som organ för tillämpning av riksdagens lagbeslut. Detta gäller i särskilt hög grad de myndigheter som är verksamma inom den s. k. specialreglerade kommunalförvaltningen. Men även kommunalförvaltningen i övrigt kan betraktas som en form av utövning av offentlig makt, ytterst delegerad av riksdagen.

Ordet "myndighet" begagnas i förslaget så att det inte omfattar riksdagen eller de kommunala beslutande församlingarna (landstingen och kommunfullmäktige) men väl övriga statliga och kommunala organ. Regeringen är således en myndighet. Även domstolarna betraktas som myndigheter i denna vidsträckta mening av ordet. Andra myndigheter än domstolarna betecknas förvaltningsmyndigheter. Ehuru regeringen förestår den statliga förvaltningen och själv i viss mån fullgör förvaltningsuppgifter, betecknas den i förslaget, närmast av tekniska skäl, inte som förvaltningsmyndighet. Även domstolarna fullgör i vissa hänseenden förvaltningsuppgifter.

Grundlagberedningen avser inte att från begreppet myndighet utesluta sådana organ som utövar offentlig makt utan att formellt vara organiserade i offentligrättsliga former. Principiellt är varje organ som utövar offentlig makt en myndighet. Då det gäller att dra gränsen kring begreppet myndighet torde man kunna hämta ledning i begreppet "myndighetsutövning", som har blivit definierat i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) och motiven till denna föreskrift (prop. 1971: 30 del 2 s. 331). Med myndighetsutövning menas i föreskriften "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande". Innebörden av begreppet har också diskuterats i motiven till ett förslag till skadeståndslag som nyligen har lagts fram för riksdagen (prop. 1972:5 s. 311, 498, 622).

Som myndighet kan alltså enligt förslaget betraktas också organ med en formellt privaträttslig status men med uppgifter att i ett eller annat hänseende ombesörja myndighetsutövning i den angivna meningen. Ingenting hindrar att ett och samma organ i ett hänseende kan vara myndighet i denna mening och i övrigt ett privat organ. Det måste betonas att gränserna härvidlag är oklara.

Den här angivna innebörden av begreppet myndighet är naturlig med tanke på att RF är en grundlag. En av grundlagens uppgifter är att ge grundläggande regler om formerna för utövning av statlig makt. Bleve det möjligt att anförtro utövningen av statlig makt åt organ som inte betraktades som myndigheter, så skulle de garantier och de kontrollmedel som grundlagen anvisar kunna förlora i räckvidd. Man kan här jämföra med tolkningen av begreppet myndighet i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet (se t. ex. RÅ 1968 nr 42).

8 §

Det brukar anses att 16 § i 1809 års RF, som har sitt ursprung i den medeltida konungaeden införd i konungabalken i Magnus Erikssons landslag, ger uttryck åt principen om normmässighet i myndigheter-

nas rättstillämpning och maktutövning. FU föreslog att paragrafen skulle föras över till den nya RF med smärre jämkningar, huvudsakligen redaktionella. I ett särskilt yttrande föreslogs i stället en kortare avfattning av paragrafen.

Även grundlagberedningen anser att den nya RF bör ge uttryck för grundsatsen om normmässighet i all myndighetsutövning. Vissa stadganden i 10 kap. av förslaget om förvaltning och rättskipning kan ses som uttryck för samma grundsats. De är tämligen utförliga och kanske inte helt lättillgängliga. Det är lämpligt att RF:s inledande kapitel mera expressivt slår fast principen om normmässighet. Beredningen anser att man uppfyller sådana krav genom att i RF:s inledningskapitel införa den version av principen om normmässighet som förordades i det här ovan nämnda särskilda yttrandet. I enlighet härmed bör alltså i grundlagstexten föreskrivas att "rikets myndigheter skall styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd".

2 kap. RIKSDAGEN

Reglerna i förslaget till RF om riksdagen är dels sådana som bestämmer riksdagens sammansättning och arbetsformer, dels sådana som bestämmer riksdagens behörighet och dess arbetsuppgifter. Bestämmelserna om riksdagens sammansättning är samlade i 2 kap., bestämmelserna om dess arbetsformer finns i 3 kap. Dess behörighet och uppgifter är reglerade på flera olika ställen i förslaget; dess uppgifter vid regeringsbildningen i 5 kap., dess behörighet vid lagstiftningen i 7 kap. osv.

Med bestämmelser om riksdagens sammansättning syftar beredningen på reglerna om dess storlek, om rösträtten vid val till riksdagen, om valperiodens längd och möjligheter att under valperiod upplösa riksdagen och anordna extra val, om indelning i valkretsar, om fördelning av mandat mellan valkretsar och mellan partier, om valbarhets- och behörighetsregler och om prövning av valbesvär. Endast de grundläggande reglerna tas upp i förslaget till RF; i åtskilliga hänseenden fordras kompletterande regler, som torde kunna få sin plats i vallagen.

1 §

Det synes lämpligt att inleda kapitlet med en paragraf som dels anger vissa av de viktigaste principerna för riksdagens bildande, nämligen att den skall utses genom fria, hemliga och direkta val, dels bestämmer dess storlek, dels säger ut att den skall bestå av en enda kammare. Så har skett i denna paragraf. Paragrafen innehåller också en regel om att det skall finnas ersättare för ledamöterna. Frågan om ersättare för riksdagens ledamöter har GLB behandlat i ett särskilt betänkande (SOU 1970:17); detta betänkande är under prövning i justitiedepartementet. I övrigt innehåller paragrafen ingenting nytt i jämförelse med vad som gäller nu utom att ledamotsantalet föreslås bli sänkt från 350 till 349 ledamöter. Det främsta motivet är att man vill så långt möjligt undvika lika röstetal vid omröstning. I fråga om en mera vittgående minskning av antalet ledamöter hänvisas till vad som yttras i 4 kap. av den allmänna motiveringen.

2 §

Beträffande gällande rätt se 14 § RO.

En sänkning av rösträttsåldern skulle enligt beredningens uppfattning vidga demokratin genom att dels öka andelen röstberättigade medborgare, dels stimulera ungdomens politiska intresse. Genom bl. a. förbättrad skolundervisning i samhällskunskap, massmediernas informationsverksamhet och föreningsverksamheten bör flertalet ungdomar efter hand få bättre förutsättningar att ta ställning i politiska frågor, redan innan de uppnår den nu gällande rösträttsåldern. Beredningen föreslår på dessa grunder, att rösträttsåldern sänks till 18 år. Vid valet av denna åldersgräns har beredningen beaktat den betydelse som 18-årsgränsen i andra sammanhang har för inträdandet av medbor-

gerliga rättigheter och skyldigheter. Den civilrättsliga handlingsförmåga, som numera är anknuten till 18-årsåldern, är exempelvis så omfattande, att det inte utan fog kan hävdas, att myndighet väsentligen inträder redan vid denna ålder. Man kan vidare hänvisa till att värnpliktsåldern sedan länge är 18 år samt till att rätt att ingå äktenskap inträder vid samma ålder. Beredningen avser emellertid inte att med sitt förslag om sänkning av rösträttsåldern upphäva det traditionella sambandet mellan rösträttsålder och myndighetsålder. Beredningen har nämligen förutsatt att myndighetsåldern även i framtiden kommer att sammanfalla med rösträttsåldern. Då frågan om myndighetsåldern inte omfattas av beredningens utredningsuppdrag, kan beredningen emellertid inte framlägga något formligt förslag i detta hänseende. Eftersom åldern för valbarhet till riksdagen enligt beredningens förslag även fortsättningsvis skall följa myndighetsåldern (se nedan under 11 §), kommer en sänkning av myndighetsåldern till 18 år att medföra en motsvarande sänkning av valbarhetsåldern.

Rösträttens inträdande är för närvarande inte anknutet till medborgarens ålder på valdagen utan till hans ålder vid kalenderårsskiftet närmast före valet. Denna ordning har röstlängdstekniska orsaker. Det är emellertid enligt beredningens uppfattning önskvärt att rösträtten, liksom andra till viss ålder anknutna rättigheter, i princip inträder samma dag som den berörda personen uppnår en angiven ålder. Eftersom det numera föreligger tekniska förutsättningar för att upprätta röstlängderna på grundval av medborgarnas ålder på valdagen, bör i fortsättningen rösträtt tillkomma den som senast på valdagen uppnår rösträttsåldern 18 år. Om röstning kan ske under flera dagar, bör rösträtt föreligga för alla dem som har uppnått rösträttsåldern senast på den sista av dessa dagar.

Beredningen har ingående prövat frågan huruvida nuvarande regel att omyndighetsförklaring alltid skall medföra rösträttens förlust bör oförändrad överföras till den nya författningen. Därvid har beredningen bl. a. övervägt möjligheten att föreskriva, att endast den som har förklarats omyndig på sådan grund som anges i 10 kap. 1 § första stycket 1 föräldrabalken – av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamhet föranledd oförmåga att handha personliga eller ekonomiska angelägenheter – skall förlora sin rösträtt. Beredningen har emellertid avvisat denna lösning, eftersom den skulle göra det möjligt för den sjuke eller dennes anhöriga att disponera över rösträtten genom att välja någon annan möjlig grund för omyndighetsförklaringen. Enligt beredningens mening är det inte heller möjligt att ersätta sambandet mellan omyndighetsförklaring och förlust av rösträtt med ett fristående kriterium, som skulle ange de personer vilka på grund av sin sinnesbeskaffenhet inte bör ha rösträtt. Det torde nämligen möta mycket stora svårigheter att bestämma och klart ange vilken grad av själslig abnormitet, som bör krävas för att en person skall förklaras förlustig sin rösträtt. Man skulle även i övrigt stöta på svårlösta problem när det gällde att utforma reglerna om ett institut av angivet slag på sådant sätt, att detta bleve praktiskt användbart utan att rättssäkerhetskraven träddes för när. Enligt beredningens uppfattning torde det därför föreligga endast två lösningar. Den ena är att bibehålla nuvarande ordning och alltså föreskriva att omyndighetsförklaring alltid skall medföra förlust av rösträtten; den andra är att tillerkänna alla medborgare, som har uppnått rösträttsålder, rösträtt utan hänsyn till om de är omyndigförklarade eller ej. Många omyndigförklarade, särskilt sådana som är drabbade av svåra psykiska störningar, saknar den erfarenhet och det omdöme som krävs för att ta ställning i ett val. De kan lättare än andra bli offer för otillbörlig påverkan. Särskilt för att förebygga stötande konsekvenser härav har beredningen stannat vid att förorda att nuvarande ordning bibehålles.

I förslaget till lagtext har inte intagits någon direkt motsvarighet till regeln att rösträtt ej tillkommer den, som på grund av

domstols förklaring efter uppnådd myndighetsålder skall förbliva omyndig. Det föreslagna stadgandet är emellertid avfattat så att det omfattar även detta fall.

Bestämmelserna i paragrafen överensstämmer i övrigt med gällande rätt. En nyhet i förhållande till 14 § RO är ett uttryckligt förbehåll om att bestämmelser om rösträtt för svenska medborgare som ej är bosatta i riket skall meddelas i lag; därmed avses vallagen. Frågan om utvidgning av utlandssvenskarnas rösträtt övervägs av valtekniska utredningen. Beredningen har därför ansett sig icke böra ta upp detta ämne till prövning i sak.

Grundlagberedningen har vid sitt arbete med rösträttsfrågorna även haft att överväga huruvida man bör tillerkänna i riket bosatta utländska medborgare rätt att delta i val av kommunfullmäktige och landstingsmän (KU 1968:10, rskr 1968:96). Beredningen har stannat för att inte föreslå att det införes någon form av kommunal rösträtt för icke svenska medborgare. Avgörande för detta ställningstagande har varit flera omständigheter. Eftersom det inte finns någon klar gräns mellan statliga och kommunala angelägenheter, gör sig de principiella skäl, som talar mot att tillerkänna icke svenska medborgare rösträtt i riksdagsvalen, gällande även i fråga om kommunala val. Det visar sig därjämte att en reform av ifrågavarande slag skulle medföra stora praktiska svårigheter, bl. a. när det gäller att bestämma vilka icke svenska medborgare som skall ha rösträtt. Om rösträtten anses vara väsentlig för invandrarnas anpassning i Sverige, bör man enligt beredningens mening i stället bereda dem möjligheter att tidigare än nu få fullständiga politiska rättigheter. Detta kan uppnås genom att tiden för erhållande av svenskt medborgarskap förkortas.

3 §

I överensstämmelse med vad som gäller nu föreskrivs i denna paragraf att ordinarie val till riksdagen skall förrättas vart tredje år. Att valperioden skall vara treårig var ett av momenten av den överenskommelse angående gemensam valdag för riksdags- och kommunalval, m. m., som år 1967 ingicks mellan de i grundlagberedningen företrädda partierna. Som beredningen har yttrat i den allmänna motiveringen (under 4.1) bör de beslut som grundades på denna överenskommelse inte tas upp till omprövning nu.

I samma kap. av den allmänna motiveringen (under 4.6) har beredningen angivit, varför tidpunkten för val inte regleras genom RF: det är önskvärt att kunna flytta valen till våren, om det blir möjligt att lägga om budgetåret.

4 §

Beträffande gällande rätt se 49 och 108 §§ RF samt 3 och 5 §§ RO.

Reglerna om upplösning av riksdagen (nyvalsförordnande och avbrytande av riksdagssession) blev föremål för översyn i samband med kammarreformen. De behöver därför inte omprövas nu annat än i detaljer. Det förslag beredningen lägger fram innebär sålunda liksom de gällande bestämmelserna att ett extra val gäller bara för återstoden av löpande treårsperiod, inte för en ny sådan.

I 35 § RO föreskrivs nu viss form för tillkännagivande av förordnande om nyval och av beslut att avbryta riksdagssession. Det synes inte nödvändigt att ett motsvarande stadgande införs i RF. För meddelande till riksdagen kan regeringen välja form som anvisas av RO, dvs. skrivelse eller muntligt meddelande (se 3 kap. 6 § RO jämte tilläggsbestämmelser). Det kan också vara naturligt att regeringen kungör sitt ställningstagande genom Svensk författningssamling.

För närvarande gäller att riksdagen efter nyvalsförordnande skall sammanträda i sin nya sammansättning inom tre månader efter förordnandet. Som beredningen kommer att utveckla under 5 § anknyts enligt förslaget tiden för en nyvald riksdags första sammanträde generellt till valdagen, och detta gäller även vaderiksdag. Det torde med tanke därpå vara lämpligast att begränsa tidrymden mellan förordnandet om valet och den nya

riksdagens sammankomst genom att reglera tiden för det extra valet. Så görs i förslaget, och tiden sätts därvid till två månader från förordnandet.

Beredningen har övervägt en särskild regel för det fallet att tvåmånadersgränsen skulle leda till att valet måste hållas under sommaren. En sådan regel skulle exempelvis kunna innebära att, om beslut om valet fattas mellan mitten av april och mitten av juli, valet skall kunna anstå till senare delen av september. Ett val under semestermånaderna eller under sådan tid att partiernas valförberedelser måste göras under semestertid är självfallet ingenting önskvärt. En spärregel av det angivna slaget skulle emellertid kunna få egendomliga konsekvenser: en regering som tidigt under våren har drabbats av en misstroendeförklaring skulle efter förordnande om extra val kunna hålla sig kvar något halvår även om den saknade stöd bland väljarna. Beredningen håller före att problemet får lösas utan några bestämmelser. Skulle den politiska situationen någon gång vara sådan att partierna eller några av dem framkallar ett förordnande om extra val så att val på sommaren blir nödvändigt, får valet hållas inom två månader med de konsekvenser för valdeltagande osv. som kan uppkomma.

I 108 § RF föreskrivs nu att efter ett nyval ett ytterligare förordnande om nyval inte får meddelas förrän fem månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Tanken med denna spärr är att den nyvalda riksdagen alltid skall hinna slutföra budgetregleringen. Ingen motsvarande tidsspärr gäller tiden efter ett ordinarie val; då kan regeringen förordna om nyval genast efter det att den nya riksdagens valperiod har börjat.

Beredningen vill förorda att tidsspärren, som är mindre påkallad i ett parlamentariskt statsskick, förkortas till tre månader. Ett särskilt motiv för förkortningen är att riksdagen med den nya utskottsorganisationen torde ha bättre möjligheter än förut att klara av budgetarbetet på tre månader. Å andra sidan finns det ett principiellt betydelsefullt motiv för att spärren mot upplösningsbeslut skall gälla även efter ordinarie val: en regering som har lidit nederlag i ett val bör inte kunna omintetgöra valet genom att upplösa den nya riksdagen innan den har hunnit ta ställning till regeringsfrågan. Den tremånadersfrist som beredningen föreslår bör alltså gälla efter alla val.

Under 5 kap. 10 § diskuterar beredningen, om det skall gälla några särskilda begränsningar av en expeditionsministärs behörighet. Diskussionen mynnar ut i att någon sådan begränsning inte behöver föreskrivas. I ett hänseende bör dock behörigheten begränsas genom en uttrycklig föreskrift; en expeditionsministär – varmed beredningen menar en regering som fungerar för löpande ärenden m. m. efter det att statsministern har entledigats – bör inte under några förhållanden kunna förordna om extra val. I detta sammanhang erinras om den i den allmänna motiveringen (under 5.3) nämnda regeln om automatisk upplösning efter fyra misslyckade omröstningar om förslag till ny statsminister. Häri ligger ett yttersta medel att lösa en utdragen regeringskris, varvid alltså riksdagen upplöses utan beslut av regeringen. Här skall självfallet inte gälla någon spärr under tiden närmast efter valet.

5 §

Som beredningen har yttrat i den allmänna motiveringen (under 4.5) förutsätter beredningens förslag om proceduren vid regeringsbildning att tiden mellan val och den nya riksdagens första sammanträde blir avsevärt kortare än den är nu vid ordinarie val. Med den nya valteknik som förbereds med tanke på 1973 års val kommer detta också att bli möjligt; man torde kunna utgå från att, om sammanräkningen genomförs planenligt, det officiella valresultatet skall föreligga omkring en vecka efter valdagen.

Skulle förslaget om den nya valtekniken inte bli genomfört till det val då beredningens förslag skall tillämpas första gången (1976 års ordinarie val eller extra val tidigare under samma valperiod), är det enligt bered-

ningens mening nödvändigt att med andra medel åstadkomma att valresultatet föreligger ungefär vid samma tidpunkt, dvs. omkring en vecka efter valet.

Det ligger ett värde i att riksdagens sammanträde börjar vid en tidpunkt som är bestämd långt i förväg. Beredningen har därför vid valet mellan tänkbara regler stannat vid att föreslå att riksdagen som regel skall samlas på tolfte dagen efter valdagen, dvs. som regel en fredag. Man kan emellertid knappast gardera sig helt mot att sammanräkningen fördröjs eller att valresultatet eljest publiceras så sent att riksdagen inte kan samlas på tolfte dagen. Med tanke på sådana fall föreskriver förslaget att riksdagen inte i något fall skall samlas tidigare än fyra dagar efter det att valets utgång har kungjorts.

Liksom gällande grundlagar bör den nya RF göra klart att det alltid finns en riksdag som skall kunna kallas in till urtima riksmöte, då det behövs. Den gamla riksdagen bör alltså bestå tills den nya samlas. Denna regel leder till att riksdagens valperiod kommer att variera något i längd. Detta synes inte innebära någon större nackdel.

Det är en fördel att i RF och RO kunna begagna termen "riksdagens valperiod". En definition av begreppet införes i denna paragraf.

6 §

Liksom nu bör riket vara indelat i valkretsar för riksdagsval. Som beredningen har yttrat i den allmänna motiveringen har valkretsindelningen mindre betydelse med det nya riksproportionella valsystemet än den hade på tvåkammarriksdagens tid, då valet var proportionellt bara inom valkretsarna. Någon översyn av valkretsindelningen har beredningen därför inte gjort.

7–10 §§

De regler om mandatfördelningen mellan valkretsarna och mellan partier som vid kammarreformen infördes i 16–19 §§ RO överförs med obetydliga jämkningar till dessa paragrafer. Vissa av bestämmelserna är dock sådana att de lämpligen bör placeras i vallagen. Detta gäller bl. a. principerna för fördelning av partiernas utjämningsmandat mellan skilda valkretsar.

11 §

Regeln i 26 § RO om behörighet att vara riksdagsledamot överförs med en mindre jämkning till denna paragraf. Beredningen anser att behörighetsåldern även framdeles bör sammanfalla med myndighetsåldern. Om denna, i enlighet med vad beredningen har uttalat sig för under 2 §, sänks till 18 år, skulle alltså även behörighetsåldern bli 18 år.

Som ett andra stycke i paragrafen tar beredningen upp en bestämmelse om att ledamot eller ersättare inte får lämna sitt uppdrag utan riksdagens medgivande. Bestämmelsen stämmer överens med vad FU föreslog därom (se SOU 1963:17 s. 314). Det synes principiellt mest tillfredsställande att riksdagen själv skall pröva ansökan från riksdagsledamot att få lämna uppdraget. En prövning under tid då riksdagen inte är samlad är, praktiskt sett, mindre påkallad i och med att det kommer att finnas ersättare som kan uppehålla mandatet tills efterträdare har blivit utsedd.

12 §

Beträffande gällande rätt se 22 § och 32 § 2 RO.

Riktigheten av ett riksdagsval, varmed här avses inte bara ordinarie val, extra val och omval utan även förrättning för utseende av efterträdare till avgången riksdagsledamot eller av ny ersättare, bör liksom hittills kunna prövas endast efter besvär. Vissa bestämmelser om överklagande av riksdagsval har intagits i förevarande paragraf, vilken därjämte innehåller ett stadgande om prövningen av ledamöters och ersättares behörighet.

Det är självfallet av stor vikt, att överkla-

gande av ett riksdagsval inte medför att riksdagen får arbeta en längre tid utan att dess sammansättning har blivit definitivt fastställd. Beredningens förslag om ett snabbare valgenomslag kommer därför att ställa stora krav på valprövningsprocessens snabbhet och gör det därjämte önskvärt att förordnanden om omval blir förhållandevis sällsynta.

Den valteknik som har föreslagits av VTU (SOU 1971:72) innebär att vissa typer av fel – t. ex. sigillfel som tidigare i flera fall har föranlett omval – kommer att helt elimineras. I andra hänseenden innebär förslaget att felriskerna reduceras. Det kan emellertid inte uteslutas att med den nya valtekniken följer nya typer av fel, t. ex. maskinfel av olika slag. Det är därför svårt att nu göra några mer bestämda uttalanden om vilka verkningar den nya valtekniken kommer att få i fråga om riskerna för fel i samband med valförrättningar. Det förefaller emellertid inte osannolikt att den nya valtekniken är ägnad att, åtminstone i viss mån, nedbringa antalet fel.

Man kan emellertid i detta sammanhang inte bortse från konsekvenserna av det riksproportionella valsystemet. Detta medför att ett fel, som har begåtts i en valkrets, kan få betydelse även för val i andra valkretsar, vilket i sin tur har till följd dels att besvärsrätt får anses föreligga för varje röstberättigad medborgare beträffande valförrättningen i vilken valkrets som helst, dels att sannolikheten för att ett fel skall kunna inverka på valutgången är större än vad som var fallet vid det tidigare valsystemet. Båda dessa omständigheter är ägnade att öka besvärsfrekvensen; den senare kan dessutom förväntas medföra att ett konstaterat fel oftare än förr leder till förordnande om omval. (I samband med 1970 års riksdagsval förekom dock endast två fall av valbesvär, se RÅ 1970 Ju 74 och 75.)

Som närmare har utvecklats av regeringsrättens ledamöter (prop. 1968:27 s. 167 ff) torde införandet av det riksproportionella valsystemet vidare ha medfört att besvärsprövningen har försvårats. Beredningen lägger visserligen nu fram förslag till ett stadgande om grunderna för prövningen av valbesvär, vilket är avsett att införas i vallagen och som innebär att fel i samband med valförrättning skall föranleda rättelse i något mindre utsträckning än vad som nu är fallet. Det kan emellertid trots detta och trots de eventuella följderna av den nya valtekniken inte utslutas att riksproportionaliteten medför att det valprövande organet blir hårdare belastat än tidigare. Med hänsyn härtill anser beredningen, att erforderliga garantier för att valbesvärsmålen alltid skall kunna avgöras med den snabbhet, som nödvändiggöres av det omedelbara valgenomslaget, kan erhållas endast om valbesvären blir föremål för en friare prövning och en smidigare handläggning än vad som kan ske inom ramen för ett domstolsförfarande. Möjlighet till en friare prövning av valbesvärsmålen skulle vidare innebära att man i något större utsträckning än för närvarande kunde undvika omvalsförordnanden i sådana fall där ett omval med hänsyn till omständigheterna ter sig omotiverat. Beredningen vill emellertid understryka att prövningen av valbesvär självfallet även i fortsättningen skall ha karaktär av rättstillämpning.

Beredningen föreslår på grund av det nu anförda att det för prövningen av besvär över riksdagsval inrättas ett särskilt organ, valprövningsnämnden, som även skall ha att pröva besvär över val av landstingsmän och kommunfullmäktige. Nämnden föreslås därjämte erhålla vissa andra uppgifter, vilka rör riksdagens sammansättning, nämligen granskning av bevisen om val av ledamöter och ersättare (1 kap. 5 § förslaget till riksdagsordning) samt prövning av ledamöters och ersättares behörighet. Nämnden skall vidare efter besvär pröva vissa val inom riksdagen (7 kap. 5 § förslaget till RO).

Sedda mot bakgrund av riksdagens ställning som det främsta statsorganet gör de uppgifter, som skall åvila valprövningsnämnden, det naturligt att dennas ledamöter utses av riksdagen. Grundlagstexten innehåller inte några kompetensvillkor i fråga om nämndens ledamöter. Med hänsyn till de konsekvenser

som kan följa av nämndens avgöranden anser beredningen det emellertid lämpligt att personer med politisk erfarenhet ingår i nämnden. Beredningen utgår vidare från att erforderlig juridisk och valteknisk sakkunskap kommer att finnas representerad i denna, något som underlättas av att nämndens ledamöter kan väljas såväl utom som inom riksdagen. Att ordföranden skall väljas på grund av sin särskilda sakkunskap får anses framgå av bestämmelsen att denne skall väljas särskilt. Av stadgandena i 8 kap. 2 § och 7 kap. 8 § förslaget till riksdagsordning framgår att ersättare skall finnas för nämndens ordförande och övriga ledamöter. Eftersom det från principiella synpunkter kan anses vara mindre tilltalande, att den nyvalda riksdagen själv utser det organ, som skall ha att pröva, om den är lagligen sammansatt, har bestämmelserna om nämndens valperiod utformats så, att besvär över riksdagsval kommer att prövas av den valprövningsnämnd, som har utsetts av den gamla riksdagen. Det synes naturligt att vallagen får innehålla en föreskrift med innebörden att denna valprövningsnämnd skall pröva alla besvär över de samtidigt förrättade kommunalvalen, även om prövningen inte är slutförd när ny valprövningsnämnd väljes.

I den andra meningen i paragrafens första stycke har intagits en bestämmelse av samma innebörd som stadgandet i 22 § 2 st. RO. Bestämmelsen är avsedd att förhindra att tvekan vid någon tidpunkt uppstår om hur riksdagen är sammansatt. På grund av att för närvarande relativt lång tid förflyter mellan ett ordinarie riksdagsval och den nyvalda riksdagens första sammanträde har stadgandet i 22 § 2 st. RO närmast karaktär av reservbestämmelse. Av beredningens förslag om ett snabbare valgenomslag följer emellertid, att omval aldrig kan ske, innan den nyvalda riksdagen börjar sitt arbete. Bestämmelsen i första stycket kan därför förväntas få större praktisk betydelse än det nuvarande stadgandet.

I andra stycket återfinns en regel om prövning av riksdagsledamots och ersättares behörighet. Enligt 32 § 2 RO tillkommer det för närvarande riksdagen att pröva behörigheten för de riksdagsledamöter mot vilka anmärkning förekommer. Denna riksdagen tillkommande befogenhet anses tillika vara en riksdagen åvilande plikt. Behörighetsprövningen, vilken skall företagas ex officio, torde, i motsats till valprövningen som är inriktad på förhållandena i samband med valförrättningen, gälla förhållandena vid prövningstillfället. Behörighetsprövningen skiljer sig vidare från valprövningen genom att den är begränsad till att avse frågan om ledamoten uppfyller behörighetsvillkoren i 26 § RO. Med hänsyn till att valprövningsnämnden på grund av antalet ledamöter och sina smidigare arbetsformer är bättre lämpad för rättstillämpande verksamhet än riksdagen föreslår beredningen, att behörighetsprövningen överföres från riksdagen till valprövningsnämnden. Beredningen föreslår däremot inte någon ändring i fråga om behörighetsprövningens omfattning och utformning i övrigt. Valprövningsnämnden skall sålunda vara skyldig att självmant pröva om ledamot eller ersättare uppfyller behörighetsvillkoren i 11 §, men denna skyldighet skall inträda endast när det finns särskild anledning därtill, exempelvis att det har kommit till nämndens kännedom att det finns skäl att antaga att viss ledamot eller ersättare har förklarats omyndig eller förlorat sitt svenska medborgarskap. En av valprövningsnämnden avgiven förklaring att ledamot eller ersättare är obehörig medför att dennes uppdrag upphör.

Som redan nämnts föreslår beredningen att valprövningsnämnden efter val till riksdagen skall granska bevisen om val av ledamöter och ersättare. Den nuvarande fullmaktsgranskningen har till föremål endast att undersöka om fullmakterna har utfärdats i föreskriven form (32 § 1 RO). Enligt beredningens uppfattning låter sig den föreslagna utformningen av behörighetsprövningen lättast förena med en ordning innebärande att bevisgranskningen får samma begränsade inriktning som fullmaktsgranskningen. Valprövningsnämnden skall således, då den granskar bevisen, inte vidtaga

några särskilda åtgärder för att pröva ledamöternas och ersättarnas behörighet. Av stadgandet om behörighetsprövning följer emellertid, att valprövningsnämnden vid bevisgranskningen liksom eljest har att vidtaga åtgärder för att pröva ledamots eller ersättares behörighet, om den skulle finna att det föreligger särskild anledning att göra detta.

13 §

Då det i denna paragraf i fråga om närmare bestämmelser hänvisas till RO eller annan lag syftas beträffande val av ledamöter i valprövningsnämnden på RO och i övrigt på vallagen.

3 kap. RIKSDAGSARBETET

Beredningen har i sitt förslag fört huvuddelen av bestämmelserna om riksdagsarbetet till RO. Som tidigare har framhållits förutsätter emellertid uppdelningen mellan RF och RO av de bestämmelser som gäller riksdagen att vissa för riksdagsskicket fundamentala regler införs i RF. Dessa regler har samlats i 3 kap. Vissa av dem tjänar därjämte ändamålet att ge erforderlig bakgrund åt bestämmelser i följande kapitel i RF.

Bestämmelserna i kapitlet är av två slag. I 1–5 §§ finns föreskrifter om riksdagens arbetsformer. Dessa lagrum fastslår grundsatser, som preciseras och avgränsas i RO. Också i andra kapitel i RF förekommer bestämmelser om förfarandet i riksdagen, vilka kompletterar dem i 3 kap. – Vidare innehåller kapitlet stadganden om de valda representanternas ställning och möjligheter att bedriva riksdagsarbetet. 6 och 7 §§ har till syfte att trygga en ohindrad och oberoende utövning av ledamotskapet i riksdagen. 8 § anger de huvudfall då ersättare skall överta ordinarie ledamots uppdrag och bestämmer ersättarens ställning, när han tar del i riksdagsarbetet.

Flertalet av de paragrafer som beredningen har föreslagit i 3 kap. RF hade motsvarigheter i FU:s förslag till RF, se 6 kap. 9–13 och 15–16 §§. FU:s motiv återfinns i SOU 1963:17 s. 311 ff, och remissyttrandena i SOU 1964:38 s. 91 ff.

1 §

Se för gällande rätt 49 § 1 mom. och 50 § första stycket RF samt 2 och 31 §§ RO.

Paragrafen slår först och främst fast att riksdagen skall sammanträda varje år för en sammanhängande arbetsperiod. Årliga riksmöten är en självklar förutsättning för att riksdagen skall kunna fullgöra de uppgifter som konstitutionen ålägger den. Grundregeln får sitt närmare innehåll genom bestämmelserna i 1 kap. 1–4 §§ RO. Av dessa framgår sålunda när på året riksmöte skall inledas, huruvida särskild kallelse erfordras och hur länge riksmöte pågår. – För det andra bestämmer lagrummet att riksdagen skall sammanträda till riksmöte i Stockholm. Liksom nu kan denna regel inte vara undantagslös. Det är nödvändigt att riksdagen kan sammanträda på annan ort än Stockholm, om riksdagens säkerhet eller frihet som följd av särskilda omständigheter äventyras i huvudstaden. Här avses också ett sådant fall som att ledamöternas hälsa där utsätts för fara, t. ex. på grund av en epidemi. Riksdagen och talmannen bör i sådana fall var för sig vara behöriga att besluta om annan sammanträdesort. Uppkommer fråga härom medan riksdagsarbetet pågår, får förutsättas att riksdagen träffar avgörandet.

I båda de angivna hänseendena möjliggör bestämmelser i 12 kap. avsteg under krig eller krigsfara. Enligt 6 § i nämnda kapitel kan sålunda riksdagens uppgifter i krig och vid krigsfara fullgöras av krigsdelegationen. 8 § räknar därjämte med möjligheten att i krig varken riksdagen eller dess krigsdelegation kan fullgöra sina uppgifter. Enligt 1 § kan bestämmas att riksdagen skall sammanträda på annan ort än Stockholm vid krig eller krigsfara. Beslut härom kan enligt paragrafen fattas av riksdagen och av talmannen. Pågår inte riksmöte, kan även regeringen besluta därom i samband med kallelse till riksmöte.

2 §

Se för närvarande 52 § RF.

Riksdagens talman intar redan nu en markerad ställning som riksdagens främste företrädare och som ledare för det parlamentariska arbetet. Beredningens förslag innebär att ytterligare uppgifter anförtros åt honom. Beredningen hänvisar till den översikt över talmannens uppgifter och funktioner som lämnas i kommentaren till 1 kap. 7 § RO. Av särskild betydelse är talmannens uppgift att leda förhandlingarna vid regeringsbildning och att lägga fram förslag för riksdagen till ny statsminister.

Med tanke på de omfattande och stundtals ömtåliga uppgifter som åvilar talmannen är det angeläget att hans person bärs upp av ett brett förtroende i riksdagen och av en stark tillit till hans oväld.

Grundlagberedningen föreslog i sitt betänkande om ersättare för riksdagsledamöterna att en ersättare bör utöva talmannens mandat i riksdagen. Skälen för denna ståndpunkt vinner i styrka, om talmannen för framtiden skall få vidgade befogenheter. En bestämmelse om ersättare för talmannen återfinns i 8 § i detta kapitel. Den innebär bl. a. att talmannen inte får delta i omröstningar och val i kammaren eller, annat än i särskilda fall, tillhöra riksdagsorgan. I konsekvens härmed förordar beredningen vidare att talmannen inte skall få yttra sig i sak under överläggningarna i kammaren (2 kap. 1 § RO) och att man avstår från tanken att låta talmannen fälla avgörandet vid lika röstetal i omröstning (jämför 5 kap. 6 § RO).

En ytterligare förstärkning av talmannens ställning uppnås om talmansval får avse, inte som nu ett år i taget, utan riksdagens hela valperiod. En förlängning av talmannens mandatperiod ger också säkerhet för god stabilitet i riksdagens arbetsplanering.

Beredningen har övervägt att öppna möjlighet för en kvalificerad majoritet inom riksdagen att entlediga talmannen från hans uppdrag under löpande mandatperiod men har funnit att en bestämmelse härom inte svarar mot något praktiskt behov.

Närmare bestämmelser om val av talman ges i 1 kap. 5 § andra stycket och 8 kap. 1 § RO.

Jämte talmannen bör för samma mandatperiod utses tre vice talmän. Beredningen räknar med att vice talman skall kunna deltaga aktivt i det politiska kammar- och utskottsarbetet. Någon ersättare träder enligt förslaget inte i vice talmans ställe när denne uppehåller talmansbefattningen. Vice talman ersätter inte heller utan vidare talmannen på dennes olika poster i riksdagen, så t. ex. inte som ordförande i förvaltningsstyrelsen. Beredningen har valt tekniken att särskilt ange när vice talman vid förfall för talmannen övertar uppgift som ankommer på denne. Det är naturligt att vice talmännen kommer i fråga för tjänstgöring i den turordning som deras talmansbeteckning anger.

3 §

Denna paragraf grundlagsfäster två betydelsefulla och för svenskt riksdagsskick karakteristiska principer: de enskilda riksdagsledamöternas förslagsrätt och den obligatoriska utskottsberedningen av ärenden.

Under rubriken till 3 kap. RO lämnar beredningen en översikt över rätten enligt förslaget att ta initiativ till riksdagsbeslut. Som där framhålls bör de enskilda ledamöternas förslagsrätt bestå också för framtiden.

Enligt 3 § första stycket är regeln att ledamot kan väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning. Riksdagsledamot kan alltså anhängiggöra ärende (se om terminologin avsnitt 2.2 i specialmotiveringen) i varje angelägenhet som över huvud taget faller under riksdagens beslutskompetens. Bestämmelsen hindrar inte att RO tidsmässigt begränsar förslagsrätten i sakfrågor.

Även så bestämd måste riksdagsledamots grundlagsenliga förslagsrätt vidkännas undantag. Sådana måste ha stöd i RF. Av 5 kap. 2 och 3 §§ RF följer att endast talmannen (vice talman) äger lägga fram förslag för riksdagen till ny statsminister. Och enligt 11

kap. 4 § måste yrkande om misstroendeförklaring väckas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter, om det skall upptas till prövning. En viss begränsning av rätten för ledamot att väcka lagförslag inom det normgivningsområde, som i första hand är regeringens, följer av stadgandet i 7 kap. 7 § andra stycket RF

Förslag från riksdagsledamot till beslut i en sakfråga skall som regel väckas i form av motion, se härom under 3 kap. 9 § RO.

I sitt betänkande om en ny utskottsorganisation gav beredningen uttryck för uppfattningen att utskotten är det bärande elementet i det svenska riksdagsarbetet. Utskottsväsendet bör därför befästas i grundlag (jämför för närvarande 53 § RF). Utskottsverksamheten får sin fulla betydelse först genom en skyldighet att underkasta riksdagsärendena beredning i utskott före avgörandet i kammaren. För de praktiskt viktigaste fallen bör också beredningstvånget grundlagsfästas. Skyldigheten att hänskjuta motioner till utskottsberedning skänker en särskild tyngd åt de enskilda ledamöternas förslagsrätt enligt 3 § första stycket.

Konstitutionsutskottet skall som hittills spela en särskild roll i det konstitutionella kontrollsystemet (se härom 11 kap. 1–3 §§ RF) och nämns därför särskilt i paragrafen. I övrigt binds utskottsorganisationen inte i RF. Bestämmelser om denna har fått sin plats i RO, se 4 kap.

Föreskriften i 3 § andra stycket om beredningstvång gäller endast egentliga riksdagsärenden, inte procedurfrågor som riksdagen tar ställning till som led i det löpande arbetet. Stadgandet kräver utskottsberedning av regeringsinitiativ – mestadels propositioner – och av förslag från riksdagsledamöter – mestadels motioner. Härom finns en bestämmelse också i 4 kap. 1 § RO, som därjämte utvidgar beredningstvånget till andra ärendekategorier. Undantag kan göras från det i 3 kap. 3 § RF uppställda beredningstvånget – men bara genom föreskrift i RF. Grundlagberedningen föreslår ett sådant undantag: enligt 11 kap. 4 § tredje stycket skall yrkande om misstroendeförklaring inte utskottsberedas. Det kan anmärkas att detsamma enligt 5 kap. 2 § RF gäller förslag från talmannen till ny statsminister; något avsteg från ordalagen i 3 kap. 3 § andra stycket rör det sig dock inte om här. Beredningen vill tillägga att interpellation eller fråga till minister från riksdagledamot (11 kap. 5 § RF) inte är ett "ärende".

4 §

Riksdagens ledamöter har av ålder haft en vidsträckt rätt att yttra sig under överläggningarna i riksdagen, se 52 § första stycket i nuvarande RO. I förevarande lagrum slår RF vakt om vad som synes vara det centrala och oeftergivliga i principen om den fria yttranderätten: varje ledamot och varje minister skall äga ta till orda inför avgörandet av varje ärende.

Rätten att yttra sig i kammaren regleras närmare i RO, främst i 2 kap., där för övrigt som en utgångspunkt anges (10 §) att fri yttranderätt föreligger vid all handläggning i kammaren. Behovet av debattinskränkningar diskuteras i avsnitt 2.3 i specialmotiveringen, och i kommentaren till 2 kap. 10 § RO ges en översikt över de begränsningar som med beredningens förslag kommer att gälla i rätten att ta till orda i kammaren. Regeln i 3 kap. 4 § RF hindrar inte att RO medger begränsning i yttranderätten i t. ex. den formen att antalet anföranden i ett ärende från en talare eller tiden för varje anförande inskränks, blott varje ledamot och minister som så önskar får komma till tals i ärendet på rimligt sätt. Möjlighet till begränsningar av angivet slag öppnas i 2 kap. 14 § RO. – Att enligt 2 kap. 1 och 2 §§ RO den som presiderar i kammaren inte får yttra sig i sakfrågan kan inte anses strida mot 3 kap. 4 § RF. Talmannens ledamotskap i riksdagen utövas nämligen av hans ersättare, varför stadgandet inte omfattar talmannen. Vice talman är oförhindrad att yttra sig, när han inte leder förhandlingarna. Däremot står föreskriften i 2 kap. 11 § RO, att den som är jävig inte får delta i meningsutbyte i ärende som jävet gäller, inte

i överensstämmelse med den i 3 kap. 4 § RF uttryckta grundsatsen om rätt att yttra sig vid ärendes avgörande; en reservation har därför gjorts i lagrummet för jävsfallet.

5 §

Majoritetsprincipen är oskiljaktigt förbunden med demokratins begrepp. RF bör inte sakna ett stadgande härom. För att en viss mening skall bli riksdagens beslut är det sålunda enligt 5 § första punkten erforderligt – men också tillräckligt – att mer än hälften av de röstande förenar sig om meningen.

Särskilda skäl kan emellertid föranleda att vissa avgöranden bör träffas med tillämpning av annan beslutsregel än den som låter ett enkelt flertal fälla utslaget.

Det kan sålunda vara önskvärt att i riksdagsärende slutligt beslut med visst innehåll kommer till stånd endast om det får instämmande från en särskilt angiven majoritet, som är starkare än enkelt flertal. Från andra sidan sett innebär detta att en minoritet med en viss styrka kan gå segrande ur meningsbrytningen. Ett dylikt avsteg från majoritetsprincipen bör enligt beredningens åsikt inte kunna göras utan att ha stöd i RF.

Krav på kvalificerad majoritet kan utformas på skilda sätt. En möjlighet är att för bifall fordra anslutning från en angiven högre andel av de röstande än som behövs enligt den vanliga majoritetsregeln. En annan möjlighet är att stipulera instämmande från viss andel av riksdagens alla ledamöter eller, annorlunda uttryckt, från ett bestämt antal riksdagsledamöter, samtidigt som givetvis kravet på bifall från ett enkelt flertal av de röstande vidmakthålls. En tredje konstruktion är att de nyss angivna metoderna kombineras med varandra.

I beredningens förslag till RF finns bestämmelser om kvalificerat flertal av alla tre slagen. Kvalificerad majoritet krävs i följande fall: för medgivande av vissa åtgärder mot riksdagsledamot – 5/6 av de röstande (3 kap. 7 §), för förkastande av förslag från talmannen till ny statsminister – mer än hälften av riksdagens alla ledamöter (5 kap. 2 §), för stiftande genom *ett* beslut av huvudbestämmelse i RO – 3/4 av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter (7 kap. 10 §), för överlåtelse genom *ett* beslut av grundlagsreglerad beslutanderätt på mellanfolklig organisation – 5/6 av de röstande och 3/4 av alla ledamöterna (9 kap. 5 § första stycket), för överlåtelse genom *ett* beslut av rättskipning- eller förvaltningsuppgift på främmande stat, internationell organisation eller icke svensk inrättning eller samfällighet – 3/4 av de röstande (9 kap. 5 § andra stycket), för misstroendeförklaring mot minister – mer än hälften av riksdagens alla ledamöter (11 kap. 4 §) samt för medgivande av att riksdagsval får hållas respektive uppskjutas – 3/4 av riksdagens alla ledamöter (12 kap. 2 §).

Majoritetsprincipen sätts noga taget ur spel i avsevärt mindre omfattning än den lämnade redovisningen i förstone kan ge intryck av. I de fall då enligt vad ovan särskilt har sagts för avgörande genom *ett* beslut krävs kvalificerad majoritet kan nämligen avgörande alternativt komma till stånd i den ordning som är föreskriven för grundlagsstiftning. Detta innebär att lagstiftning samt överlåtelse i annan form av befogenhet kan genomföras redan om en enkel majoritet stöder förslag härom, förutsatt att denna majoritet visar tillräcklig stabilitet (se om grundlagsstiftning 7 kap. 9 §).

Det kan finnas anledning att ge riksdagsminoriteten särskilt skydd eller särskild fördel när kammaren skall avgöra vissa procedurfrågor. Undantag från majoritetsprincipen för detta syfte bör kunna uppställas också i huvudbestämmelse i RO. Därvid kan det visa sig lämpligt att begagna den tekniken att visst slags beslut skall anses fattat redan om en minoritet av viss styrka instämmer i yrkande härom. Bestämmelser som innebär att annan anslutning än från ett enkelt flertal skall vara avgörande vid beslutsfattandet återfinns i förslaget till RO i 2 kap. 6 §, 4 kap. 9 § och 5 kap. 6 §. – 3 kap. 5 § RF avser inte val inom riksdagen.

Föreliggande lagrum innefattar inte något krav på att ärende eller annan fråga i riksda-

gen alltid skall avgöras genom omröstning. Beslut kan fattas med acklamation. Men för att bestämmelsen i 5 § inte skall urholkas måste omröstning kunna tillgripas så snart något intresse härför finns i kammaren. Enligt bestämmelserna i 5 kap. RO kan vid ärendes avgörande varje ledamot påkalla omröstning; i vissa fall skall ärende oberoende av yrkande avgöras genom omröstning.

När avgörande träffas med enkel majoritet räcker det givetvis för beslut att en mening får mer än hälften av avgivna ja- och nej-röster. Till "de röstande" enligt 5 § första meningen räknas alltså inte de som markerar att de avstår från att rösta. Samma innebörd har enligt förslaget uttrycket "de röstande" i lagrum i RF eller RO, enligt vilket särskild andel av de röstande bestämmer voteringens utgång.

Uppkommer lika röstetal för två meningar, ger majoritetsprincipen inte någon anvisning om vilken av meningarna som skall vara riksdagens beslut. I 5 kap. 6 § RO beskrivs det förfarande som i den uppkomna situationen skall leda till avgörande.

Också i ett annat hänseende måste 5 § i förevarande kapitel kompletteras av annan reglering för att det alltid skall vara möjligt att nå fram till beslut. Beredningen åsyftar det fallet att riksdagen har att välja mellan tre eller flera förslag. Paragrafen gäller visserligen varje omröstning, som då kan bli aktuell, men säger ingenting om behovet av att dela upp beslutsprocessen på två eller flera omröstningar, inte heller något om det sätt på vilket denna uppdelning bör göras, dvs om voteringsmetoden. Härom finns emellertid bestämmelser i 5 kap. RO. – Föreligger mer än ett förslag till beslut, som fordrar kvalificerad majoritet, kan tvekan uppkomma vid vilken omröstning som den särskilda majoritetsregeln är att tillämpa. Även på denna punkt ges ledning i 5 kap. RO.

6 och 7 §§

Gemensamt för bestämmelserna i 6 och 7 §§ är att de syftar till att trygga ledamöterna vid en fri och obunden utövning av ledamotsuppdraget. Regleringen av riksdagsledamöternas personliga ställning stämmer i det väsentliga överens med vad FU föreslog (6 kap. 13 och 15 §§ förslaget till RF). Beredningen begränsar sig nedan i huvudsak till sådant som innebär avvikelser från eller tillägg till FU:s förslag i ämnet. För gällande rätt hänvisas till 110 och 111 §§ RF samt 1 § 1 mom. och 4 § RO.

I 4 § RO stadgas för närvarande att riksdagsledamot, med visst undantag, inte får förmenas att utöva sin riksdagsmannabefattning. Det brukar särskilt framhållas att bestämmelsen bl. a. innebär att statlig eller kommunal myndighet eller enskild arbetsgivare inte får vägra anställd ledighet för att fullgöra riksdagsuppdraget. FU föreslog att ett stadgande om att riksdagsledamot inte får förmenas att fullgöra sitt uppdrag alltjämt borde upptas i grundlag. De valda ordalagen synes emellertid inbjuda till en tolkning som är vidsträcktare än som är avsett. Beredningen föreslår att föreskriften i anslutning till det återgivna typfallet får en mera begränsad innebörd och avfattas så, att riksdagsledamot äger fullgöra sitt uppdrag utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse, som åligger honom. Riksdagsmannauppdraget tar alltså rättsligen över skyldighet att fullgöra tjänst eller uppdrag, som inte låter sig förena med ledamotsuppdraget, vare sig åliggandet är av offentligrättslig natur – t. ex. värnplikt eller annan tjänsteplikt – eller av privaträttslig. Däremot kan riksdagsledamot inte med stöd av föreskriften motsätta sig t. ex. plikten att inställa sig som part eller vittne vid domstol. Man kan inte av grundlagsstadgandet dra den slutsatsen att en arbetsgivare är skyldig att behålla eller återtaga en anställd som har avbrutit sin anställning för att utöva ett riksdagsmannauppdrag. Av stadgandets lydelse framgår vidare att det inte kan åberopas gentemot ett eljest lagenligt frihetsberövande, utom sådant som skulle kunna följa på underlåtenhet att fullgöra åliggande, vilket står tillbaka för riksdagsuppdraget (t. ex. hämtning för fullgörande av värnpliktstjänstgöring). En annan sak är att riksdagsledamot

genom särskilda bestämmelser, se 7 §, i viss utsträckning har erhållit ett skydd mot annars tillämpliga frihetsinskränkande åtgärder. – Att i RF fastslå, att riksdagsledamot inte genom i och för sig lagstridiga handlingar får hindras att fullgöra sitt uppdrag, är uppenbarligen överflödigt.

FU föreslog i nära överensstämmelse med gällande rätt en bestämmelse i RF om att riksdagsledamot i utövningen av sitt uppdrag inte skulle vara bunden av andra än i RF och RO givna föreskrifter. Stadgandet är avsett att inskärpa att alla föreskrifter som ges en vald riksdagsman av hans väljare i syfte att binda honom vid utövningen av hans uppdrag saknar rättslig betydelse. Också grundlagberedningen anser att en bestämmelse med denna innebörd bör införas i RF. Emellertid är det tydligt att riksdagsledamot måste ställa sig till efterrättelse även annan lag än RF och RO. Något annat avsåg inte heller FU. Den av FU förordade bestämmelsen skulle dock härvidlag kunna missförstås. Enligt beredningens mening bör därför en bestämmelse i ämnet få en annan, snävare avfattning. Bestämmelsen bör preciseras så att den gäller enbart ledamotens ställningstaganden. Den bör innehålla, att ledamoten i dessa inte är bunden av andra föreskrifter än dem som meddelas i grundlag, och innebära, att en ledamot inte är rättsligt skyldig att följa andra direktiv i fråga om innehållet i förslag eller yrkanden i kammare eller utskott eller när han lägger sin röst i ett val eller vid avgörandet av ett ärende.

Av grundläggande vikt för riksdagsledamots ställning är i vilka fall han mot sin vilja kan skiljas från uppdraget. I RF bör uttömmande anges när ledamot på rättslig väg kan tvingas avgå före valperiodens utgång. Ett fall har berörts i 2 kap. Enligt 2 kap. 11 § måste en person uppfylla vissa villkor för att få stå kvar som ledamot eller ersättare i riksdagen. Det ankommer enligt 12 § andra stycket i samma kapitel på valprövningsnämnden att pröva behörighetsfrågan. Som har framhållits i motiven till detta stadgande, medför en förklaring från valprövningsnämnden, att ledamot eller ersättare är obehörig, att dennes uppdrag upphör. I övrigt bör inte komma i fråga att i förtid entlediga ledamot eller ersättare från hans uppdrag annat än som följd av brottslig gärning. Frågan om avsked med anledning av brott är en del av spörsmålet om riksdagsledamots juridiska ansvar.

Riksdagsledamot har för närvarande endast ett partiellt straffrättsligt ämbetsansvar. Detta omfattar tagande av muta och brott mot tystnadsplikt, däremot inte tjänstemissbruk eller tjänstefel. Riksdagsledamot kan vidare dömas för s.k. osjälvständigt ämbetsbrott, dvs. allmänt brott varigenom han har åsidosatt sin tjänsteplikt som riksdagsledamot. Enligt 110 § RF får emellertid talan mot riksdagsledamot för hans gärningar eller yttranden i denna egenskap inte väckas, om inte riksdagen tillåter det genom beslut i vilket minst 5/6 av de röstande instämmer; samma tillstånd erfordras för att friheten skall kunna berövas ledamot för sådana gärningar eller yttranden. Riksdagsledamot kan dömas till avsättning från sitt uppdrag dels för tagande av muta och brott mot tystnadsplikt, dels om han genom allmänt brott – vare sig brottet har samband med ledamotsuppdraget eller ej – har visat sig uppenbarligen inte vara skickad att inneha sin befattning, förutsatt att för brottet är stadgat fängelse i två år eller däröver.

Ämbetsansvarskommittén har i sitt förslag till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer (SOU 1972:1) föreslagit en lagregel enligt vilken riksdagsledamöter, liksom ledamöter av beslutande kommunala församlingar, inte skall omfattas av de av kommittén föreslagna straffbuden rörande missbruk av myndighet och vårdslöshet i myndighetsutövning men i övrigt vara underkastade i princip samma straffansvar som andra offentliga funktionärer, bl. a. för mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Beredningen har inte något att erinra häremot. Förslaget har den innebörden att riksdagsledamöter i samma omfattning som för närvarande är fria från straffrättsligt ansvar för förseelser i uppdraget; bl. a. gäller att de inte är juridiskt ansvariga för sin medverkan i riksdagens

beslut.

Immunitetsskyddet för riksdagsledamot bör emellertid som hittills sträcka sig också till andra brott, som har samband med riksdagsuppdraget, och få formen av ett krav på åtalsprövning från riksdagens sida på samma sätt som nu föreskrivs i 110 § RF. Åtalsregelns räckvidd bör dock preciseras. Syftet med den särskilda åtalsprövningen är att skydda riksdagsledamöternas yttrandefrihet och självständighet i utövningen av det egentliga riksdagsarbetet. Men detta syfte påkallar inte att medgivande från riksdagen uppställs som villkor för åtal för ett brott, som ledamot har begått vid sidan av själva riksdagsarbetet, även om brottet skulle innebära att ledamoten åsidosätter sin ämbetsplikt som riksdagsledamot (jämför Svensk Juristtidning 1963 s. 187 ff). Tillämpningsområdet för åtalsregeln har därför i 7 § första stycket angivits så, att fråga skall vara om gärning eller yttrande vid utövandet av riksdagsmannauppdraget. Röjer en ledamot under anförande i kammaren en uppgift som har anförtrotts honom i ett utskott och som han är skyldig att hålla hemlig, får alltså åtal mot honom väckas bara om kammaren medger det med kvalificerad majoritet. Meddelar ledamoten samma uppgift vid samtal med en besökande i riksdagshuset eller i sin bostad på hemorten, behövs däremot inget åtalstillstånd från riksdagen.

Sitt uppdrag utövar en riksdagsledamot givetvis under förhandlingarna i kammaren. Men också hans deltagande i vissa riksdagsorgan är att anse som utflöde av ledamotsuppdraget. Avgörande är sambandet mellan verksamheten i organet och det egentliga riksdagsarbetet. Detta kriterium bör vara utslagsgivande vid tillämpning både av den tidigare berörda regeln om begränsning av det grundläggande straffrättsliga ämbetsansvaret och av bestämmelsen om särskild prövning av fråga om åtal för brott, för vilka ledamöterna svarar. De båda immunitetsreglerna torde omfatta riksdagsledamots handlande i utskotten, valberedningen, krigs- och lönedelegationerna, talmanskonferensen och utrikesnämnden, men inte verksamheten i andra riksdagsorgan, såsom förvaltningsstyrelsen, riksdagens revisorer eller riksbanksfullmäktige. I 9 kap. 8 § RO föreslår beredningen emellertid särskilda bestämmelser om befogenhet att besluta om åtal för brott i tjänsten inom vissa riksdagsorgan. – I fråga om talmannens immunitetsskydd hänvisas till vad som sägs nedan under 3 kap. 8 § RF.

Immunitetsskyddet enligt 7 § första stycket gäller liksom nu inte bara åtal utan också skadeståndstalan. Det omfattar därjämte alla frihetsberövande åtgärder samt reseförbud, som avser annat än ett förbud att lämna riket. Har tillstånd lämnats till åtal, behövs inte något särskilt medgivande från riksdagen för att domstols dom på frihetsstraff skall kunna verkställas. – Tillstånd från riksdagen erfordras även om riksdagsledamoten har avgått ur riksdagen när fråga om talan eller frihetsinskränkande åtgärd uppkommer. – I 3 kap. 17 § RO föreslår beredningen föreskrifter om tillvägagångssättet att bringa fråga om hävande av immuniteten under riksdagens prövning.

Varken grundlagberedningen eller ämbetsansvarskommittén har funnit skäl att föreslå något avsteg från nu gällande ordning, enligt vilken väckt åtal mot riksdagsledamot för ämbetsbrott prövas av allmän domstol enligt vanliga regler.

Det synes uppenbart att man inte kan undvara en möjlighet att skilja riksdagsledamot eller ersättare från hans befattning, om han genom brott, för vilket han är straffrättsligt ansvarig, har visat att han inte är skickad att inneha uppdraget. Ämbetsansvarskommittén föreslår emellertid att avsättning skall försvinna som brottspåföljd. Beträffande offentliga funktionärer i allmänhet ser kommittén frågan om avsked på grund av brott som en tvist mellan arbetsgivare och arbetstagare. Denna kan bli föremål för en civilrättslig prövning inför arbetsdomstolen eller allmän domstol. Frågan om entledigande av riksdagsledamot kan dock knappast handläggas efter ett sådant mönster. En särskild procedur måste tillskapas.

Det kan inte anses tillfredsställande att

låta riksdagen själv eller ett parlamentariskt organ få hand om avskedsprövningen. Beredningen håller före att avskedsfrågan också i fortsättningen bör underkastas domstolsprövning. Att hänskjuta den till riksrättens prövning kan inte anses påkallat. Ämbetsansvarskommittén, med vilken beredningen har rådgjort i detta spörsmål, föreslår att frågan om att entlediga riksdagsledamot prövas ex officio av allmän domstol i samband med det brottmål av vars utgång den är beroende. Beredningen finner denna lösning lämplig. Det kan anmärkas att kommittén förordar samma procedur för prövning av fråga om avsked av ledamot i beslutande kommunal församling. Kommitténs förslag innehåller närmare materiella och processuella bestämmelser om riksdags- och övriga församlingsledamöters avsked med anledning av brott.

Det förut berörda förbudet mot frihetsinskränkande åtgärder mot riksdagsledamot utan tillstånd från riksdagen gällde ingripanden med anledning av brott, begånget i riksdagsmannaverksamheten. I 7 § andra stycket föreslår beredningen att riksdagsledamot skall åtnjuta ett visst immunitetsskydd mot frihetsberövanden också med anledning av brott som han har begått utanför denna verksamhet. Beredningens förslag överensstämmer med FU:s.

Liksom FU upptar beredningen inte någon motsvarighet i RF till föreskrifterna i 110 § första och andra styckena i gällande RF om särskilt straffskydd för riksdagen, dess organ och tjänstemän samt de enskilda riksdagsledamöterna. Motsvarande stadganden i brottsbalken torde erbjuda ett tillräckligt skydd. Inte heller har bestämmelsen i 110 § första stycket andra meningen RF om förbud att förvisa riksdagsledamot från sammanträdesorten förts över till den nya RF.

8 §

Bestämmelserna i första stycket om i vilka fall ersättare skall träda i ordinarie ledamots ställe har, med vissa redaktionella jämkningar, hämtats från beredningens tidigare förslag i ersättarfrågan (SOU 1970:17). Kompletterande föreskrifter om tjänstgöring av ersättare för ledig riksdagsledamot ges i 1 kap. 8 § RO.

Vad det innebär att ledamot har ersättare har för talmannens del berörts ovan under 2 § (se också under 2 kap. 1 § RO) och diskuteras i visst hänseende för talmannens och ministers del i specialmotiveringen till 7 kap. 10 § RO. I övrigt hänvisas till vad som anförs i avsnitt 5.3 i betänkandet om ersättare. Som framgår där, måste vissa konstitutionella bestämmelser om riksdagsledamot anses vara tillämpliga på talmannen och på minister utan hinder av att deras ledamotsuppdrag permanent utövas av ersättare. Beredningen utgår t. ex. från att så är fallet med bestämmelserna i 2 kap. 11 § och i 3 kap. 6 § andra stycket och 7 § andra stycket. Stadgandena i 3 kap. 6 § första stycket och i 7 § första stycket tar emellertid sikte på utövningen av riksdagsmannauppdraget och kan därför efter ordalagen knappast anses gälla talmannen eller ledamot som är minister; de fullgör ju enligt 8 § första stycket inte själva riksdagsmannasysslan. Tydligt är emellertid att de nämnda bestämmelserna bör gälla också talmannen i hans utövning av de centrala talmansuppgifterna. En uttrycklig föreskrift härom har införts i andra stycket av förevarande lagrum. Någon motsvarande regel för ledamot, som tillika är minister, föreslås inte. Sådan ledamot uppträder i riksdagen enbart i sin egenskap av minister. De anföranden minister håller i kammaren får anses höra till hans ämbetsutövning. Därav följer att minister, vare sig han är riksdagsledamot eller ej, för sina yttranden i kammaren kan åtalas endast under de förutsättningar som anges i 11 kap. 3 § – frågan om åtal skall alltså prövas av konstitutionsutskottet.

I tredje stycket har upptagits en bestämmelse om ersättares ställning under tid då han är förordnad att fullgöra uppdraget som ledamot. För kommentar hänvisas till nyssnämnda avsnitt 5.3 i betänkandet om ersättare för riksdagsledamöterna.

4 kap. STATSCHEFEN

Innehavet av statschefsämbetet regleras nu genom 1810 års SO. Beredningen har ansett att det saknas skäl att överväga ändring i reglerna om tronföljden. Vad som däremot har behövt övervägas är dels statschefens befogenheter och ställning, dels utövandet av statschefens uppgifter i fall då han av sjukdom eller annan orsak är hindrad att utöva dem. Regler i dessa hänseenden ges väsentligen i 4 kap. Statschefens uppgift vid regeringsskifte anges i 5 kap., och hans uppgift i samband med riksmötets öppnande regleras i RO. Att kungen är rikets statschef anges i 1 kap. om statsskickets grunder. Av kungens ställning som statschef följer enligt gällande folkrätt, särskilt Wien-konventionen om diplomatiska förbindelser, att främmande staters sändebud ackrediteras hos kungen och tas emot av honom samt att de kreditivbrev genom vilka svenska sändebud ackrediteras i främmande stater undertecknas av honom.

Såsom företrädare för riket och riksstyrelsen har statschefen av ålder en mängd representationsuppgifter. Vissa av dessa har en klart officiell karaktär, såsom de nyss nämnda uppgifterna i fråga om främmande staters sändebud. Andra har en mera privat karaktär, exempelvis beskyddarskap för insamlingar eller ideella organisationer. Det är knappast påkallat att härvidlag försöka dra en skarp gräns mellan officiellt och privat. Varje statschefens agerande som kommer till allmänhetens kännedom bidrar till att forma dess bild av statschefen. Det är ett allmänt intresse att denna bild inte blir sådan att den ger intryck av konflikt eller spänning mellan statschefen och regeringen. Regeringens uppgift att styra riket innefattar en skyldighet att i samråd med statschefen dra upp riktlinjerna för statschefens handlande såsom rikets främste representant.

Det sagda får en särskild betydelse i fråga om statschefens utlandsförbindelser: statschefen skall självfallet inte inför offentligheten upprätthålla utrikesförbindelser eller göra uttalanden som inte kan förenas med landets utrikespolitik. Men även statschefens handlande med avseende på inrikes förhållanden är av betydelse: hans sätt att utöva sin representation inom landet bör inte få stå i motsatsförhållande till den politik som förs av de ansvariga organen.

Det är också naturligt att statschefen undviker att deltaga i verksamheter, som är mera allmänt omstridda eller som av betydande befolkningsgrupper uppfattas såsom riktade mot deras intressen, liksom att han i övrigt undviker sådant som kan uppfattas som ståndpunktstagande i omstridda samhällsproblem.

Av ålder har kungens handlande med avseende på vissa ordnar betraktats som ett utflöde av hans ställning som statschef. Här syftas på Nordstjärneorden, Svärdsorden, Serafimerorden och Vasaorden. Ordensutmärkelser har utdelats inom och utom landet. Andra länders statschefer, regeringsledamöter och diplomater har kunnat få utmärkelser, stundom även andra utlänningar, vanligen därför att det har ansetts att de har gjort Sverige tjänster. Inom landet har ordnar tilldelats tjänstemän och andra som har deltagit i allmän verksamhet eller på annat sätt gjort insatser som har ansetts förtjäna uppskattning.

Riksdagen har emellertid år 1969 uttalat, att principerna för utdelning av ordnar svårligen kan förenas med ett nutida demokratiskt betraktelsesätt, och uttryckt tillfredsställelse över att åtgärder vidtagits för att avveckla ordnar som belöning för offentlig tjänst (ABU 1969:14, rskr 118). Riksdagen sade sig förvänta att det skulle visa sig möjligt att efter samråd med personalorganisationerna finna lämpliga och mera demokratiska former för belöning av offentlig tjänst. Samtidigt begärde riksdagen att grundlagberedningen skulle få i uppdrag att pröva statschefens befogenheter beträffande ordensväsendet; ett sådant uppdrag har också givits.

I anslutning till riksdagens uttalanden har inom statsrådsberedningen och finansdepartementet utarbetats ett förslag, enligt vilket utmärkelsen "För nit och redlighet" kommer att användas som belöning åt statsanställda enligt enhetliga regler. Samtidigt

skall statsmyndigheternas befattning med alla ordensutmärkelser till svenska medborgare upphöra. Om förslaget har samråd skett med personalorganisationerna, och av dessa har de flesta biträtt förslaget. Enligt vad som upplysts har ledningarna för Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet förklarat sig inte ha något att erinra mot förslaget. Detta har även anmälts för Kungl. Maj:ts Orden av företrädare för statsrådsberedningen och finansdepartementet.

Grundlagberedningen har inhämtat att regeringen ämnar vänta med att ta ställning till det redovisade förslaget, i varje fall såvitt det angår statsmyndigheternas befattning med ordensväsendet, tills beredningen har yttrat sig i frågan om statschefens befogenheter beträffande ordensärendena. Om statsmyndigheterna upphör att befatta sig med ordensfrågor, måste vissa praktiska konsekvenser uppkomma även för statschefens vidkommande. Det får till en början betraktas som uteslutet att statschefen i så fall kommer att befatta sig med utdelning av ordnar såsom belöning för insatser i offentlig tjänst. Med hänsyn till sambandet mellan olika ordnar för skilda former av samhällsinsatser måste en annan konsekvens vara att statschefen inte heller befattar sig med utdelning av ordnar som belöning för insatser i det svenska samhället utanför den offentliga tjänsten. I den mån ordensutdelandet skall fortsätta därefter – t. ex. beträffande utländska medborgare – förutsätter beredningen att principerna för statschefens handlande utformas under det samråd mellan statschefen och regeringen varom har talats i det föregående.

I praxis har den tillträdande kungen alltid avlagt konungaförsäkran. Någon författningsbestämmelse som påbjuder sådan försäkran finns inte. Däremot antog och fastställde ständerna vid 1809/1810 års riksdag ett "formulär till försäkran att av Sveriges tillkommande konungar vid regeringens anträdande avgivas". Formuläret godkändes av Kungl. Maj:t och utfärdades av ständerna 2.5.1810, § 8.

Statschefen är givetvis även utan särskild försäkran bunden av grundlag lika väl som av annan lag. Någon anledning att avkräva honom försäkran föreligger enligt grundlagberedningens mening inte längre. Då riksdagen har fastställt och utfärdat ett formulär till konungaförsäkran, synes det lämpligt att riksdagen nu på nytt tar ställning i frågan genom att upphäva formuläret. Eftersom detta har godkänts även av Kungl. Maj:t, torde upphävandet lämpligast ske genom en lag. Förslag därtill läggs fram av beredningen.

Om bruket av konungaförsäkran upphör, saknas anledning att införa en däremot svarande försäkran av riksföreståndare.

Grundlagberedningen finner det emellertid naturligt att den, som annat än rent tillfälligt tjänstgör som statschef, vid något lämpligt tillfälle framträder inför riksdagen och ger uttryck för sin beredvillighet att åtaga sig de med ämbetet förenade plikterna. Tillträder han ämbetet medan riksmöte icke pågår, kan förklaringen lämpligen avges i samband med nästa riksmötes öppnande.

Tronföljare och annan prins som är berättigad till tronföljd har brukat avlägga tro- och huldhetsed dels vid uppnående av viss ålder (åldern har varierat), dels vid tronskifte. Eden har inte bara riktats till en viss namngiven kung utan också innehållit en försäkran att iaktta kungens och riksdagens rättigheter och att efterkomma grundlagarna. Någon föreskrift om tro- och huldhetsed finns inte. Eftersom eden delvis har fyllt samma uppgift som konungaförsäkran, synes det lämpligt att riksdagen i samband med behandlingen av förslaget till ny RF i någon form tar ställning till om tro- och huldhetsed bör avläggas även i framtiden. Enligt grundlagberedningens mening bör så icke ske.

Tillträdande statsråd avlade tidigare statsrådsed. Efter initiativ från riksdagen byttes år 1958 eden ut mot statsrådsförsäkran (SFS 1958:405). De flesta av de eder som tidigare skulle avläggas av olika tjänstemannagrupper har för länge sedan avskaffats. Enligt grundlagberedningens mening bör även statsrådsförsäkran kunna avskaffas. Frågan faller under regeringens kompetens. Med tanke på att bestämmelserna om statsrådsförsäkran före-

gicks av ett uttalande av riksdagen synes det dock lämpligast att riksdagen tar ställning även i denna fråga.

Beträffande FU:s förslag i fråga om statschefens ställning se 3 kap. 5–11 §§ FRF och SOU 1963:17 s. 135–138 och 215–222. Remissyttrandena är redovisade i SOU 1965:3 s. 5–24.

1 §

I enlighet med vad beredningen har utvecklat i 2 kap. av den allmänna motiveringen bör grundlagen tillförsäkra statschefen den orientering om inrikes och utrikes förhållanden som han behöver för att kunna utöva sina representativa uppgifter. För detta ändamål föreskrivs i denna paragraf att statsministern fortlöpande skall hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter och att statschefen en gång under varje kvartal skall sammanträda med regeringen till konselj, varvid regeringen skall redogöra för aktuella beslut, åtgärder och planer. Statschefen skall vara ordförande vid informationskonseljerna och i den egenskapen också sammankallande. Den fortgående orienteringen skall givetvis kunna försiggå informellt, skriftligen eller muntligen eller bådadera. Statsministern skall kunna föreslå extra konselj när han anser det erforderligt.

2 §

Svenskt medborgarskap bör självfallet krävas av den som skall tjänstgöra som statschef. SO (4 §) förutsätter att kungen skall vara av den evangeliska läran. Motsvarande bestämmelse i 1809 års RF, 2 §, bör enligt beredningens mening icke införas i den nya RF. Resultatet av pågående överväganden om relationerna mellan staten och svenska kyrkan bör emellertid icke föregripas, och därför föreslås att 2 § i 1809 års RF förs in i övergångsbestämmelserna till den nya RF.

Minst 25 års ålder bör krävas hos statschefen och hos den som eljest utövar hans funktioner. Skulle talmannen väljas till riksföreståndare eller eljest tjänstgöra som statschef bör han inte få utöva talmanssysslan samtidigt med statschefsämbetet. Motsvarande regel bör gälla riksdagens ledamöter. Det synes knappast nödvändigt att i grundlagen föreskriva att ersättare obligatoriskt skall träda in i stället för en riksdagsledamot som tjänstgör såsom statschef. Den allmänna regeln i 3 kap. 8 § om ersättares inträde ger möjlighet att kalla in ersättare då det av särskilda skäl behövs. Den gör det också möjligt att införa en obligatorisk regel därom i RO:s tilläggsbestämmelser. Beträffande regeringens medlemmar föreslås en strängare regel: den som är minister skall över huvud taget inte kunna tjänstgöra som statschef.

Vissa regler om kungens utrikes resor finns nu i 39 § RF. Härom bör i den nya grundlagen i första hand föreskrivas att statschefen skall samråda med statsministern före sådan resa. Statschefens resor kan härmed samordnas med landets utrikespolitik. Frågan, vem som skall fullgöra kungens uppgifter under hans frånvaro, behandlas i följande paragraf.

3 §

Se beträffande gällande rätt 39 och 40 §§ RF.

Enligt grundlagberedningens mening bör den nya RF utformas i nära anslutning till gällande bestämmelser i fråga om utövandet av statschefens uppgifter vid tillfälliga förfall. Uppgifterna bör i första hand ankomma på medlem av kungahuset som är närmast berättigad till tronen. Är denne förhindrad av sjukdom, bortavaro e. d., bör uppgifterna övergå till den efter honom närmast berättigade osv. Regeringen bör förordna i frågan; härmed vinner man att det fastslås i auktoritativ form när kungen inte själv utövar statschefsuppgifterna.

Utom i de fall som behandlas i denna paragraf kan statschefens uppgifter utövas av annan än kungen enligt bestämmelser i 4 och 6 §§. Som gemensam beteckning för den som tjänstgör som statschef utan att vara kung begagnas i förslaget ordet riksföreståndare (vid kortare ledigheter tillfällig riksföreståndare).

4 §

I 3 § behandlas sådana mestadels kortare ledigheter som uppkommer under den tid då en kung som fyllt 25 år är statschef. I 4 § regleras utövningen av statschefsämbetet i fall då kungahuset har utslocknat eller kungen inte har fyllt 25 år.

Enligt 94 § RF och 9 § SO gäller nu att riksdagen skall välja ett nytt kungahus, om kungahuset skulle utslockna. Den nya grundlagen bör ge riksdagen handlingsfrihet i denna situation. I avvaktan på ett beslut om den framtida statsformen skall riksdagen då enligt förslaget utse en riksföreståndare och en vice riksföreståndare. Riksföreståndaren skall, enligt vad som anges i bestämmelsen, fullgöra statschefens uppgifter "tills vidare". – En konsekvens av det sagda är att 9 § SO måste upphävas. Beredningen lägger fram förslag därom.

År 1965 infördes i 93 § RF en ny regel om utövandet av kungens uppgifter i fall då kungen inte har fyllt 25 år. Den innebär att riksdagen skall välja en riksföreståndare som skall fungera till dess kungen blir 25 år gammal. I denna ordning föreslås nu ingen annan ändring än att riksföreståndaren bör väljas "tills vidare". Det blir härigenom möjligt för riksdagen att ersätta den först valde med annan person. Givetvis kan en riksföreståndare inte på grund av ett sådant val fungera längre än till dess att kungen har fyllt 25 år.

Frågan om val av riksföreståndare och vice riksföreståndare kan anhängiggöras i riksdagen genom en skrivelse från regeringen eller genom en anmälan av talmannen. Under den tid som kan förflyta tills riksdagen har träffat sitt val och alltså har valt en riksföreståndare och en vice riksföreståndare skall regeln i 6 § tillämpas; denna innebär att en av riksdagen vald "stående" vikarie skall inträda eller, om ingen sådan har valts, talmannen eller vice talman.

Av 2 § SO följer att det förfarande som anvisas i andra stycket skall tillämpas även i det fallet att drottningen eller avliden tronföljares änka är havande när kungen dör. Regeln i 2 § SO avgör vem som skall utöva statschefens uppgifter efter nedkomsten: blir barnet en pojke, fortsätter den valde riksföreståndaren att utöva statschefens uppgifter tills vidare och längst tills tronföljaren fyller 25 år. Blir det en flicka, tillträder den som enligt SO är närmast berättigad till tronen. Finns det ingen sådan inom kungahuset, utövas ämbetet av riksföreståndare. Den som under havandeskapet har valts till riksföreståndare är då behörig att tills vidare fortsätta som sådan utan nytt val.

I likhet med FU (SOU 1963:17 s. 220) utgår grundlagberedningen från att en möjlighet till abdikation finns. För abdikation och andra tänkbara former för avgång (se under 5 §) begagnar beredningen uttrycket "avgå".

5 §

Se beträffande gällande rätt 91 och 92 §§ RF.

Liksom nuvarande RF bör den nya grundlagen beakta den möjligheten att kungen utan formlig abdikation underlåter att utöva sina uppgifter. Så kan vara fallet vid långvarig sjukdom, det kan också vara ett sätt att i praktiken lämna ämbetet. I första hand kommer sådana situationer enligt förslaget att regleras genom en tillämpning av 3 eller 6 §. Är kungen borta länge från sitt ämbete, bör en slutgiltig lösning kunna vinnas inom ramen för grundlagen. I förslaget föreskrivs i nära anslutning till 91 och 92 §§ RF att riksdagen skall bestämma, om kungen skall anses ha avgått. Nu gäller att riksdagen skall göra sin prövning tidigast när kungen har varit utrikes eller sjuk i tolv månader. Enligt förslaget bestäms tiden till sex månader. Den föreslagna regeln är mera vidsträckt än den gällande däri att den skall tillämpas inte bara när kungen är utrikes eller sjuk utan även när han av annan orsak inte fullgör sina uppgifter. Finner riksdagen att kungen skall anses ha avgått blir tronföljdsreglerna i SO tillämpliga. I sista hand väljer riksdagen en riksföreståndare enligt 4 §.

För att det skall kunna sägas att statschefen underlåter att fullgöra sina uppgifter förutsättes att han enligt bestämmelserna i kapitlet är behörig att fullgöra dem, alltså bl. a. att han har fyllt 25 år.

Regeringens anmälan bör göras genom proposition och inte genom skrivelse. Tanken härmed är att riksdagen skall ta ställning. Ett "ärende" blir alltså anhängiggjort, och frågan skall beredas av utskott.

6 §

Den nya grundlagen bör ange uttömmande, vem som skall utöva statschefens funktioner. Reglerna i 3 och 4 §§ innebär att dessa funktioner i kungens frånvaro eller efter hans avgång kommer att utövas av en riksföreståndare, antingen en medlem av kungahuset som inträder utan val eller också en av riksdagen vald riksföreståndare. Behov av ersättare kan emellertid uppkomma mer eller mindre tillfälligt, och för sådana fall bör en ersättare finnas tillgänglig. I denna paragraf sägs att riksdagen kan välja en person som efter förordnande av regeringen skall kunna inträda som tillfällig riksföreståndare. I sista hand bör talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman rycka in som tillfällig riksföreståndare.

5 kap. REGERINGEN

Grundlagsreglerna om regeringen delas mellan två kapitel, detta kapitel, som handlar om regeringsbildning, om annan tillsättning av ministrar, om entledigande av hela regeringen eller enskild minister och om behörighetskrav för ministrarna, och 6 kap., som handlar om regeringens verksamhetsformer.

Förslagets innebörd i fråga om relationerna mellan riksdagen och regeringen har diskuterats i 5 kap. av den allmänna motiveringen. I specialmotiveringen skall bara vissa detaljer beröras.

1 §

När grundlagen talar om "regeringen" syftar den på alla ministrarna. Detta bör komma till klart uttryck i texten; i första stycket av 1 § sägs alltså att regeringen består av statsministern och övriga ministrar. Detta utesluter givetvis icke ett mer eller mindre fast organiserat samråd inom smärre grupper av ministrar, grupper som kan tänkas växla efter frågornas beskaffenhet.

I 5 kap. av den allmänna motiveringen har beredningen diskuterat formen för utnämning av andra ministrar än statsministern. Enligt vad som yttras där skall statsministern själv utse dessa. I samma kapitel har beredningen yttrat att statsministern bör få utse sin ställföreträdare bland de övriga ministrarna. Dessa regler bör komma till uttryck i grundlagen; de tas in i andra stycket av 1 §. Grundlagstexten hindrar inte att statsministern utser sin ställföreträdare för viss begränsad tid. Det är exempelvis möjligt att låta uppdraget som ställföreträdare tillfalla skilda ministrar i tur och ordning.

2 §

De fall då statsminister skall utses framgår av 6 och 9 §§. Vad som skall ske i dessa fall anges i 2 – 5 §§.

Första stycket

I 5 kap. av den allmänna motiveringen har beredningen diskuterat problemet vid regeringsbildningen och funnit att det inte finns någon anledning att i grundlagen eller dess motiv försöka skriva in något annat än föreskrifter om proceduren för valet.

Som beredningen har utvecklat i det föregående skall talmannen ta initiativet till regeringsförhandlingarna, leda dem och summera resultatet av dem genom att presentera ett förslag för riksdagen.

Regleringen av proceduren kan göras mer eller mindre ingående. Det är utan tvivel ett önskemål att proceduren blir enhetlig. Redan nu har emellertid, utan några författningsföreskrifter, en tämligen fast praxis utvecklats. Det finns anledning att räkna med att en sådan praxis kommer att följas även i framtiden oavsett hur långt grundlagen går i

detaljreglering. Att uppgiften att ta initiativ och leda förhandlingarna läggs på talmannen bör ge säkerhet för att uppgiften handhas med insikt och omdöme. Beredningen vill därför för sin del förorda att lagregleringen av proceduren blir förhållandevis kortfattad.

Talmannens huvudsakliga upplysningskälla måste vara företrädarna för partiernas riksdagsgrupper. I likhet med FU vill grundlagberedningen förorda att grundlagen uttryckligen ålägger talmannen att ta kontakt med dessa. I vissa lägen kan det vara av betydelse att upplysningar inhämtas inte bara från de större riksdagsgrupperna utan även från mindre grupper. Det kan vara svårt att i förväg med säkerhet avgöra när så är fallet. Beredningen vill därför för sin del förorda att talmannen skall kalla företrädare för alla partigrupper i riksdagen till samråd. Omfattningen av samrådet med var och en av företrädarna kan givetvis anpassas efter behovet.

Det sagda innebär att talmannen bör kalla partiföreträdarna till samråd oberoende av anledningen till att statsministern avgår, dvs. även i fall då han avgår av personliga skäl eller eljest under sådana omständigheter att hans avgång inte är uttryck för att det eller de partier som har regeringsansvaret vill dra sig tillbaka. Förslaget stämmer härvidlag överens med vad som tillämpades vid statsministerskiftet år 1969 (SOU 1970:16 s. 107, jfr prop. 1968:27 s. 211).

Beredningen har övervägt att föreslå en reglering av den ordning i vilken partiföreträdarna skall kallas. Allmänt sett torde talmannen kunna komma till resultat snabbast, om han inleder samrådet med företrädare för den största partigruppen och fortsätter i ordning efter gruppernas storlek. Någon ovillkorlig föreskrift om denna ordning bör dock enligt beredningens mening inte införas i grundlagen. Föreskriften skulle i varje fall inte kunna omfatta annat än den inledande förhandlingsomgången. För de svåra fallen, dvs. de fall då fortsatt samråd är nödvändigt, skulle man ändå inte få tillräcklig ledning. Med tanke därpå synes en föreskrift inte påkallad.

Det bör vara varje grupps sak att utse sin eller sina företrädare. Gruppen bör på anmodan av talmannen anmäla denne eller dessa för honom.

Beredningen vill förorda att grundlagen ålägger talmannen att efter förhandlingarna med partiföreträdarna överlägga med vice talmännen. Det slutliga ansvaret för förslaget bör dock ligga på talmannen ensam.

Det är givetvis önskvärt, att allmänheten får möjlighet att följa skeendet. Den undersökning av regeringsbildningen i vissa västeuropeiska länder som beredningen har låtit genomföra (SOU 1970:16) visar exempel på stora variationer i fråga om informationen till allmänheten. Av särskilt intresse är att regeringsbildningen i Danmark omges med en omfattande och systematisk publicitet (se särskilt s. 66, 71). Även i vårt land har, särskilt under de senaste decennierna, täta kommunikéer utfärdats.

Beredningen har mot denna bakgrund övervägt, om det finns anledning att föreskriva skriftlighet och offentlighet kring regeringsförhandlingarna, då närmast motsvarande vad som praktiseras i Danmark. Emellertid har beredningen funnit att det är bäst att överlämna till talmannen att avgöra vad som skall publiceras. Man kan tänka sig förhandlingslägen av den arten att en fullständig öppenhet skulle äventyra möjligheterna att nå resultat. Grundlagen bör alltså inte innehålla någon bestämmelse om att de råd som lämnas under samrådet skall avfattas i skrift och vara tillgängliga för allmänheten omedelbart eller vid viss tidpunkt, t. ex. när den nya regeringen har tillträtt.

Av skäl som beredningen har anfört i 5 kap. av den allmänna motiveringen föreslås att riksdagen obligatoriskt skall ta ställning till talmannens förslag till statsminister. Talmannen bör alltså så snart det är möjligt anmäla sitt förslag till riksdagen. Någon särskild form för anmälan behöver inte föreskrivas. Det torde vara naturligt att talmannen anmäler förslaget muntligen vid kammarsammanträde.

Andra stycket

Som beredningen har utvecklat i 5 kap. av den allmänna motiveringen, bör, liksom vid misstroendeförklaring, ett "fällande" beslut förutsätta att majoriteten av riksdagens alla ledamöter vid omröstning enar sig om det.

En debatt kan hållas före omröstningen. Där kan varje ledamot framföra sin åsikt. Riksdagens beslut skall emellertid innefatta enbart godkännande eller förkastande av talmannens förslag; riksdagen skall alltså inte ta ställning till de skäl som har framförts under debatten.

I likhet med yrkande om misstroendeförklaring bör talmannens förslag om ny statsminister inte beredas i utskott. Överläggningar inom partigrupperna och mellan företrädare för skilda partier torde vara en lämpligare metod att förbereda omröstningen.

En regeringskris bör bli så kort som möjligt. Det torde inte vara möjligt att ange tiden för talmannens förhandlingar i grundlagstexten; man får räkna med att talmannen och övriga som deltager medverkar till att förhandlingarna slutförs skyndsamt. Talmannens förslag bör kunna prövas inom en fastställd tid. Beredningen vill förorda att denna tid bestäms till fyra dagar. Proceduren regleras i övrigt i RO (5 kap. 2 §).

3 §

Det finns skäl att antaga att talmannen som regel kommer att presentera riksdagen ett förslag först när han har fått sådana försäkringar från partiernas företrädare att han kan utgå från att hans förslag inte kommer att förkastas. Man bör dock inte underlåta att utforma grundlagen med tanke även på det fallet att förslaget blir förkastat. Beredningen vill förorda att proceduren med partiledarförhandlingar och överläggning inom talmanskollegiet då upprepas och följs av förnyad omröstning i riksdagen. Som en yttersta utväg föreslår beredningen att riksdagen upplöses automatiskt, om ännu efter fyra omröstningar ingen kandidat har blivit utsedd.

Bestämmelserna i vallagen om det automatiska extravalet bör utformas så att valproceduren sätts i gång även utan något särskilt initiativ av regeringen. Det bör anges i vallagen att talmannen skall vara skyldig att underrätta regeringen och centrala valmyndigheten om att extra val skall förrättas.

Extravalet enligt denna paragraf bör förrättas i enlighet med de regler som i 2 kap. meddelas för sådant extra val varom regeringen förordnar. Det bör föreskrivas att valet skall hållas inom två månader från det att riksdagen för fjärde gången har förkastat ett förslag av talmannen.

4 §

Som beredningen har framhållit i 5 kap. av den allmänna motiveringen, skall grundlagen inte föreskriva att det skall finnas en ministerlista upprättad vid riksdagens omröstning. Man kan visserligen anta att det finns lägen då de partier som skall stödja regeringen gör sin medverkan beroende av regeringens sammansättning. Detta behöver emellertid icke regleras. Vad som skall föreskrivas i grundlagen är enligt beredningens mening bara att statsministern så snart som möjligt skall anmäla de övriga ministrarna för riksdagen. Något krav på att alla departementschefsposter skall vara besatta då bör inte uppställas. Ministerlistan skall inte bli föremål för omröstning eller annan prövning i riksdagen. Anmälan bör kunna göras muntligen eller i skrivelse till riksdagen. Något krav på att anmälan skall göras i så god tid före kammarsammanträde att den hinner föras upp på föredragningslistan bör inte uppställas. Statsministern bör göra anmälan till riksdagen om ändringar i regeringens sammansättning. Någon föreskrift därom behövs inte. Ändras regeringens sammansättning medan riksmöte ej pågår eller under juluppehåll e. d., kan anmälan givetvis göras när riksdagen har återupptagit sitt arbete.

Efter det att ministerlistan har anmälts för riksdagen skall regeringen föreställas för statschefen vid den förut nämnda särskilda konseljen. Därmed tillträder den nya rege-

ringen. Samtidigt upphör den gamla regeringen att fungera; den är efter det att statsministern har blivit entledigad att betrakta som expeditionsministär (se 10 §). Det torde vara naturligt om statschefen i egenskap av ordförande vid den särskilda konseljen samråder om tiden för denna med talmannen och med den avgående och den tillträdande statsministern. Kallelse bör därefter utfärdas på statschefens vägnar.

Skulle statschefen på grund av sjukdom eller av annan anledning inte medverka vid den särskilda konseljen för regeringsskiftet, torde i regel tillfällig riksföreståndare träda i hans ställe enligt reglerna i 4 kap. 3 § eller 6 § första meningen. Sker icke detta, kan emellertid talmannen, utan förordnande av den avgående regeringen, i egenskap av tillfällig riksföreståndare enligt 4 kap. 6 § andra meningen kalla till den särskilda konseljen.

5 §

Det bör vara en uppgift för talmannen att, på riksdagens vägnar, utfärda förordnande för statsministern. Härmed förebygger man både att den avgående statsministern kan uppehålla proceduren genom att vägra medverka till ministärskiftet och att den nye statsministern själv prövar de lagliga förutsättningarna för den nya regeringens tillträde.

Har talmannen i egenskap av tillfällig riksföreståndare tjänstgjort som statschef vid den särskilda konseljen för regeringsskiftet (se ovan under 4 §), blir det närmast en uppgift för någon av vice talmännen att utfärda förordnande för den nye statsministern.

6 §

Att statsministern skall entledigas dels om han själv begär det och dels om riksdagen avger en misstroendeförklaring mot honom framgår nu av 35 § RF. Bestämmelserna därom överflyttas enligt förslaget till denna paragraf med de jämkningar som föranleds av att beslutet om entledigande skall fattas av talmannen (se därom vad beredningen har anfört i 5 kap. av den allmänna motiveringen).

Till skillnad från 35 § i gällande RF innehåller denna paragraf icke regeln om att statsministern skall entledigas endast om nyvalsförordnande inte meddelas inom en vecka. En motsvarande regel införs i stället enligt förslaget i 8 §. Regeln är avfattad med beaktande av att regeringen i vissa fall är förhindrad att förordna om extra val; se därom 2 kap. 4 § andra stycket.

För sådana extrema situationer, då statsministern är oförmögen att fullgöra sina plikter men inte kan eller inte kan förmås att själv underteckna en ansökan om avsked, bör man enligt beredningens mening lita till misstroendeförklaringsinstitutet och andra politiska korrektiv, såsom en samfälld avskedsansökan från alla de övriga ministrarna.

7 §

I enlighet med den princip som godtogs i samband med enkammarreformen föreskrivs i denna § att statsministern kan entlediga annan minister när statsministern finner det lämpligt.

I paragrafen regleras också det fallet att en minister, annan än statsministern, anhåller om avsked. Regeln innebär att ministern har rätt till avsked. Motsättningen mot gällande rätt (se prop. 1968:27 s. 206, KU 1968:20 s. 30) är skenbar. I 10 § anges nämligen att en minister som har entledigats på egen ansökan skall sitta kvar tills en efterträdare har tillträtt, om statsministern hemställer därom.

Fråga om de formella förutsättningarna för entledigande efter misstroendeförklaring föreligger bör prövas av talmannen inte bara då förklaringen har riktats mot statsministern utan även när den har gällt annan minister. En regel härom införs i paragrafens andra stycke. Liksom vid misstroendeförklaring mot statsministern står vanligen men inte alltid den möjligheten till buds att regeringen beslutar om extra val och därmed upplöser riksdagen. Talmannen skall därför

även i detta fall som regel vänta en vecka, innan han fattar beslut. Till följd härav kan man förmoda att talmannen oftast inte skall behöva fatta något beslut. Antingen kommer regeringen att förordna om extra val eller avgå i sin helhet, eller också, kan man anta ga, kommer ministern att själv anhålla om avsked.

8 §

Regeln om att regeringen kan möta en misstroendeförklaring mot statsministern eller annan minister med ett beslut om extra val kommer till uttryck genom bestämmelsen i denna paragraf, enligt vilken talmannens beslut om avsked skall meddelas endast om regeringen icke inom en vecka efter förklaringen förordnar om extra val. Den grundläggande bestämmelsen om regeringens behörighet att förordna om extra val och om inskränkningar av denna behörighet finns i 2 kap. 4 § av förslaget. Bestämmelsen om misstroendeförklaring finns i förslagets 11 kap. 4 §.

9 §

Regeln om att statsministerns avgång automatiskt leder till att de andra ministrarna skall avgå är nu intagen i 35 § tredje stycket RF. Den överförs enligt förslaget till denna paragraf. Beslutet skall, i enlighet med förslagets principer, fattas av talmannen. Det bör meddelas samtidigt med att statsministern entledigas eller omedelbart efter det att hans död har blivit känd. Att beslutets verkan delvis inträder först vid en senare tidpunkt framgår av följande paragraf.

10 §

Att en ministär vars medlemmar har entledigats skall sitta kvar som expeditionsministär tills den nya regeringen tillträder är sedan länge godtaget i praxis både i vårt land och i andra parlamentariskt styrda stater. Vissa skäl kan tala för att grundlagen skulle beskriva den behörighet som tillkommer en expeditionsministär. Det ligger i så fall nära till hands att, i likhet med FU, låta behörigheten omfatta "löpande ärenden och sådana ärenden, vilkas avgörande icke kan uppskjutas utan betydande olägenhet" (3:3 FRF). Beredningen har emellertid för sin del funnit överflödigt att införa en sådan begränsning i grundlagen. En expeditionsministär torde ändå på grund av bristen på stöd i riksdagen vara ur stånd att vidtaga andra åtgärder än dem som omfattas av beskrivningen. Och å andra sidan förskjuts innebörden därav om expeditionsministären sitter kvar längre tid. Begränsningarna i ministärens handlingsmöjligheter bör därför i framtiden som hittills kunna lämnas oreglerade. Endast i ett hänseende bör behörigheten begränsas uttryckligen, nämligen i fråga om beslut om extra val; därom hänvisas till 2 kap. 4 §.

Att ministrarna i enlighet med det sagda skall sitta kvar tills en ny regering har tillträtt bör inte utesluta att enskilda ministrar byts ut, något som kan tänkas bli aktuellt vid utdragna regeringskriser.

I paragrafens andra mening har den bestämmelsen införts som omnämndes under 7 § och som innebär att en minister, som anhåller om avsked hos statsministern, på dennes hemställan är skyldig att sitta kvar tills en efterträdare har tillträtt. Det torde vara självklart att ingen statsrådsledamot i längden kan hållas kvar i regeringen, om han har en bestämd önskan att avgå (jfr prop. 1968:27 s. 206).

11 §

Grundlagberedningen anser, främst med tanke på faran för påtryckningar i ett spänt läge, betydelsefullt att grundlagen ställer upp krav på att den som skall vara minister skall ha varit svensk medborgare under avsevärd tid dessförinnan. Å andra sidan synes det knappast nödvändigt att hålla fast vid nuvarande regel om svenskt medborgarskap alltsedan födseln. Tio år synes vara en rimlig tid. En regel därom tas in i första stycket av denna paragraf.

I likhet med FU anser grundlagbered-

ningen att grundlagen bör slå vakt om regeringens ställning och anseende genom en föreskrift som innebär förbud för minister att samtidigt utöva annan verksamhet som kan inverka menligt på förtroendet för honom (se SOU 1963:17 s. 213).

6 kap. REGERINGSARBETET

I den allmänna motiveringen (2.8) diskuterade grundlagberedningen frågan om regeringens beslutsformer, närmast med frågan om statschefens befogenheter som utgångspunkt. Resonemanget ledde fram till en ordning som innebär att alla beslut ligger hos ministären och att alltså statschefen inte skall deltaga i dem. Beträffande fördelningen av beslutanderätten inom ministären mynnade diskussionen ut i slutsatsen att den mest ändamålsenliga beslutsformen är kollegial omröstning med utslagsröst för statsministern vid lika röstetal.

Enligt FU:s förslag skulle regeringsärenden av mera rutinbetonad art inte avgöras av regeringen såsom ett kollektiv utan av enskild minister. Gränsen mellan kollektivärenden och "enskilda ärenden" skulle dras i en administrativ författning, regeringsstadgan.

Direktiven för grundlagberedningen anvisar en annan möjlighet att så långt möjligt koncentrera regeringens arbete till viktigare frågor, nämligen att överföra regeringsärenden, särskilt sådana av enklare beskaffenhet, till annan myndighet. Tidigare strävanden i denna riktning har fortgått under senare år. I första hand kan nämnas att departementsutredningen i ett antal promemorior har framlagt förslag som skulle innebära att omkring 9 600 ärenden per år avlastas konseljen och överförs till underordnade myndigheter. Alla förslagen har ännu inte prövats i departementen. Hittills har emellertid i anledning av utredningens promemorior beslut fattats om delegering motsvarande omkring 6 800 ärenden per år. Tar man hänsyn även till andra beslut om överförande av konseljärenden till underordnade myndigheter, blir minskningen från åren omkring 1964 något över 10 000 ärenden, vilket motsvarar 25 – 30 % av hela antalet konseljärenden. Enligt beredningens mening bör dessa strävanden fortsättas.

På beslutsformerna i regeringen bör ställas vissa krav, i första hand att de skall ge säkerhet för att ärendena blir omsorgsfullt beredda och riktigt avgjorda. Det är svårt att härvidlag generellt ge företräde åt vare sig ett system med ensambeslut eller ett system med samfällda beslut. Det är dock omvittnat att de nuvarande handläggningsformerna, där alla statsråden formellt har ett ansvar såsom rådgivare i varje ärende, har utgjort underlag för ett omfattande gemensamt samråd inom större eller mindre grupper av regeringsmedlemmar och tjänstemän. Ett sådant skulle kunna praktiseras även med beslutsformen "ensam minister". Det är emellertid inte osannolikt att det formellt enskilda ansvaret på längre sikt kunde leda till att samarbetet över departementsgränserna avtog. I varje fall kan behovet av omsorgsfull beredning och prövning icke åberopas som stöd för att beslutsformen "ensam minister" skulle vara överlägsen.

Ett andra syfte hos beslutsformerna kan sägas vara att de skall ge underlag för utkrävande av ansvar, både i politiskt och i juridiskt hänseende. Allmänt sett torde formen "samfällda beslut" beträffande det politiska ansvaret snarast vara mera ändamålsenlig än ensambeslut. Det är nämligen ett intresse att regeringsarbetet så långt möjligt präglas av enhetliga värderingar. De avgöranden som reellt tillkommer som resultat av överväganden vari bara en minister deltager bör likväl framstå som uttryck för en gemensam politik. Den synes vara mera ändamålsenlig även däri att den bättre än ensambeslut kan fånga upp alla de varierande beredningsformer som har utvecklats i praxis. Allt efter omständigheterna kan en, två, tre eller fler ministrar ge uttryck för sin mening i ett ärende, och det skulle vara svårt att i protokoll eller andra handlingar med säkerhet belägga alla former av sådan medverkan. Vad gäller det juridiska ansvaret torde det vara likgiltigt, om man väljer den ena eller den andra beslutsformen.

Nära samband med vad som har sagts nu

om handläggningens grundlighet och om det politiska ansvaret har den verkan beslutsformen kan ha i fråga om regeringens sammanhållning. Särskilt om regeringen består av företrädare för skilda partier kan det vara angeläget att regeringen arbetar i former som stimulerar till sammanhållning mellan ministrarna. Ett samfällt ansvar gentemot riksdagen och allmänheten torde skärpa kravet på sammanhållning. Man kan vidare hävda att regeringens sammanhållning bör komma till uttryck inte bara gentemot riksdagen och allmänheten utan även mot underordnade myndigheter. Det finns en risk att en minister som ensam stod för vissa beslut i högre grad än nu skulle se sig oförhindrad att ge direktiv under hand till sådana myndigheter.

En fördel med att regeringsärendena alla avgörs i en och samma form är att man i annat fall kan befara att det väcks krav på överprövning hos regeringen i dess helhet av beslut som har fattats i enklare form.

Beredningen har kommit till uppfattningen att de sakliga nackdelarna med en uppdelning av regeringsärendena i enmansärenden och kollektivärenden skulle vara större än fördelarna. Därtill kommer att det skulle vara svårt att dra en gräns mellan de två typerna av ärenden som å ena sidan bleve tydlig och klar och å andra sidan verkligen skilde ut de ärenden där ett gemensamt bedömande inte behövdes. På grund av det anförda har beredningen avstått från att föreslå en sådan uppdelning. Bestämmelserna i 6 kap. räknar alltså bara med en enda beslutsform för regeringen.

En typ av regeringsärenden, nämligen kommandomålen, handläggs nu i enklare form, nämligen av kungen efter anmälan av chefen för försvarsdepartementet (15 § RF). Snabba beslut torde här ofta vara nödvändiga. Här finns också en tämligen klar gräns dragen i lag och praxis mellan de två beslutsformerna. Grundlagberedningen föreslår att den särskilda beslutsformen för kommandomål skall finnas kvar (se 1 § tredje stycket). Detta innebär inte att försvarets kommandoexpedition måste finnas kvar som en särskild myndighet.

1 §

Se beträffande gällande rätt i första hand 5 – 8 §§ RF.

För de sammanträden vid vilka regeringen fattar beslut begagnar GLB i förslaget termen "regeringssammanträde". Sammanträde mellan statschefen och regeringen (se 4 kap. 1 § och 5 kap. 4 §) betecknas "konselj". De sammanträden vid vilka överläggning tänkes förekomma och där regeringsbeslut ofta fattas reellt behandlas inte i grundlagen. För dem kan liksom hittills beteckningen "(allmän) beredning" begagnas.

Statsministern är regeringens ordförande. Det skall åligga honom att kalla alla de övriga ministrarna till regeringssammanträde. En ministers eller några ministrars frånvaro skall inte hindra att ett regeringssammanträde hålles. Beredningen vill i likhet med FU föreslå att beslutssammanträde skall kunna hållas bara om minst fem ministrar är närvarande.

Då det sägs i första stycket att regeringen beslutar vid regeringssammanträde, syftas på avgörande av regeringsärenden. Beslut som hör till beredningen inför avgörandet skall liksom nu kunna fattas av minister eller tjänsteman (jfr 10 § RF). Detta kan regleras på administrativ väg. Vissa frågor avgörs enligt TF av departementschef; häri föreslås ingen ändring. Likaledes skall en minister som är departementschef kunna fatta beslut i ärenden som rör departementets administration, såsom personalärenden. Gränsen mellan regeringsärenden och departementsärenden torde kunna dras på samma sätt som nu.

Som beredningen har yttrat vid rubriken till kapitlet föreslås att en typ av regeringsärenden, nämligen kommandomålen, även i framtiden skall kunna handläggas i enklare form. Grundlagberedningen har inte gjort någon detaljerad genomgång av de skilda typer av ärenden som nu handläggs som kommandomål. Beredningen framlägger emellertid ett förslag till lag, avsedd att ersätta den nuvarande lagen om kommandomål. Förslaget är resultatet av en huvudsakligen redaktio-

nell bearbetning av denna lag.

I enlighet med rådande praxis bör grundlagen ange att kommandomålen – enligt lagtexten "regeringsärenden angående befälet över försvarsmakten" – kan avgöras av chefen för det departement vartill ärendena hör. Kungens formella medverkan bör ersättas med en bestämmelse att försvarsministern därvid handlar "under statsministerns överinseende". Inför riksdagen kommer alltså statsministern att få bära ett ansvar även för kommandomålen.

Som sammanfattande benämning för departementen och övriga avdelningar av vad som nu kallas Kungl. Maj:ts kansli (med undantag av JK-ämbetet m. m.) begagnar GLB i lagtexten termen "regeringskansli". Detta tänkes alltså omfatta bl. a. den nuvarande statsrådsberedningen.

Regeringskansliets organisation behöver inte vara angiven i grundlag. I denna behöver inte sägas annat än att departement för olika verksamhetsgrenar skall ingå i regeringskansliet. Antalet departement behöver inte, som nu, vara bestämt i lag; riksdagen får ändå ta ställning därtill i samband med budgetregleringen. Fördelningen av ärenden och departementens namn bör vara angelägenheter för regeringen.

2 §

Se beträffande gällande rätt 10 § RF och beträffande FU:s förslag 4:2 FRF.

Vid 1970 och 1971 års riksdagar väcktes motioner med krav på reformer inom utredningsväsendet. Främst åsyftades en mera vidsträckt användning av parlamentariskt sammansatta kommittéer samt större offentlighet och insyn i pågående utredningar. KU har i sina betänkanden över motionerna (1970:24 och 1971:18) förutsatt att grundlagberedningens prövning av utredningsväsendet inte borde föregripas genom några uttalanden från riksdagens sida.

Beredningen har vid sina överväganden inte funnit skäl föreligga att grundlagsfästa formerna för utredningsarbetet i vidare omfattning än FU gjorde i sitt förslag. Beredningen har därför utformat paragrafen om beredning av regeringsärenden väsentligen i enlighet med detta.

Med anledning av ett påpekande under remissbehandlingen (SOU 1965:3 s. 42) vill beredningen erinra om att den numera antagna förvaltningslagen (1971:290) inte gäller i regeringsärenden.

Bestämmelsen om beredning gäller inte bara författnings- och budgetärenden och liknande ärenden utan också besvärs- och utnämningsärenden och andra partsärenden. Föreskriften om remiss bör avfattas med tanke därpå.

3 §

Se beträffande gällande rätt 5 § tredje stycket RF. Den nu föreslagna paragrafen innebär inte några sakliga ändringar.

Statsministerns beslut angående regeringens sammansättning och om fördelningen av uppgifter inom regeringen (5 kap. 1 § och 6 kap. 3 §) blir enligt förslaget, till skillnad från motsvarande beslut enligt nu rådande ordning, inte regeringsbeslut. De skall alltså inte protokollföras enligt bestämmelsen om protokollföring vid regeringssammanträden (5 §). Besluten måste emellertid givetvis få skriftlig form, lämpligen i ett särskilt protokoll som föres på statsministerns ansvar. I samma protokoll bör också antecknas, när statsministern är ledig och hans uppgifter ombesörjes av hans ställföreträdare (se 8 §). Grundlagen behöver inte innehålla någon föreskrift om detta protokoll.

4 §

I den allmänna motiveringen (2.8) har grundlagberedningen redovisat innebörden av förslaget för fall då olika meningar framföres vid regeringssammanträde. Förslaget innebär att allmänna regler om majoritetsbeslut skall tillämpas. Uppnås inte majoritet för någon mening, skall statsministern ha utslagsröst. Medan regeringen enligt huvudregeln i 1 § skall kunna sammanträda och fatta beslut när minst fem ministrar är tillstädes, skall ett

högre minimiantal gälla i fall då mer än en mening uttalas i något ärende. Enligt förslaget får ärendet i så fall inte avgöras såvida inte mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

5 §

Se beträffande gällande rätt 9 § RF.

I fråga om protokollföringen ansluter sig förslaget nära till gällande bestämmelser. Termen bekräftelse motsvarar den nuvarande termen kontrasignation. Då det sägs att protokollet skall godkännas av statsministern åsyftas därmed att statsministern skall förse protokollen med en påskrift av ungefär det innehåll som kungens påskrift på statsrådsprotokollen har enligt gällande ordning. I förslaget anges liksom i 9 § RF att skiljaktig mening skall antecknas i protokollet. En konsekvens härav är att den som har deltagit i sammanträdet men inte har anfört skiljaktig mening till protokollet är ansvarig för detta som om han hade instämt däri. En särskild bestämmelse därom behövs inte.

Givetvis måste protokollet i fråga om varje ärende innehålla uppgift om närvarande ministrar, ordförande och föredragande.

6 §

Bestämmelsen i denna paragraf om underskrift av expeditionerna av regeringens beslut ansluter sig nära till vad som gäller nu. Det saknas anledning att i grundlagen specificera i vilka fall en mera "högtidlig" form för underskriften bör väljas. Detta kan regleras i administrativ ordning. Beredningen förutsätter att regeringen inte kommer att uppdra åt tjänsteman att skriva under författning eller förslag till riksdagen, ej heller viktigare utnämningar.

7 §

Se beträffande gällande rätt 38 § RF.

Den bestämmelse om kontrasignation som gällde till enkammarreformen ansågs efter ordalagen innebära att föredraganden i alla andra fall än då ett beslut var grundlagsstridigt hade en ovillkorlig skyldighet att kontrasignera, även om beslutet hade fattats mot hans och den övriga regeringens vilja. Den gällande bestämmelsen får i stället anses innebära att föredraganden mera fritt bedömer, om han skall kontrasignera eller icke. Det kan icke hävdas att ett statsråd förfar grundlagsstridigt, om han vägrar att kontrasignera ett beslut enbart på den grunden att han motsätter sig det. (Se härom prop. 1968:27 s. 211 och KU 1968:20 s. 34.)

Förslaget innebär att vid skiljaktiga meningar beslutet skall avfattas i enlighet med den mening som biträdes av majoriteten bland ministrarna eller, vid lika röstetal för olika meningar, i enlighet med den mening som statsministern biträder. Det vore knappast principiellt riktigt att med denna konstruktion hålla fast vid en rätt för föredraganden att efter fri prövning avgöra, om han skall genom sin påskrift bekräfta protokollet eller inte; detta skulle, om bekräftelsen liksom kontrasignationen nu vore en förutsättning för beslutets verkställande, ge föredraganden en vetorätt eller framtvinga ett eljest onödigt byte av föredragande. I stället bör gälla att föredraganden som allmän regel blir skyldig att bekräfta protokoll och expedition även i fall då han inte instämmer i beslutet. I sådant fall är han enligt 5 § skyldig att låta anteckna sin skiljaktiga mening i protokollet.

Bekräftelse av protokoll har den innebörden att protokollet enligt den bekräftandes mening rätt återger de beslut som har fattats vid sammanträdet. Bekräftelse av expedition innebär att expedition stämmer överens med beslutet sådant detta har återgivits i protokollet. Det sagda är självklart och behöver inte uttryckligen anges i lagtexten.

I ett parlamentariskt system ligger kontrollen över regeringens handlande i första hand på riksdagen och dess organ. Från denna synpunkt är frågan om skyldighet att vägra bekräfta protokoll av mindre betydelse. Det kan dock inte uteslutas att det i ett krisläge kan ha betydelse, att ministrarna tvingas att ta ställning till regeringsbeslutens

grundlagsenlighet. En sådan skyldighet ligger givetvis i den allmänna skyldigheten att låta anteckna avvikande mening till protokollet. En ytterligare kontroll kan vinnas genom att föredraganden blir skyldig att vägra bekräftelse i fall då han anser beslutet grundlagsstridigt, särskilt om en sådan vägran leder till att beslutet inte får verkställas. Grundlagberedningen vill för sin del förorda att föredraganden skall vara skyldig att vägra bekräfta protokoll och expedition i fråga om beslut som han anser vara grundlagsstridigt. Vidare föreslår beredningen att beslut i protokoll utan bekräftelse inte skall få expedieras eller verkställas. I fall då expedition enligt 6 § skall skrivas under av en tjänsteman blir innebörden att det blir en tjänsteförsummelse att utfärda en expedition om föredraganden har vägrat att bekräfta protokollet.

Vad som nu har sagts om föredragandens bekräftelse bör gälla även statsministerns godkännande av protokoll. Även han bör alltså vara skyldig att godkänna protokollet utom när han finner ett fattat beslut grundlagsstridigt, och hans godkännande bör på samma sätt som föredragandens bekräftelse vara en förutsättning för expediering och verkställande.

8 §

I 5 kap. av den allmänna motiveringen har grundlagberedningen utvecklat skälen för att det skall finnas en ställföreträdare för statsministern med uppgift att, när denne har förfall, överta hans befogenheter och plikter. Hit hör främst att leda regeringssammanträden och svara för de beslut som då fattas. Givetvis får det som regel ankomma på ställföreträdaren att överta statsministerns uppgifter även i samband med beredningen av regeringsärendena. Ställföreträdaren blir också ordförande i utrikesnämnden, om även statschefen är frånvarande. Han blir vidare behörig att på det sättet bestämma över regeringens sammansättning att han kan entlediga annan minister med stöd av 5 kap. 7 § RF, låt vara att man får utgå från att han sällan kommer att utnyttja denna befogenhet i andra fall än när ministern anhåller om avsked.

Bestämmelsen i denna paragraf är så formulerad att ställföreträdarens avgång från ministerämbetet inte får den konsekvens som enligt 5 kap. 9 § följer på statsministerns avgång. I sistnämnda paragraf är det nämligen inte fråga om någon uppgift för statsministern.

Har statsministerns ställföreträdare förfall, bör dennes uppgifter (bekräftelse av protokoll i vissa fall) på motsvarande sätt övertagas av den äldste av övriga närvarande statsråd. Bestämmelsen är avfattad så att den omfattar även detta fall.

Då det i paragrafen talas om förhinder avses även semester och annan ledighet. Självfallet skall statsministern under semester eller annan ledighet kunna träda in i sitt ämbete när han så önskar, exempelvis för att deltaga i avgörandet av något särskilt ärende.

7 kap. LAGAR OCH LAGSTIFTNING

Som beredningen har utvecklat i 6 kap. av den allmänna motiveringen innebär förslaget inte någon djupgående ändring av vad som nu gäller i fråga om fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Riksdagens centrala ställning bör komma till uttryck på ett sätt som är förenligt med parlamentarismens principer. Detta uppnås i förslaget främst därigenom att riksdagen blir ensam beslutande i lagärenden. Begreppet samfälld lagstiftning försvinner alltså. Därmed bortfaller ett skäl att från begreppet lag särhålla sådana författningar som riksdagen redan enligt 1809 års RF har beslutat ensam, såsom statsskatteförordningarna. Lag blir den naturliga beslutsformen för riksdagen, då den skall besluta någon föreskrift.

Regeringen skall enligt förslaget liksom nu i stort sett kunna få ansvaret för sådana föreskrifter som riktas bara till underordnade myndigheter och dessutom för tillämpningsföreskrifter m. m. På det hela taget bör man hålla fast vid den gräns mellan lag och

regeringens egen normgivning, som under utvecklingen har dragits i praxis. Liksom nu bör det bli regeringens sak att besluta föreskrifter i de hänseenden som inte enligt grundlag skall regleras genom lag och inte heller har blivit reglerade genom lag ("restkompetensen").

Enligt vad som har yttrats i den allmänna motiveringen bör riksdagen vara behörig att besluta föreskrifter på det område som i första hand läggs till regeringen. Detta skall gälla inte bara tillämpningsföreskrifter och föreskrifter i övrigt som riktas endast till de underordnade myndigheterna. Det skall gälla inom hela det område som omfattas av regeringens "restkompetens". Det kan i framtiden bli aktuellt att utfärda föreskrifter om förhållanden som inte är aktuella nu. I ett sådant fall kan det finnas skäl för att föreskrifterna får formen av lag. Inom området för "restkompetensen" skall dock riksdagen kunna fatta beslut genom lag bara i två fall, nämligen om regeringen själv har lagt fram förslag till lag och om en framställning från riksdagen till regeringen i ämnet inte har efterkommits inom skälig tid.

I FU:s förslag till RF fanns bestämmelserna om lag och lagstiftning i 7 kap. Beträffande motiven hänvisas till SOU 1963:17 s. 325–363. Remissyttranden är redovisade i SOU 1965:34 s. 5–39.

Av skäl liknande dem som FU anförde (SOU 1963:17 s. 337) anser grundlagberedningen att RF:s regler om kyrkolag bör kvarstå oförändrade till dess att beslut fattas om de framtida relationerna mellan staten och svenska kyrkan. Härom hänvisas till övergångsbestämmelserna.

En allmän förutsättning för grundlagberedningens förslag om normgivningskompetensens fördelning är att nu gällande författningar förblir gällande även om de har tillkommit i en ordning som avviker från vad som skall gälla enligt den nya grundlagen. Även i detta hänseende hänvisas till övergångsbestämmelserna.

1 och 2 §§

Det centrala området för samfälld lagstiftning är enligt 1809 års RF "allmän civil- och kriminallag". Härtill har efter hand kommit dels i särskilda grundlagsstadganden angivna ämnen, dels vissa ämnen som enligt den ursprungliga innebörden av RF skulle ha reglerats genom ekonomisk eller administrativ lagstiftning under kungens kompetens men som, i enlighet med ändrade värderingar, i stigande omfattning har inkorporerats med den samfällda lagstiftningen. Lagformen har också i praxis begagnats i vissa fall då RF utan att föreskriva denna form har ställt upp ett krav på riksdagens samtycke (t. ex. 73 och 79 §§). Gränsen mellan samfälld lag och författning beslutad av regeringen kan, såsom den har kommit att dras i praxis, sägas till stor del följa den s. k. legalitetsprincipen: föreskrifter som reglerar medborgarnas frihet och deras rätt till egendom meddelas genom lag. Andra föreskrifter, som inte alls eller bara obetydligt kan sägas ha betydelse för medborgarna i dessa hänseenden, beslutas av regeringen.

I enlighet med den ståndpunkt som grundlagberedningen har redovisat i den allmänna motiveringen (6 kap.) har beredningen funnit lämpligt att den nya grundlagen får innehålla en modernare beskrivning av det centrala lagområdet än den som innefattas i uttrycket "allmän civil- och kriminallag". Det synes då naturligt att skilja mellan å ena sidan de bestämmelser som reglerar medborgarnas personliga ställning samt deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes och å andra sidan de bestämmelser som reglerar deras förhållanden till det allmänna. Den förra gruppen av bestämmelser behandlas i 1 §, den senare i 2 §.

1 §

Till den första gruppen av bestämmelser hör i första hand allt som traditionellt räknas till privaträtten, både de förmögenhetsrättsliga och de familjerättsliga delarna. Hit hör föreskrifter om enskilds namn och personliga

ställning i övrigt, om äktenskap, föräldraskap och adoption, om vårdnad och förmynderskap, om underhållsskyldighet, om arv, testamente, boutredning och arvskifte och om familjeförhållanden i övrigt, vidare föreskrifter om fast och lös egendom, om avtal mellan enskilda, om föreningar, bolag, stiftelser och andra enskilda sammanslutningar och organisationer och om ekonomiska förhållanden i övrigt mellan enskilda. Bestämmelser om svenskt medborgarskap kan sägas angå de enskildas personliga ställning. Härom ges emellertid en särskild regel i 10 kap. 8 §.

Beskrivningarna under punkterna 1 och 2 i andra stycket är enbart exemplifieringar. Den grundläggande regeln är vad som sägs i första stycket angående föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes.

2 §

Den senare gruppen av bestämmelser beskrivs i grundlagstexten såsom föreskrifter om medborgarnas rättigheter och skyldigheter mot det allmänna och om förhållandet i övrigt mellan enskilda och det allmänna. Här syftas i första hand på de förvaltningsrättsliga författningarna, sådana som socialvårds- och socialförsäkringslagarna, författningarna om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, om allmän ordning och säkerhet, om värnplikt och om annan tjänsteplikt, författningarna om skolväsendet, om trafiken och om inskränkningar i rätten att förvärva och nyttja fast egendom, huvuddelen av plan- och byggnadsförfattningarna, författningarna om industri, handel, transporter eller annan näringsverksamhet samt ransoneringsoch förfogandelagarna och de övriga beredskapsförfattningarna. Författningarna om skatt till staten kan också sägas höra hit, låt vara att förslaget innehåller ett särskilt stadgande härom i kapitlet om finansmakten. På det hela taget omfattar den föreslagna bestämmelsen i övrigt de författningar som ursprungligen ansågs falla under kungens administrativa och ekonomiska lagstiftning, med undantag för instruktioner, regleringsbrev och andra enbart till förvaltningsmyndigheterna riktade föreskrifter.

Straffbestämmelser räknas traditionellt till den offentliga rätten och bör därför hänföras till de författningar som reglerar förhållandet mellan medborgarna och det allmänna. Stora delar av straffrätten, särskilt bland de straffregler som är upptagna i brottsbalken, rör visserligen indirekt förhållandet mellan enskilda och skulle därför kunna hänföras till den tidigare nämnda gruppen av författningar. Detta gäller framför allt bestämmelserna om förmögenhets- och våldsbrott. Beredningen utgår emellertid från att straffrättsliga bestämmelser även i sådana hänseenden närmast får sägas angå förhållandet mellan enskilda och det allmänna och att de därför beträffande normgivningskompetensen bör behandlas på samma sätt som den offentliga rätten i allmänhet. Ett liknande resonemang kan föras om utsökningslagen och annan exekutionsrättslig lag. Även sådana lagar faller enligt förslaget under den offentliga rätten.

Politiska fri- och rättigheter

Grundlagberedningen har i 7 kap. av den allmänna motiveringen behandlat frågan om medborgerliga fri- och rättigheter i grundlag. Talet om fri- och rättigheter såsom en enhetlig grupp av rättsliga institut innebär en förenkling. De grundläggande politiska reglerna, t. ex. den om allmän och lika rösträtt, innebär rättigheter. Att lagar beslutas av riksdagen i en offentlig procedur innebär från medborgarnas synpunkt en rättighet. Varje åtgärd från det allmännas sida för kontroll av att lagarna tillämpas riktigt kan också sägas vara ett moment i individernas rättigheter. Ytterst kan varje rättsligt band som i grundlag eller med stöd därav läggs på maktutövningen sägas konstituera en rättighet för medborgarna.

Beredningen har därför funnit det mest naturligt att inte bryta ut vissa regler till ett särskilt kapitel om rättigheter. Däremot finns det skäl att i grundlagen försöka ut-

trycka vissa av de grundsatser som av ålder har ansetts särskilt betydelsefulla för medborgarnas möjlighet att verka politiskt. Vilka dessa grundsatser är har beredningen i korthet angivit i den allmänna motiveringen. Här vill nu beredningen punkt för punkt försöka precisera deras innehåll. Beträffande gällande rätt och bakgrunden i övrigt till beredningens förslag hänvisas till FU:s framställning (SOU 1963:17 s. 159–186) och remissyttrandena över förslaget (SOU 1965:2 s. 100–142).

Gemensamt för de i grundlagen beskrivna politiska fri- och rättigheterna är att de gäller, om annat inte har bestämts genom lag. Beskrivningarna har härigenom betydelse som ett medel att ange gränsen mellan riksdagens och regeringens normgivningskompetens. De innebär emellertid också att grundlagsföreskriften får en direkt betydelse för medborgarnas handlande, så länge inskränkande bestämmelser inte har meddelats genom lag. Som beredningen har framhållit vid kapitelrubriken, påverkar emellertid den nya grundlagen inte giltigheten av de inskränkande bestämmelser som gäller när grundlagen börjar tillämpas. Det är därför inte nödvändigt att i omedelbart samband med arbetet på den nya grundlagen gå igenom alla redan gällande bestämmelser för att bringa dem i överensstämmelse med kompetensreglerna i denna.

Beskrivningen i paragrafens första stycke omfattar alla offentligrättsliga föreskrifter om enskildas rättigheter gentemot det allmänna. Reglerna i andra och tredje styckena har den särskilda rättsliga betydelsen att de tjänar som underlag för en i 5 § intagen begränsning av riksdagens möjlighet att delegera normgivning till regeringen. Där sägs nämligen att bemyndigande enligt nämnda paragraf inte får avse föreskrift som begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt, som enligt 2 § andra eller tredje stycket tillkommer svensk medborgare, såvida icke fråga är endast om förordning att lag i ett visst ämne skall börja eller upphöra att gälla.

Yttrandefrihet

Först bland de "politiska" rättigheterna beskrivs yttrandefriheten. Alltifrån 1766 års TF har den rättsliga regleringen i vårt land av yttrandefriheten på ett annat sätt än flerstädes i andra länder tagit sikte inte bara på rätten att framföra åsikter utan även på rätten att meddela uppgifter. Den senare rättigheten har i 1949 års TF fått en framskjuten plats och omgivits med starka garantier: allmänna handlingars offentlighet, friheten från ansvar för den som meddelar uppgifter och underrättelser för publicering och rätten för författare och uppgiftslämnare att vara anonyma. Regler med ungefär samma innebörd har influtit i radioansvarighetslagen. Beredningen föreslår att yttrandefriheten i bestämmelsen beskrivs såsom frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter.

Kravet på lagbeslut för inskränkning av yttrandefriheten omfattar de föreskrifter i brottsbalken som drar gränserna kring yttrandefriheten. Hit hör i främsta rummet de bestämmelser som motsvarar katalogen i 7 kap. 4 § TF över otillåtna yttranden och vidare bestämmelserna om otillåtet offentliggörande (såsom obehörig befattning eller vårdslöshet med hemlig uppgift). Kravet på lagbeslut omfattar också förvaltningsrättsliga regler om tillstånd till eller anmälan om offentlig tillställning eller allmän sammankomst i vad sådana regler gäller dramatisk eller muntlig framställning e. d. som är avsedd att förekomma vid tillställningen eller sammankomsten.

Även sådana regler om offentlig tillställning som inte gäller meningsyttringar e. d., t. ex. regler om idrottstävlingar, danstillställningar eller marknadsnöjen, omfattas av det i 2 § intagna kravet på reglering genom lag. Här torde det dock som regel vara möjligt att med stöd av 5 § bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter genom förordning.

Bestämmelsen i 34 § lagen om behandling i fångvårdsanstalt om förbud för intagen att utan tillstånd avsända skriftligt meddelande innebär en begränsning av rätten att meddela

uppgifter och framföra åsikter (jfr 12 § i förslaget till lag om kriminalvård i anstalt, SOU 1971:74). Detsamma gäller liknande bestämmelser i andra lagar, såsom 15 § i lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård.

Kravet i 2 § radiolagen på tillstånd av myndighet för att använda radiosändare innebär en begränsning av yttrandefriheten sådan den utformas i det föreslagna grundlagsstadgandet. Detsamma gäller bestämmelsen i 5 § av samma lag om ensamrätt att bestämma om rundradiosändning.

Bestämmelserna om filmcensur i förordningen med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m. måste också betraktas som begränsningar av yttrandefriheten. Bestämmelser av det slaget skall alltså med den här förordade konstruktionen meddelas genom lag.

Förslaget innebär att bestämmelse om tystnadsplikt för tjänstemän m. fl. skall beslutas genom lag. Kravet på beslut i form av lag får anses omfatta straffbestämmelsen och det huvudsakliga angivandet av de intressen som skall skyddas. Att i detalj ange de fall då tystnadsplikt skall iakttagas måste däremot kunna uppdragas åt regeringen; bestämmelsen om verkställighetsföreskrifter (6 §) ger stöd häråt. För grundlagberedningen har det inte vara möjligt att utarbeta ett förslag till lag om tystnadsplikt. Nu gällande föreskrifter om tystnadsplikt förblir giltiga övergångsvis, tills annat beslutas (p. 6 i övergångsbestämmelserna till RF). Frågan om lagreglering av tystnadsplikten har nära samband med det arbete som utföres av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén.

De straffrättsliga reglerna om tystnadsplikt har i praxis tillämpats så att ett förbud att lämna ut en allmän handling har ansetts innefatta förbud att på annat sätt röja dess innehåll. Förslaget hindrar icke att denna praxis, som grundar sig på en tolkning av lag, upprätthålles.

Yttrandefrihetens "negativa" sida, dvs. rätten att underlåta att ge sina åsikter till känna, skyddas i ett viktigt hänseende direkt i grundlag, nämligen genom en föreskrift om hemliga val (2 kap. 1 §). Inte heller i övrigt torde det finnas några offentligrättsliga skyldigheter att ge sina åsikter till känna. Beredningen anser då självklart att vittnesplikten eller en domares eller annan befattningshavares skyldighet att ta ställning i ett mål eller ärende inte kan sägas inskränka vittnets eller befattningshavarens rätt att hålla inne med sin mening.

Rätten till information

En förutsättning för upplysning och meningsutbyte är att det finns metoder att nå fram till allmänheten. En allmän utbildning är härvidlag en självklar förutsättning, som emellertid inte bör regleras i grundlag. Det är också ett krav att var och en skall ha rätt att inneha och använda ljudradio- och televisionsmottagare. Även i övrigt måste det finnas möjligheter för allmänheten att genom lån på bibliotek, genom inköp eller på annat sätt bereda sig tillgång till information.

Beredningen förordar att bestämmelsen om rätten till information utformas så att den ger var och en rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar.

Beträffande det praktiskt viktiga fallet innehav av ljudradio- eller televisionsmottagare erinrar beredningen om föreskriften i 3 § i radiolagen om att sådan mottagare får innehas och användas av var och en. Denna föreskrift står i samklang med det nu framlagda förslaget.

Bestämmelser i lagar om sluten vård om de intagnas korrespondens föreskriver ofta inte bara begränsningar i deras rätt att sända skriftliga meddelanden (se ovan under rubriken "Ytrandefrihet") utan även i rätten att mottaga sådana meddelanden. I detta hänseende innebär sådana bestämmelser begränsningar av rätten till information.

Mötesfriheten

Mötesfriheten eller församlingsfriheten bör förankras i grundlagen.

Mötesfriheten regleras främst genom lagen om allmänna sammankomster. Rätten att

anordna offentliga demonstrationer betraktas där som en del av mötes- eller församlingsfriheten; i grundlagsförslaget behandlas den däremot som en särskild rättighet. De bestämmelser i lagen om allmänna sammankomster som kräver tillstånd för sammankomst måste betraktas som begränsningar av församlingsfriheten. Detsamma bör rimligen gälla bestämmelser om anmälningsplikt: en sådan bestämmelse innebär ju förbud att utan anmälan anordna möte. Grundlagsförslaget om mötesfriheten torde också böra återverka på vissa bestämmelser i kungörelsen (1913:380) om rätt för den som är bosatt i utlandet att giva eller medverka i offentlig föreställning m. m. i Sverige. Krigsartiklarnas bestämmelse om olovlig sammankomst (22 kap. 7 § brottsbalken) omfattas också av kravet på reglering i lag.

Demonstrationsrätten

Demonstrationen är ett värdefullt komplement till andra medel för opinionsbildning. Grundlagberedningen anser det befogat att demonstrationsrätten slås fast genom ett uttryckligt stadgande i grundlagen. Demonstrationsrätten kan enligt beredningens mening i grundlagen beskrivas som en rätt att ensam eller i grupp framföra krav och åsikter på allmän plats.

Demonstrationsrätten vidgades nyligen genom ändringar i brottsbalken och lagen om allmänna sammankomster (lagar 1970:225 och 226). Av stor betydelse är att polisen numera inte har rätt att upplösa en demonstration på grund av att det vid demonstrationen förekommer något som strider mot lag och inte heller får meddela förbud mot förnyande av demonstrationen därför att den åsyftar eller innebär något som strider mot lag. Alltjämt förekommer emellertid begränsningar i demonstrationsrätten, och reglerna om dessa begränsningar omfattas av kravet på lagstiftning.

Enligt 3 § lagen om allmänna sammankomster får demonstration på allmän plats inte hållas utan tillstånd av polismyndigheten. Vid prövningen av tillståndsfrågan skall myndigheten beakta vikten ur allmän synpunkt av att församlingsfriheten upprätthålles. Om demonstrationsfriheten i enlighet med förslaget införes i grundlag på det sättet att begränsningar skall förutsätta lagbeslut, kan det knappast anses tillfredsställande att lagen på detta sätt ställer upp ett krav på tillstånd utan att avgörandet av tillståndsfrågorna binds närmare. I lagen bör sägas ut att tillstånd inte får vägras, såvida inte hinder möter från trafik- eller ordningssynpunkt (jfr prop. 1956:143 s. 175). Beredningen föreslår en ändring av denna innebörd i lagen om allmänna sammankomster.

I övrigt hänvisas till vad som har sagts här ovan om mötesfriheten.

Föreningsrätten

Föreningsrätten är erkänd i vårt land, ehuru några allmänna lagbestämmelser därom inte finns. Den är grundläggande för den politiska verksamheten därigenom att de politiska partierna är att anse som föreningar. Arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer är också föreningar. Detsamma gäller organisationerna inom konsument- och lantbrukskooperationen. Även ett bolag är att anse som en förening i grundlagsstadgandets mening. Det är enligt beredningens mening uppenbart att föreningsrätten bör nämnas i grundlagsregeln.

Brottsbalkens förbud mot olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 §) och förbudet mot politiska uniformer i 1947 års lag i ämnet (1947:164) är inskränkningar av föreningsrätten.

De formkrav som för skilda typer av föreningar ställs upp i lagarna om ekonomiska föreningar, om aktiebolag osv. är inte begränsningar av föreningsrätten i stadgandets mening. Deras funktion är att ange de rättsliga ramarna för dem som vill begagna en särskild juridisk konstruktion, som innebär särskilda fördelar i form av ansvarighetsbegränsning, minoritetsskydd osv.

Föreningsfriheten har också en annan sida, nämligen rätten att stå utanför föreningar. Denna rätt kan påverkas av föreskrif-

ter i föreningsstadgar, avtal e. d. Begränsningar av denna art är en angelägenhet för civilrättslig lagstiftning. Beskrivningen i paragrafens tredje stycke syftar däremot på offentligrättsligt tvång att tillhöra en viss förening, exempelvis det s. k. kårobligatoriet för studerande vid universitet och högskolor. Detta är under utredning (se 1971 års riksdagsberättelse U 1970:64).

Religionsfrihet

Religionsfriheten är en av de fundamentala rättigheterna i vårt land liksom i andra länder i vår kulturkrets. Ett stadgande om denna frihet bör icke saknas i grundlagen, låt vara att den numera framstår som självklar. Med religionsfrihet åsyftas då i första hand friheten att sammansluta sig med andra enskilda till trossamfund och att utöva sin religion. Att religionsutövningen inte får störa samhällets lugn eller åstadkomma allmän förargelse är självklart. Det inskärps av 1 § i religionsfrihetslagen och återspeglas främst i brottsbalkens föreskrift om straff för förargelseväckande beteende. Detta kan inte betraktas som en begränsning av religionsfriheten. De begränsningar som enligt lagen om allmänna sammankomster gäller i församlingsfriheten är tillämpliga även på offentlig gudstjänst.

Rätten att stå utanför trossamfund är fastslagen i 4 § av religionsfrihetslagen. Den bör slås fast även i grundlagen.

Rörelsefrihet

Ett nödvändigt moment i den politiska friheten är rätten för varje medborgare att röra sig inom riket. Den som agiterar för en ståndpunkt måste kunna sätta sig i förbindelse med dem han vill påverka. Även bortsett därifrån är rätten att röra sig fritt en självklarhet i ett demokratiskt samhälle. Godtycklig inspärrning eller hot om inspärrning skulle kunna begagnas som påtryckningsmedel för att förkväva de övriga politiska friheterna. Grundlagen bör i sitt principstadgande om dessa friheter inte sakna grundsatsen att var och en har frihet att röra sig inom riket. Givetvis bör samhället också avstå från att hindra medborgarna från att lämna riket; även denna princip bör införas i grundlagen.

Den rätt som grundlagsstadgandet ger medborgarna innebär inte att medborgarna skall kunna sätta sig över trafikföreskrifter och liknande bestämmelser. Att en vägtrafikant vid möte skall färdas på vägens högra sida är exempelvis inte någon begränsning i hans rörelsefrihet i grundlagens mening. I första hand åsyftas begränsningar som drabbar en viss person eller vissa bestämda personer men inte andra som befinner sig i samma yttre situation. Tvångsmässigt omhändertagande, liksom reseförbud, innebär sålunda begränsningar av rörelsefriheten. Ett generellt förbud för invånare i en viss landsända att besöka andra delar av landet skulle emellertid också utgöra en begränsning i grundlagsstadgandets mening. Detta gäller självfallet också ett allmänt förbud för medborgarna att lämna hemorten. Detsamma gäller avspärrning av större områden, såsom gränszoner och delar av skärgårdar, av hänsyn till försvaret, likaså avspärrning eller frihetsberövande med syfte att hindra spridning av smittsam sjukdom. Att en brottsplats avspärras under en utredning eller att militärt förråds- eller övningsområde hålles avstängt kan däremot inte sägas vara en begränsning i denna mening. Inte heller innebär det en sådan begränsning när det i brottsbalken föreskrives straff för den som tar olovlig väg över tomt eller plantering eller över annan äga som kan ta skada. Samma gäller vägtrafikförordningens förbud mot obehörig motortrafik på enskild väg. Avgörande bör i första hand vara om avstängningen mera varaktigt hindrar den som är instängd eller utestängd från att komma i kontakt med andra människor.

Passtvånget, dvs. det principiella förbudet att lämna riket utan att inneha pass, är en klar begränsning av svenska medborgares rätt att lämna riket. Det omfattas följaktligen av förslagets krav på reglering i lag. Det sagda gäller enligt beredningens mening inte

bara passtvånget i inskränkt mening utan även regleringen av rätt att få pass. Riksdagen har gjort en framställning till regeringen i denna fråga (1LU 1970:10, skr 1970:88; jfr också InU 1971:20). Att en svensk medborgare som har lämnat riket har rätt att återvända dit följer av förbudet i 10 kap. 8 § mot landsförvisning.

En skyldighet för särskilda grupper att stanna kvar i riket, t. ex. underhållsskyldiga, skulle enligt beredningens förslag förutsätta lag (jfr prop. 1969:69 med förslag om upphävande av 1917 års lag om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket: propositionens förslag bifölls av riksdagen, SFS 1969:229).

Fängelsestraff och annat frihetsberövande av den som är misstänkt eller dömd för brott är en sådan begränsning av den personliga friheten som åsyftas med grundlagsstadgandet. Detsamma gäller annat tvångsmässigt omhändertagande, exempelvis inom sjuk- eller socialvården.

Värnplikt, annan tjänsteplikt och liknande skyldighet att stå till förfogande under längre eller kortare tid för något allmänt ändamål innebär sådana begränsningar av rörelsefriheten att bestämmelser därom får meddelas endast genom lag.

Bestämmelserna i 19–23 §§ i 1965 års polisinstruktion medger tvångsmässigt omhändertagande även i andra fall än dem som kan stödjas på rättegångsbalkens regler. Grundlagberedningens förslag innebär att bestämmelser som dessa måste beslutas genom lag.

Den personliga friheten i övrigt

Tortyr, spöstraff och andra sådana kroppsliga ingrepp inom brottmålsprocessen eller kriminalvården är sedan länge bannlysta i vårt land. Detsamma gäller dödsstraff, bortsett från allvarligare statsbrott under krigstid. Vissa andra kroppsliga tvångsingrepp kan förekomma, exempelvis vaccination, blodprovstagning, annan tvångsmässig läkarundersökning och kroppsvisitation. Som grundregel kan man emellertid slå fast i grundlagen att svensk medborgare skall skyddas mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp. De fall då sådana ingrepp skall kunna företagas inom den offentliga verksamheten skall sålunda förutsätta beslut genom lag. Detta gäller även reglerna om polismans användande av våld (18 § i polisinstruktionen) och om användande av skjutvapen i polistjänsten (KK 1969:84).

Rätten till hemfrid bör i grundlagen komma till uttryck på det sättet att svensk medborgare förklaras åtnjuta skydd mot husrannsakan. Med husrannsakan åsyftas i svenskt lagspråk inte bara undersökning av hem i vanlig mening utan även annan undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe. Grundlagsskyddet bör omfatta endast bostaden.

I det föregående har talats om "negativ" yttrandefrihet, dvs. skydd mot att tvingas ge sina åsikter till känna. Av liknande slag är rätten till förtrolig kommunikation med andra människor genom post, telefon, telegram o. d. Enligt GLB:s mening bör grundlagen garantera skydd mot intrång i sådan kommunikation. Vad som skyddas är förtroligheten. Detta innebär att organ för det allmänna inte får bryta brev eller andra slutna försändelser, avlyssna telefonsamtal eller röja innehållet i telegram utan stöd av bestämmelse i lag. Skyddet gäller också andra former av hemlig avlyssning, t. ex. begagnade av dolda mikrofoner eller annan sådan avancerad teknisk utrustning. Avbrott av teleförbindelser till följd av att abonnent har uraktlåtit att betala telefonabonnemang är däremot inte att anse som intrång i denna mening. Bestämmelser i lagar om vård av intagna som medger censur av brev och andra skriftliga meddelanden till och från intagna innebär begränsningar av deras rätt till förtrolig kommunikation.

Mot intrång från enskilda skyddas rätten till förtrolig kommunikation genom brottsbalkens regler om brytande av post- eller telehemlighet och om intrång i förvar. Ett skydd mot avlyssning har föreslagits av integritetsskyddskommittén. Dess förslag

(SOU 1970:47) är under prövning i justitiedepartementet.

Vad som har föreslagits under rubriken "Den personliga friheten i övrigt" innebär att grundlagens krav på lagstiftning kommer att gälla en stor del av bestämmelserna i rättegångsbalken om tvångsmedel i brottmål och dessutom motsvarande bestämmelser i andra lagar, såsom allmänna ransoneringslagen, lagen om straff för varusmuggling, lagen med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. Detsamma gäller vissa av reglerna om exekutiva åtgärder, exempelvis om hämtning av barn, om återtagande av gods, om utmätning av lös egendom och om vräkning. Regler om användande av exekutivt tvång har i viss omfattning utvecklats i praxis utan formellt lagstöd. Denna praxis bygger på en tolkning av exekutionsrättsliga lagbestämmelser. Grundlagsförslagets regler innebär icke krav på att sådan praxis skall kodifieras genom lag.

I en vid betänkandet fogad bilaga (*bil. 3*) har beredningen förtecknat ett antal lagar och andra författningar som torde omfattas av kravet på lagstiftning. Förteckningen är att anse som en utförlig exemplifiering, den gör inte anspråk på fullständighet.

3 §

I den allmänna motiveringen (2.6) har grundlagberedningen angivit sin ståndpunkt till rådgivande folkomröstning. Sådan omröstning bör liksom nu kunna anordnas efter särskilt beslut. Den bör icke kunna komma till stånd i fall då riksdagens majoritet motsätter sig det.

Möjligheten att anordna rådgivande folkomröstning förutsätter enligt grundlagberedningens mening inte något grundlagsstadgande. Det synes emellertid lämpligt att det i den nya grundlagen görs klart att rådgivande folkomröstning i hela riket inte skall kunna anordnas utan att riksdagen tagit ställning, bl. a. till utformningen av den fråga som skall ställas till medborgarna. Den naturliga formen för att tillförsäkra riksdagen en sådan beslutanderätt är att föreskrifter om rådgivande folkomröstning skall meddelas genom lag. En bestämmelse härom tas upp i denna paragraf. Bestämmelsen syftar på skilda typer av föreskrifter om rådgivande folkomröstning, både föreskrifter av generellt slag, såsom angående rätt att deltaga i folkomröstning, om förfarandet vid röstning och om sammanräkning av röster, och föreskrifter om en särskild folkomröstning, såsom eventuella undantag från de nyss antydda generella föreskrifterna och vidare föreskrifter om den fråga som skall ställas osv. Som beredningen har antytt i den allmänna motiveringen kan det vara lämpligt att samordna föreskrifterna av det förra slaget med bestämmelserna i vallagen.

Bestämmelsen omfattar icke kommunal folkomröstning. Frågan om sådana omröstningar behandlas av utredningen om den kommunala demokratin.

4 §

Beredningens förslag innebär i fråga om kommunerna inga nämnvärda sakliga ändringar. Den främsta anledningen härtill är att de frågor som har samband med den kommunala självstyrelsen och med fördelningen av uppgifter mellan staten och kommunerna är föremål för särskilda utredningar. Förslaget måste i detta läge utformas så att det är förenligt med rådande förhållanden och om möjligt inte heller hindrar sådana förändringar som kan tänkas bli en följd av de pågående utredningarna.

Det är naturligt att bygga vidare på den gällande ordningen att uppgifter kan läggas på kommun bara genom lag och att kommunernas inre organisation och verksamhetsformer skall vara reglerade i lag. På det hela taget torde detta motsvara vad som för närvarande gäller på grund av föreskrifterna i

57 § andra stycket och 73 § i 1809 års regeringsform.

Enligt 1 kap. 5 § andra stycket äger varje kommuns beslutande församling (medborgarnas "valda ombud") besluta självständigt enligt lagarna. Den beslutanderätt som därigenom tillägges de beslutande församlingarna innefattar även rätt att fastställa taxor och andra föreskrifter inom de gränser som drages av gällande lagar och då i första hand de lagar som åsyftas i 7 kap. 4 §. I denna mening ger grundlagen en möjlighet för riksdagen att delegera normgivningskompetens åt kommunerna.

Den kommunala beskattningsrätten är ett oumbärligt element i den kommunala självstyrelsen. I direktiven sägs att frågan om grundlagskydd för denna beskattningsrätt inte bör förbigås i arbetet på en ny grundlag.

Frågan om grundlagsreglering av kommunernas beskattningsrätt har emellertid kommit i ett annat läge med anledning av att chefen för finansdepartementet nyligen har tillkallat sakkunniga för utredning om kommunernas ekonomi. Det kan inte komma i fråga att grundlagberedningen föregriper resultatet av utredningsarbetet genom att föreslå ett kategoriskt utformat grundlagsstadgande. I grundlagen kan därför enligt beredningens mening inte sägas annat än att varje kommun äger ta ut skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunens uppgifter enligt grunder som bestämmes i lag.

5 §

Som grundlagberedningen har utvecklat i den allmänna motiveringen (2.10 och 6.14) blir gränsen mellan lag och förordning elastisk inom området för den nuvarande ekonomiska lagstiftningen. Hela denna författningsmateria förs visserligen genom 2 § till lagområdet, såvitt den reglerar förhållandet mellan enskilda och det allmänna, och detta torde i stort sett vara fallet. Men samtidigt får riksdagen behörighet att bemyndiga regeringen att utfärda förordning på området. Det blir härigenom möjligt att i praxis hålla fast vid den nuvarande gränsen. Riksdagen kan också, om så skulle anses ändamålsenligt, anförtro åt regeringen att förordna om angelägenheter som nu regleras genom lag; därvid förutsätts dock att riksdagen först upphäver denna lag. Slutligen kan riksdagen vidga det nuvarande lagområdet genom att lagstifta på områden som nu är reglerade genom administrativa föreskrifter; härvid förutsätts att regeringen föreslår riksdagen att fatta beslut genom lag eller att regeringen underlåter att inom skälig tid efterkomma en framställning från riksdagen om lagförslag.

Vad som nu åsyftas med den ekonomiska lagstiftningen beskrivs i paragrafen såsom förordningar om in- eller utförsel av varor eller pengar, om tillverkning, om transport, om handel eller om näringsverksamhet i övrigt. Uttrycket näringsverksamhet i övrigt omfattar sådana verksamheter som jordbruk med binäringar, skogsbruk, bank- eller försäkringsrörelse, uthyrnings- eller förmedlingsverksamhet av skilda slag, privat läkar- eller tandläkarverksamhet, konsult-, revisions- eller advokatrörelse, hotell- eller restaurangrörelse samt drivande av dans- och andra nöjesetablissemang.

Föreskrifter om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa (vapenförordningen, författningar om explosiva varor o. d., hälsovårdsstadgan m. fl.), om trafiken och om ordningen på allmänna platser kan nu utfärdas av regeringen, även detta inom ramen för den ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakten. Vissa sådana författningar beslutas numera genom lag (arbetarskyddslagen, livsmedelslagen m. fl.). Vidare har de mest betydande regeringsförfattningarna på dessa områden tillkommit under medverkan från riksdagens sida. Grundlagberedningen anser det lämpligt att, när nu dessa författningar primärt förs över till lagområdet genom 2 §, riksdagen får en möjlighet att ge regeringen behörighet att förordna, på samma sätt som nyss har sagts i fråga om näringslagstiftningen.

Stora delar av den s. k. beredskapslagstiftningen faller inom ramen för den delegeringsmöjlighet som föreslås här. Åtskilliga av

beredskapslagarna innehåller regler om att regeringen i krislägen, som beskrivs med varierande ordalag, kan sätta alla eller vissa bestämmelser i de skilda lagarna i tillämpning. Behovet av sådan delegering regleras i förslaget i ett särskilt kapitel såvitt det är fråga om krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden (12 kap. RF). En liknande teknik, med blandning av huvudbestämmelser i själva lagen som i allmänna ordalag beskriver förutsättningarna för ingripande, och särbestämmelser beslutade av regeringen, kan emellertid vara lämplig även i andra fall (se t. ex. 1 § tredje stycket allmänna prisregleringslagen och 1 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner).

De nu diskuterade delegationsbehoven rör lagar som faller under 2 §. I vissa speciella fall kan det finnas ett rimligt behov av delegering även i fråga om annan lag. Krigssjukvårdslagen (1953:688) innefattar inte bara bestämmelser om tjänsteplikt med avseende på krig och andra utomordentliga förhållanden utan också vissa bemyndiganden med avseende på fredstida förberedelser för krigssjukvården. Dessa bemyndiganden rör delvis den kommunala sjukvårdsorganisationen. I 5 § bör därför göras förbehåll inte bara för 2 § utan också för 4 §.

Moratorium kan enligt gällande moratorielag beslutas av regeringen även i kriser som har annan orsak än krig, krigsfara eller andra av krig föranledda förhållanden. Samma är förhållandet enligt ett nyligen framlagt förslag till ny moratorielag (SOU 1971:56). Ett moratorium kan innebära ingrepp både i civilrättsliga och i offentligrättsliga förhållanden. Fördenskull behövs en särskild delegeringsregel härom.

När riksdagen har givit regeringen fullmakt att utfärda förordningar, kan det finnas ett behov att underkasta regeringens beslut en efterhandsgranskning i riksdagen.

Riksdagen bör generellt vara behörig att förbinda ett beslut om bemyndigande med föreskrift att regeringen skall vara skyldig att underställa riksdagen utfärdade förordningar inom viss tid. Därvid bör riksdagen kunna föreskriva en viss längsta giltighetstid i avvaktan på riksdagens prövning. En erinran härom bör lämpligen införas i paragrafen.

Ett delegeringsbeslut kan återkallas. Återkallandet medför icke att de författningar som regeringen har beslutat med stöd därav blir ogiltiga. Dess verkan är att befogenheten att besluta föreskrifter på området återgår från regeringen till riksdagen.

I följande paragraf sägs med avseende på tillämpningsföreskrifter och andra administrativa föreskrifter, att regeringen kan överlåta åt underordnad myndighet att meddela närmare bestämmelser i ämnet. Då riksdagen meddelar beslut om bemyndigande enligt 5 §, kan den i varje särskilt fall ta ställning till i vad mån en liknande möjlighet till vidare delegering behövs. Riksdagen bör också ha möjlighet att direkt i lagen ge en rätt att utfärda föreskrifter åt en viss statlig förvaltningsmyndighet.

Självfallet bör riksdagen aldrig kunna bemyndiga regeringen att besluta föreskrifter som innebär begränsningar av de rättigheter och det skydd i övrigt som är angivna i 2 § andra eller tredje stycket, dvs. de politiska fri- och rättigheterna. Undantag bör dock härvid gälla i fall då riksdagen i lagen har angivit alla förutsättningar för inskränkning i lagtexten och bemyndigandet avser endast befogenheten att bestämma att lagen skall börja gälla eller upphöra att gälla (se t. ex. 1 § tredje stycket samt 21, 22 och 34 §§ allmänna ransoneringslagen).

Vissa delegationsmöjligheter regleras i 8 kap. En erinran därom införes i paragrafen.

6 §

I den allmänna motiveringen (2.10 och 6.13) har GLB angivit vilken omfattning regeringens "egen" normgivningskompetens skall ha enligt förslaget. Dels skall regeringen generellt kunna förordna om tillämpningen av lag, dels skall den kunna besluta föreskrifter, som inte genom grundlagsbestämmelse har förts till lagområdet. Regeringens normgivningskompetens begränsas också av lagbeslut som riksdagen har stiftat utanför det obliga-

toriska lagområdet (se därom närmare under 12 §). Bestämmelser härom ges i denna paragraf. Självfallet görs därvid förbehåll för föreskrifter som rör riksdagen eller dess myndigheter.

Regeringens möjlighet att delegera behörighet att besluta föreskrifter anges i tredje stycket. Det synes inte behövligt och torde knappast vara möjligt att i grundlagen dra en exakt gräns för denna behörighet. Ett exempel på delegering som åsyftas här är bestämmelsen i 10 § i allmänna verksstadgan, att myndighet som stadgan är tillämplig på skall fastställa arbetsordning och de allmänna bestämmelser i övrigt som fordras för arbetet inom myndigheten utöver verksstadgan och den instruktion som regeringen utfärdar samt att myndigheten dessutom äger meddela särskilda föreskrifter om personalens tjänsteutövning.

7 §

På olika ställen i det föregående har nämnts att riksdagens inflytande över normgivningen har vidgats efter hand efter 1809 dels genom att författningar som ursprungligen ansågs falla inom kungens kompetens har beslutats såsom lagar, dels genom att regeringen har inhämtat riksdagens yttrande över förslag till författningar som därefter har beslutats av regeringen. En ytterligare förskjutning i denna riktning skall enligt förslaget inte hindras. I denna paragraf sägs att förslag till författning som åsyftas här kan hänskjutas av regeringen till riksdagen dels för yttrande, dels för antagande som lag. Bestämmelsen omfattar både föreskrifter som regeringen är behörig att besluta på grund av delegering och sådana som faller inom regeringens behörighet direkt på grund av bestämmelsen i 6 §. Liksom 1809 års RF (89 §) bör den nya grundlagen vidare ge riksdagen en uttrycklig möjlighet att göra framställning till regeringen beträffande sådana föreskrifter som regeringen själv kan besluta. Som beredningen har anfört i den allmänna motiveringen (2.10 och 6.13) föreslås också att riksdagen skall kunna fatta beslut om sådana föreskrifter. Detta innebär att regeln om den formella lagkraften (se under 12 § i det följande) inte fullt ut har motsvarande tillämpning på regeringens förordningar; en sådan förordning skall kunna upphävas genom lag. Som förutsättning för att riksdagen skall ingripa med lagbeslut anges i paragrafen att en framställning i ämnet till regeringen icke efterkommes inom skälig tid. Givetvis kan riksdagen i lagärendet ta ställning till om den tid som har förflutit efter framställningen inte är "skälig"; ställningstagandet torde knappast kunna bli föremål för rättslig prövning av tillämpande organ. Beträffande normgivning delegerad enligt 5 § kan riksdagen också välja att återkalla bemyndigandet och därefter besluta föreskrifter genom lag.

8 §

Det förekommer nu i icke ringa omfattning att regeringen beslutar straffbestämmelser enligt vilka frihetsstraff kan ådömas. Numera torde regeringen i allmänhet icke föreskriva längre strafftid än sex månader. FU:s förslag innebar i detta hänseende att "mindre ingripande bestämmelser" skulle beslutas av regeringen, och därmed menades enligt motiven frihetsstraff i högst sex månader (SOU 1963:17 s. 340). Under remissbehandlingen kritiserades motivuttalandet; instanser verksamma inom rättsvården yttrade att frihetsstraff aldrig borde kunna föreskrivas i annan ordning än genom lag. Grundlagberedningen delar denna uppfattning och föreslår en uttrycklig regel som hindrar regeringen att besluta straffbestämmelse med frihetsstraff i straffskalan. Enligt beredningens mening bör även vissa andra rättsverkningar av brott vara undantagna från regeringens beslutsområde. Detta gäller alla brottspåföljder som är svårare än böter och vidare förklaring att egendom skall vara förverkad eller, med den terminologi som begagnas i TF, konfiskering. Suspension och avsättning är enligt 1 kap. 4 § brottsbalken svårare påföljder än böter. Detsamma gäller fängelse. Enligt bestämmelser i 27 – 30 kap. kan villkorlig dom,

skyddstillsyn, ungdomsfängelse och internering under särskilt angivna förutsättningar ådömas för brott varå kan följa fängelse. Härav följer att även dessa påföljder är svårare än böter.

Grundlagsregeln hindrar inte att straffbestämmelser på något område bryts ut från de författningar med vilka de har ett sakligt samband och samlas i särskilda specialstrafflagar av typ trafikbrottslagen (se SOU 1965: 34 s. 20).

9 §

Vid rubriken till förslaget till RF har grundlagberedningen yttrat att de nu gällande formkraven för ändring eller upphävande av grundlag inte bör mjukas upp. I den allmänna motiveringen (2.6) har beredningen å andra sidan tagit avstånd från tanken att den nya grundlagen skall öppna möjligheten till beslutande folkomröstning om vilande grundlagsförslag. De gällande föreskrifterna om grundlagsändring är enligt beredningens mening i stort sett lämpliga. Denna paragraf ansluter sig nära till dem.

För närvarande förekommer det att riksdagen som vilande antager alternativa förslag till ändring av ett grundlagsstadgande eller under en valperiod fattar ett vilande beslut, som strider mot ett tidigare under samma valperiod antaget vilande beslut. Enligt FU:s förslag skulle denna praxis inte längre få tillämpas (SOU 1963:17 s. 349). Ett motiv för denna ståndpunkt var att väljarna borde få veta vilket förslag som riksdagen egentligen förordar. Grundlagberedningen ansluter sig till FU:s ståndpunkt. Beredningen förordar att paragrafen får innehålla en föreskrift i ämnet enligt vilken riksdagen inte skall kunna antaga ett förslag om stiftande av grundlag såsom vilande, om förslaget är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag. Tillvägagångssättet blir med denna avfattning, att riksdagen senast i samband med det senare beslutet upphäver det tidigare beslutet. Föreskriften innebär att det blir en uppgift för talmannen att vid ställandet av beslutsproposition pröva de två förslagens förenlighet. Stannar talmannen och kammaren i skilda meningar härom skall KU enligt allmänna regler skilja mellan dem (2 kap. 9 § förslaget till RO).

Av riksdagen slutligt antagen lag om ändring av grundlag skall enligt förslaget utfärdas och träda i kraft enligt allmänna regler. De nuvarande bestämmelserna därom i 81 § andra stycket och 82 § RF bör således inte få någon motsvarighet i den nya grundlagen (se FU i SOU 1963:17 s. 350).

10 §

Som beredningen har yttrat i det föregående föreslås att RO skall kunna ändras genom endast ett beslut, om förslaget vinner anslutning av en betydande majoritet i riksdagen. Tilläggsbestämmelser i RO skall dock kunna ändras enligt reglerna för lag i allmänhet. Den av FU föreslagna regeln innebar att minst tre fjärdedelar av riksdagens alla ledamöter måste förena sig om beslutet, om det skulle bli slutgiltigt med en gång. Uppnåddes enkel majoritet, skulle förslaget vila över närmaste val till riksdagen och därefter prövas enligt samma regler som skulle gälla för grundlagsändring (dock utan möjlighet till beslutande folkomröstning). Grundlagberedningen vill för sin del förorda ett något mildare krav: för omedelbart beslut skall krävas att tre fjärdedelar av de röstande instämmer i förslaget och att dessa samtidigt utgör mer än hälften av alla ledamöterna.

11 §

För lag i allmänhet skall den vanliga beslutsordningen gälla. Huvudregeln härom (3 kap. 5 § förslaget till RF) innebär att, om omröstning företages, den mening skall gälla som riksdagens beslut varom mer än hälften av de röstande förenar sig. Vissa bestämmelser för fall av lika röstetal och andra särskilda fall finns i 5 kap. förslaget till RO.

Ett förbehåll bör göras för vad som föreskrives i 9 kap. 5 § om överlåtelse av konstitutionell befogenhet eller av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till icke

svenskt organ. Beslutas en sådan överlåtelse genom lag (lagformen är inte obligatorisk; se KU 1964:19 s. 61), gäller likväl för beslutet de formkrav som är uppställda i 9 kap. 5 §. Dessa formkrav hindrar emellertid inte att ett beslut om överlåtelse enligt nämnda paragraf upphävs genom beslut med enkel majoritet.

12 §

Som beredningen har betonat i den allmänna motiveringen (2.10 och 6.3) främjar den formella lagkraften stabiliteten i riksdagens ställning som organ för lagstiftning. En föreskrift som en gång har beslutats som lag kan inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom en ny lag. Principen om den formella lagkraften kommer till uttryck i denna paragraf; denna har utformats med motsvarande föreskrift i FU:s förslag (7 kap. 1 § andra stycket) som förebild. Vissa erinringar under remissbehandlingen (se SOU 1965:34 s. 9) har beaktats. Den föreslagna bestämmelsen hindrar självfallet inte att en lag som ersätts med en annan lag upphävs genom en föreskrift vilken såsom övergångsbestämmelse är fogad till den senare lagen.

Regeln om den formella lagkraften får bl. a. den effekten att regeringen inte kan ändra eller upphäva en lag som riksdagen har stiftat inom det område som enligt grundlagen primärt faller inom regeringens kompetens (se under 6 §).

13 §

Att riksdagen enligt förslaget blir ensam lagstiftare utesluter givetvis icke att initiativ i lagfrågor tas av regeringen eller att regeringen utarbetar propositioner i lagärenden. Med anledning av önskemål under remissbehandlingen av FU:s förslag (SOU 1965:34 s. 8) vill grundlagberedningen förorda att regeringens förslagsrätt uttryckligen anges i grundlagen. Även andra vägar kommer enligt beredningens förslag att stå öppna, såsom motioner, utskottsinitiativ och framställningar från riksdagens myndigheter. Formerna för laginitiativ behandlas närmare i förslaget till RO.

Kommittéarbete och remissbehandling är värdefulla inslag i beredningen av regeringsärendena. I 6 kap. 2 § av förslaget ges i nära anslutning till ett förslag av FU vissa föreskrifter om beredningen av regeringsärenden, närmast syftande på remissväsendet. Vad som där är föreskrivet syftar bl. a. på lagärenden. Grundlagberedningen erinrar om sina uttalanden i motiven till 6 kap. 2 § om det statliga utredningsväsendet. Vad som har sagts där gäller självfallet även utredningar i lagfrågor.

14 §

Beträffande gällande rätt se 21 § RF. Reglerna om obligatorisk granskning i lagrådet av vissa lagförslag upphävdes genom beslut av 1970 och 1971 års riksdagar. Beredningen, som tillstyrkte ändringen som ett provisorium, har inte funnit det praktiskt möjligt att på nytt föreslå en obligatorisk granskning. Åtskilliga viktiga grupper av lagar, såsom grundlagar, skatteförfattningar och kommunallagar, föll utanför den obligatoriska granskningen. Inom det område där granskning var obligatorisk måste däremot även okomplicerade förslag och sådana förslag där lagrådets yttrande eljest inte var sakligt behövligt remitteras till lagrådet, något som kunde få till följd att lagrådets arbetskraft utnyttjades mindre väl och som dessutom kunde leda till tidsförlust. Lagrådet bör enligt beredningens mening om möjligt inte arbeta på mer än två avdelningar. Det är knappast möjligt att finna ändamålsenliga regler att avgränsa de förslag där en lagrådsgranskning är påkallad. Då det är angeläget att lagrådet får yttra sig just i de fall då dess yttrande är mest behövligt, finns det knappast någon annan möjlighet än att frågan om remiss till lagrådet får prövas i varje särskilt lagärende. Den ordning som beslöts åren 1970 och 1971 bör alltså enligt grundlagberedningens mening bestå.

Det förekommer att riksdagsutskott informellt anhåller om lagrådets bistånd med

granskning av lagförslag, framförallt i fall då utskottet överväger att föreslå ändring i ett genom proposition framlagt lagförslag.

Grundlagberedningen vill, särskilt med tanke på att riksdagen enligt förslaget formellt blir ensam lagstiftare, förorda att möjlighet öppnas för riksdagsorgan att inhämta yttrande av lagrådet. Det synes då lämpligt att anknyta till den praxis som redan har utbildats och göra det möjligt för utskotten att inte bara under hand utan också genom formligt beslut begära yttrande av lagrådet. Som beredningen närmare utvecklar i specialmotiveringen under 2.4.4 bör det fordras ett majoritetsbeslut i utskottet för inhämtande av lagrådsyttrande.

Reglerna om lagrådets sammansättning skall enligt förslaget delvis föras över till vanlig lag. Beredningen lägger fram förslag därom.

15 §

Det bör ankomma på regeringen att utfärda de lagar som riksdagen stiftar. Frågan om utfärdande av lag bör liksom nu vara ett regeringsärende. Någon bestämd tid för utfärdandet behöver inte föreskrivas. Tiden måste ställas i relation till tiden för ikraftträdande och andra omständigheter, såsom lagens omfattning. Beredningen förordar att det i bestämmelsen sägs att lagen skall utfärdas utan dröjsmål.

FU föreslog att regeringen i stället för att utfärda en av riksdagen beslutad lag skulle kunna återsända den till riksdagen för ny behandling. Grundlag skulle dock inte kunna återsändas. Grundlagberedningen har funnit en sådan möjlighet att hindra utfärdandet vara mindre väl förenlig med det parlamentariska systemet. Regeringen har möjligheter att anlägga sina synpunkter på lagförslagen under behandlingen i riksdagen. Ändras förhållandena efter det att riksdagen har tagit ställning, kan regeringen föreslå ändring genom proposition. Lagens utfärdande i det beslutade skicket bör emellertid inte få uppehållas därigenom.

8 kap. FINANSMAKTEN

Begreppen bevillning och ordinarie inkomster i gällande RF bör utmönstras. I stället bör man i anslutning till modern inkomstklassificering tala om skatter, avgifter etc. Vidare bör begreppet stat i betydelsen budget inte längre användas, åtminstone inte i de sammanhang som aktualiseras i RF och RO. "Riksstat" bör alltså bytas ut mot "statsbudget", "statsreglering" mot "budgetreglering", "tilläggsstat" mot "tilläggsbudget" och "statsregleringsår" mot "budgetår". Vidare anser beredningen att man inte behöver uttrycken statsverket, riksgäldsverket och bankoverket i RF eller RO. Uttrycket statsverkspropositionen bör bytas ut mot budgetpropositionen. Propositioner som avser s. k. utbrutna punkter torde kunna betecknas "andra propositioner (än budgetpropositionen) som avser anslag för det närmast följande budgetåret" e. d. (särpropositioner). Begreppet kompletteringsproposition bör kunna användas för proposition angående statsbudgetens slutliga reglering. Inte alla de nu nämnda begreppen behövs i RF. Uttrycket kronan torde inte behöva användas. Det räcker att tala om staten, varvid emellertid även den förvaltningssektor, som lyder under riksdagen, inbegrips. I den mån begreppet kronan har en specifik innebörd kan det givetvis alltjämt användas i de sammanhang det behövs.

I 73 § RF avses pålagor i pengar, varor och tjänstbarheter. Liksom FU har grundlagberedningen hänfört pålagor i varor och tjänstbarheter till lagstiftningsområdet (7 kap. RF). I finansmaktskapitlet behandlas i denna del endast skatter och avgifter.

Depositionsskyldighet o. d., t. ex. s. k. tvångssparande, hör inte hit utan faller under 7 kap. RF (se 2 §).

Vidare behandlas i förevarande kap. endast skatter och avgifter till staten. Om kommunalskatt se 7 kap. 3 § RF. I vissa fall kan det råda tvekan om huruvida ett belopp flyter in till "staten" eller ej, t. ex. när redovisning sker över särskilda kassor eller fonder vid sidan om statsbudgeten. I och för

sig saknar det givetvis betydelse om beloppet tas i anspråk i statsbudgeten eller ej. Den i RF föreskrivna befogenhetsfördelningen får naturligtvis inte kringgås genom redovisningsmässiga arrangemang.

1 §

Som anförts i den allmänna motiveringen avses begreppet skatt ha i princip samma innebörd som f. n. Det bör dock anmärkas att praxis vacklat när det gäller den benämning som hittills använts i skilda författningar på området, varför valet av beteckning i författningarna inte alltid kan tjäna till ledning för gränsdragningen. Vidare torde det knappast låta sig göra att bygga gränsdragningen mellan olika företeelser inom detta område på syftet med åtgärden.

I 1 § slås den huvudregeln fast att skatt till staten får tas ut endast om riksdagen beslutat härom. Beslutet skall fattas som lag och binder alltså regeringen på samma sätt som andra lagar.

Till skillnad från vad gällande RF förutsätter men i överensstämmelse med praxis och FU:s förslag frikopplas skattebesluten från den årliga budgetprocessen. Detta hindrar självfallet inte att skattebeslut fattas i samband med budgetarbetet – det torde ofta vara lämpligt att skatteöverväganden görs inom ramen för budgetöverväganden. Men skattebeslut skall kunna fattas när som helst och med verkan som är oberoende av budgetårsgränsen. Skattebesluten gäller tills vidare, om de inte särskilt tidsbegränsats.

Beskattningsmakten är i princip en normgivningsbefogenhet. Det är dock inte möjligt att dra en klar, formell gräns mellan "generella" och "singuljära" beslut på detta område. Åtskilliga skatteregler gäller endast vissa medborgargrupper, större eller mindre. Ibland gäller skattelag endast för begränsad tid. Det värn som bör föreligga mot individuella skatteingripanden av "konfiskatorisk" natur kan i realiteten knappast bli av annan än politisk natur. Till slut ligger det i riksdagens hand att bestämma vilka skatteregler som bör gälla.

Till regler om skatt hör naturligtvis främst de bestämmelser som gäller vem som är skattskyldig, på vad skatten skall utgå, skattesats o. d. som direkt reglerar skattens tyngd och fördelning. Även grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet bör emellertid anses höra hit och bör alltså beslutas i lag. Detaljerna bör däremot regeringen och efter dess bemyndigande underordnad myndighet få reglera genom tillämpningsbestämmelser (se 7:6 RF). Det ligger i sakens natur att någon på alla punkter klar gräns mellan "huvudbestämmelser" och tillämpningsbestämmelser aldrig kan dras i generella ordalag. Det må här anmärkas att en av riksdagen beslutad indexreglering av en skattesats bör kunna "administreras" genom tillämpningsbestämmelser av regeringen eller underordnad myndighet.

I fråga om skatt på inkomst, förmögenhet, arv och gåva skall riksdagen inte få överlåta någon del av sin beslutanderätt på annan. Till skatt på inkomst är i dagens läge att hänföra den statliga inkomstskatten för fysiska och juridiska personer och vidare sjömansskatten, kupongskatten, utskiftningsskatten och ersättningsskatten, bevillningsavgifterna för särskilda förmåner och rättigheter och lotterivinstskatten. Till skatt på arv hänförs givetvis också skatt på fång genom testamente.

Någon direkt på RF grundad beskattningsmakt skall regeringen inte ha. Liksom BRK och FU föreslår grundlagberedningen att regeringens nuvarande befogenhet att höja spannmålstullen tas bort.

I fråga om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv och gåva bör riksdagen kunna överlåta viss beslutanderätt till regeringen. Skälen härför har beredningen ingående utvecklat i den allmänna motiveringen. Som där anförts blir det med nuvarande skattesystem mervärdesskatten, vissa punktskatter och tullarna som i praktiken kan bli aktuella för sådan delegering. Beslutanderätt som nu avses får bara ges åt regeringen och denna får inte överlåta den vidare till annan.

Vid delegering kan riksdagen ge snävare

gränser för fullmakten än RF kräver. Redan det förhållandet att fullmakten skall ges i den särskilda skattelagen ger viss konkretion och goda preciseringsmöjligheter. Vidare skall – i själva lagen – riktlinjer ges för fullmaktens användning. Ytterligare begränsningar från riksdagens sida inom RF:s ytterramar kan avse t. ex. största tillåtna ändring av skattesats, fullmaktens giltighetstid och underställningsfristens längd.

Inte bara ändring utan också "bestämmande" av skattesats kan delegeras. Annars täcker man inte fullt ut den i den allmänna motiveringen nämnda särskilda tullavgiften och antidumpings- och utjämningstullen. I fråga om den sistnämnda må anmärkas att beredningens förslag torde innebära att en underställningsskyldighet införs som inte föreskrivs nu. Övergångsvis avses dock – här som eljest – gällande författning kunna tillämpas. (Se kommentaren till övergångsbestämmelserna.) I och för sig skulle "bestämma" kunna anses inkludera "ändra". Skälet varför "ändra" särskilt nämns är att detta är det viktigaste fallet.

Förordnande att lagen skall börja eller upphöra att gälla syftar på fall som den 25-procentiga investeringsavgiften som tidvis gällt under senare år. Dennas närmast prohibitiva syfte torde göra det ointressant att variera skattesatsen några procent uppåt eller nedåt. Här är det fråga om huruvida hela författningen skall tillämpas eller ej. Skillnad bör kunna göras mellan olika slags investeringar och olika branscher samt mellan olika regioner. Att riksdagen inte exakt bestämmer den tid då en skattelag skall träda i kraft utan överlämnar detta till regeringen är en annan sak. Härvidlag innebär beredningens förslag inte någon ändring.

Budgetutredningen har i yttrande till grundlagberedningen uttalat sig för att fristen för underställning av ett beslut, varigenom regeringen har utnyttjat en skattefullmakt, bestäms så att regeringen kan utnyttja fullmakten under riksdagens hela sommaruppehåll, utan att riksdagen behöver inkallas till urtima riksmöte.

Underställningsfristens längd är ett avvägningsspörsmål. Ju längre fristen är desto större är risken för att riksdagen kan känna sig bunden av "fullbordat faktum". Man torde inte böra tillåta en så lång underställningsfrist som kan följa av en bestämmelse om att, om riksdagen inte är samlad när regeringen fattar sitt beslut, detta kan underställas t. ex. inom en månad från början av nästa riksmöte. Å andra sidan bör fristen inte generellt vara så kort att given skattefullmakt över huvud knappast kan utnyttjas under sommaren utan att riksdagen kallas in tidigare än annars. Beredningen har stannat för att underställningsfristen bör vara högst två månader. Inom denna ram kan riksdagen i den särskilda skattelagen föreskriva kortare frist. Av det sagda följer att underställningen skall ske under riksmöte. Skattefullmakt kan alltså inte utnyttjas under hela sommaruppehållet utan att urtima riksmöte kallas in för att pröva åtgärden. Att möjligheten att utnyttja skattefullmakt således blir begränsad under första hälften av riksdagens sommaruppehåll torde inte innebära någon större olägenhet. Det torde ytterst sällan inträffa att en skatteändring, som inte varit påkallad i t. ex. april–maj, redan i juni–juli framstår som starkt motiverad. I vissa fall kan f. ö. riksmötet förlängas till den 15 juni, och uppstår en verklig krissituation under sommaren är det naturligt att riksdagen kallas till urtima riksmöte.

När regeringen underställt sitt beslut riksdagens prövning bör riksdagen ha att snabbt ta slutlig ställning till detta. En frist härför på en månad bör räcka. I den mån riksdagen då förkastar regeringens beslut bör detta upphöra att gälla den dag riksdagen anger i sitt beslut. Det får förutsättas att riksdagen bestämmer denna dag under beaktande av de administrativa förhållanden som råder för den skatt det gäller. Om riksdagen inte sålunda förkastar regeringens beslut fortsätter detta att gälla.

Skall regeringens beslut upphöra att gälla bör detta och dagen härför givetvis kungöras i så god tid som möjligt. Ansvaret härför bör åvila regeringen. Kungörandet bör ske i Svensk författningssamling, där f. ö. rege-

ringsbeslutet får förutsättas vara intaget.

Bemyndigande enligt paragrafens andra och tredje stycken kan riksdagen givetvis återkalla när som helst, genom att ändra lagen i den delen. Det får förutsättas att riksdagen då också tar ställning till de beslut som regeringen fattat på grundval av bemyndigandet – sker ej detta står regeringens beslut kvar i den mån de eljest är gällande .

Det må anmärkas att grundlagberedningens förslag inte avser att hindra riksdagen från att bemyndiga regeringen att medge skattelättnad i individuella fall (dispens). Dispensbemyndigande bör kunna ges i fråga om alla typer av skatter. Det nu sagda torde dock inte behöva uttryckligen uttalas i RF-texten.

De från klassificeringssynpunkt svårplacerade företeelserna tips-, totalisator- och lotterimedel faller, i den mån de bör anses vara skatter, under den delegeringsbara gruppen.

2 §

Gränsen mellan skatt (1 §) och avgift (2 §) har berörts i den allmänna motiveringen (8.1–4). Från "avgifter" får också hållas isär andra statsinkomster, t. ex. köpeskilling vid försäljning av fast egendom eller överskottsmateriel o. a. inkomster av civilrättslig natur.

Någon begränsning av delegeringsmöjligheten föreskrivs inte. Delegering kan ske också direkt till förvaltningsmyndighet. Någon underställningsskyldighet statueras ej i RF. Riksdagens beslut kan fattas som lag eller i annan form. I fråga om den mängd av olika avgifter som nu beslutas av regeringen eller underordnad myndighet bör delegering ske i enkla, generella former. Ett så allmänt hållet bemyndigande, att däri kan rymmas allehanda ej konkretiserade avgifter som kan aktualiseras i framtiden, bör däremot ej ges.

Grundlagberedningens förslag i fråga om avgifter torde inte kunna ge upphov till större övergångsproblem. För det första skall ju riksdagens bemyndigande i fråga om bestående avgifter kunna ges i enkel och generell form. För det andra följer av övergångsbestämmelserna till den nya RF (p. 6) att äldre bestämmelser om avgifter kan tillämpas tills vidare, även om de inte grundar sig på något riksdagsbeslut, samt att ett bemyndigande som riksdagen har givit under den äldre RF:s tid kan utnyttjas av regeringen även efter det att den nya RF har börjat tillämpas, tills riksdagen bestämmer annorlunda.

3 §

F. n. förutsätter RF en ettårsbudget. Vid den omläggning av budgetåret från kalenderår till den nuvarande tiden (den 1 juli – den 30 juni), som företogs på 1920-talet, användes en övergångsbudget för sex månader.

Den nya RF utgår från en 12-månadersbudget. Det är självklart att det skall vara riksdagen som beslutar om budgeten (se 1 kap. 2 §).

Hur budgetåret skall vara förlagt regleras enligt förslaget inte i RF. Grundlagberedningen har i detta betänkande utgått från oförändrat budgetår. Budgetårets förläggning föreslås bli uttryckligen fastslagen i RO (3 kap. 2 §).

Vid eventuell omläggning av budgetåret krävs en övergångsbudget på längre eller kortare tid än 12 månader. Uttryckligt stöd för en sådan budget finns i första stycket andra punkten. Man kan tänka sig extraordinära lägen där det skulle kunna te sig önskvärt att fastställa statsbudgeten för kortare tid än 12 månader. Men en övergång till en budgetperiod, som är kortare eller längre än ett år, som en normal företeelse skulle kräva ändring av den föreslagna 3 § första stycket.

På budgetens inkomstsida är det bara fråga om en prognos över hur stora inkomster som kommer att flyta in på grundval av de skatteregler etc. som, såvitt man kan överblicka när budgeten fastställs, kommer att gälla under budgetåret i fråga.

Den rättsligt betydelsefulla sidan av statsbudgeten är anslagssidan. Det är bland annat därigenom som den kortsiktiga ekonomiska styrningen av statsverksamheten sker. Hur ingående specificeringen av anslagen

skall vara eller efter vilka principer anslagsindelningen eljest skall göras kan ej bestämmas i RF. Någon anledning att i RF tala om huvudtitlar finns inte. Motsvarande gäller om anslagsformerna. Olika sådana former måste liksom hittills kunna användas. Man kan tänka sig anslag där beloppet får överskridas (de hittillsvarande förslagsanslagen). Ramen för anslaget ligger då i grunderna och villkoren för det, i beskrivningen av den verksamhet som anslaget avser. Riksdagen skall också kunna beloppsmaximera anslag (de hittillsvarande reservationsanslagen, investeringsanslagen och obetecknade anslagen). Mellanformer kan tänkas, t. ex. ett reservationsanslag som under särskilda förutsättningar får överskridas, eventuellt med högst visst belopp. Även andra anslagsformer än de som f. n. används skall kunna införas.

Det sagda leder till att riksdagen teoretiskt skall kunna göra en hur ingående och detaljerad anslagsstyrning som helst, genom beloppsmaximering, genom beslut i fråga om inrättande av tjänster eller genom en ingående beskrivning av anslagsändamålet och över huvud snäva anslagsvillkor. Men riksdagen skall statsrättsligt sett också kunna avstå från sådan detaljstyrning och ge mycket vidsträckta bemyndiganden till regeringen. Här ger alltså RF – liksom nu – en stor rörelsefrihet, från sakområde till sakområde, från tid till annan.

Det är viktigt att riksdagen utformar sina anslagsbeslut och andra beslut i samband därmed på ett sådant sätt att därav framgår vilken rörelsefrihet som ges åt administrationen. I praktiken är det här av stor betydelse hur regeringen formulerar propositionerna. Särskilt bör det klart markeras vad som föreslås vara anslagsvillkor och vad som bara är avsett som underlag för riksdagens beslut.

Frågan om de successiva anslagsbeslutens rättsverkan – bl. a. om de skall kunna omprövas under själva budgetarbetet eller ej – behandlar grundlagberedningen under 5 § nedan.

I princip är det karakteristiskt för budgetbesluten – till skillnad från lagbesluten – att de bara gäller för budgetåret i fråga. I praxis har dock riksdagen utan stöd i RF sedan länge ansetts äga befogenhet att fatta utgiftsbeslut, som avser eller kan avse längre tid än närmast följande budgetår. I grundlagberedningens direktiv uttalas att man i en modern grundlag inte synes kunna underlåta att skapa en författningsmässig grundval för en i praktiken så viktig befogenhet som det här gäller. En sådan grundval är intagen i 3 § andra stycket andra punkten. Gemensamt för alla slags flerårsanslag är dock att riksdagen alltid skall vara rättsligt oförhindrad att ändra anslagsbeslut som fattats under tidigare riksmöte. Har civilrättsliga betalningsförpliktelser för staten hunnit uppstå ligger det dock i sakens natur att de måste infrias och alltså täckas med anslag.

Om riksdagen således kan besluta anslag för flera budgetår framöver blir det närmast självklart att riksdagen också kan anta flerårsplaner av budgetmässigt mindre bunden natur. Ett uttryckligt omnämnande av s. k. princip- eller organisationsbeslut o. d. har dock gjorts i 6 §, varom nedan. Även s. k. beställningsbemyndiganden o. d. skall givetvis kunna ges också i framtiden (jfr 11 §).

Det kan kanske tänkas att man någon gång vill låta ett anslag löpa på kortare tid än budgetåret. Syftet är då närmast att framtvinga en omprövning inom kortare tid än ett år. Stadgandet i 3 § andra stycket andra punkten avser att täcka också ett sådant fall.

Formuleringen av 3 § andra stycket andra punkten ger dock vid handen att de avvikelser från anknytningen till det närmaste budgetåret som stadgandet medger bara får göras för enstaka anslag, beträffande vilket särskilda skäl härför föreligger. Det är icke meningen att budgeten härigenom till stora delar skall kunna förlora sin karaktär av ettårsbudget. Någon beaktansvärd risk för att så skulle ske eller för att eljest den föreslagna stora handlingsfriheten för riksdagen skall leda till ett splittrat och svåröverskådligt budgetläge torde inte föreligga.

De nuvarande fakultativa bestämmelserna i RF om allmän beredskapsstat behöver inte föras över till en ny RF. Det blir en praktisk fråga, vilken budgetteknisk form som bör

väljas för tillgodoseende av sådana ändamål. Däremot bör RF alltjämt slå fast att försvarsberedskapsändamålen skall tillgodoses.

4 §

RF bör ange vad regeringen huvudsakligen har att iaktta för att riksdagen skall kunna fastställa statsbudget. Det bör föreskrivas att regeringen skall lägga fram förslag till budget. Hur det förslaget skall vara beskaffat framgår – i den mån RF alls reglerar denna fråga – av 3 §. Regeringen skall alltså ge förslag såväl till inkomstberäkning som till anslag. Givetvis liksom hittills också till de föreskrifter för anslags utnyttjande som regeringen anser bör gälla. I praktiken har budgetförslagets utformning stor betydelse för vilken reell omfattning och innebörd riksdagens grundlagsstadgade befattning med budgetregleringen får.

Någon direkt motsvarighet till nuvarande RF:s ordalag "statsverkets tillstånd och behov" föreslås inte. Liksom FU föreslår grundlagberedningen dock att det i RO (3 kap. 2 § första stycket) föreskrivs att det i budgetpropositionen skall ingå finansplan och nationalbudget. Bl. a. läggs härigenom en grund för finansutskottets beredning av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetregleringen. Vidare är det angeläget att redovisningen i budgetpropositionen ger ett så gott underlag som möjligt för riksdagens deltagande också i den uppföljande verksamhet vars betydelse särskilt understryks inom programbudgeteringen.

Grundlagberedningen föreslår också några nya regler i RO (3 kap. 2 § tredje stycket) i syfte att stärka riksdagens möjligheter att delta i de långsiktigare bedömanden, som ofta är de reellt styrande. Sålunda bör enligt stadgandets första punkt proposition med förslag om nytt eller väsentligt höjt anslag innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Vidare bör enligt andra punkten, om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, planen redovisas där.

Första punkten i nyssnämnda stadgande blir tillämplig i praktiken särskilt när det gäller ett nytt projekt vars omfattning i tiden redan från början kan beräknas. I fråga om många förslag till anslag, där livslängden inte kan beräknas i förväg, blir den föreslagna regelns räckvidd mera begränsad. När det talas om "framtida kostnader" avses i första hand statens kostnader. Men det är naturligtvis önskvärt att också övriga kostnader redovisas, i den mån så kan ske. Huruvida anslaget avser utbetalningar, utgifter eller kostnader saknar direkt betydelse i nu förevarande sammanhang. Stadgandet har fått en fakultativ utformning. Det finns anledning att understryka att kostnadsberäkningar på längre sikt alltid blir mer eller mindre osäkra.

Den andra punkten i 3 kap. 2 § tredje stycket RO innebär att den flerårsplanering eller de flerårsstudier, som faktiskt ligger till grund för en begäran om anslag för det närmaste budgetåret, på lämpligt sätt bör redovisas för riksdagen när anslaget begärs. Som anförts i den allmänna motiveringen bör riksdagens "beslutshorisont" inte vara kortare än regeringens och de underordnade myndigheternas.

Av det sagda framgår att de föreslagna bestämmelserna i 3 kap. 2 § tredje stycket RO inte innebär att riksdagen skall fatta bindande flerårsbeslut. Det gäller bara att söka säkerställa att beslutsunderlaget inte blir onödigt kortsiktigt.

Det är givetvis angeläget att budgetpropositionen är så fullständig som möjligt. Det är dock inte möjligt att helt undvika s. k. utbrytningar och därav följande kompletterande förslag senare under riksdagens budgetarbete. Frågan om inom vilken frist sådana särpropositioner bör få läggas fram återkommer grundlagberedningen till (se 3 kap. 2 § andra stycket RO). Vidare bör liksom f. n. en kompletteringsproposition läggas fram senare på våren. Hinder föreligger inte mot att man i görlig mån förlägger de stabiliseringspolitiska övervägandenas tyngdpunkt till kompletteringspropositionen. Detta underlättas f. ö. i någon mån av att omprövning av anslagsbeslut inte avses vara utesluten (se

under 5 §). De bestämmelser grundlagberedningen föreslår hindrar självfallet ej heller att en motsvarande "kompletteringsproposition" läggs fram på hösten, vilket kan tänkas vara önskvärt.

Bestämmelsen att regeringen skall till riksdagen avge förslag till statsbudget hindrar inte att – liksom nu – de delar som gäller riksdagen och dess myndigheter utformas av riksdagens organ. Så bör givetvis ske varefter dessa delar infogas i budgetpropositionen. I den mån de inte kunnat tas med där bör de sedermera lämnas direkt till riksdagen.

5 §

För det fall att riksdagen inte har "staten reglerat eller ny bevillning sig åtagit" före budgetårets början föreskriver nu 109 § RF, att den förra statsregleringen och bevillningen skall fortfara, tills ny statsreglering och bevillning beslutats.

Till en början kan konstateras att "bevillningen" saknar rättslig relevans i detta sammanhang om skattebesluten frikopplas från budgetregleringen. De gäller då oberoende av budgetårsskiftena. I fråga om budgetregleringen måste man ha regler, som gör det möjligt att fortsätta statens verksamhet på en legitim grundval, även om av någon anledning budgeten inte hinner bli klar i tid.

Bestämmelserna i 109 § RF anses allmänt inte praktiskt möjliga att tillämpa. På grundval av riksdagens successiva anslagsbeslut vidtas förberedelser i sådan omfattning redan före budgetårets början att man i dessa delar knappast kan återgå till förra årets budget. I förekommande fall har man i praktiken hjälpt sig fram med andra medel, t. ex. provisorisk reglering eller tilläggsstater. Vid upplösningen av andra kammaren våren 1958 ställdes problemet på sin spets. Riksdagen fattade då som en rent praktisk lösning ett särskilt beslut om att de anslag riksdagen hunnit besluta skulle gälla t. v.

BRK och FU föreslog att de successivt fattade anslagsbesluten skulle vara definitiva (och således inte få prövas om). Som en fördelaktig effekt av denna ståndpunkt påpekades att, om riksdagen inte blir klar med budgetarbetet i tid, den förra budgeten behöver förlängas bara i de delar som riksdagen inte hunnit reglera.

Teoretiskt vore det möjligt att i den situation, som nu avses, låta regeringens budgetförslag gälla tills vidare, alltså utan avseende på i vad mån riksdagen hunnit behandla dem. Denna tanke har dock grundlagberedningen av flera skäl förkastat.

Vad riksdagen har reglerat före budgetårets ingång kan gälla oavsett att budgetarbetet i dess helhet inte hunnit slutföras i tid. Frågan hur detta resultat skall uppnås återkommer beredningen till efter ett avsnitt nedan om den s. k. återprövningsrätten, dvs. frågan om riksdagens successivt fattade anslagsbeslut skall vara definitiva eller få prövas om under budgetarbetets lopp.

I fråga om de delar av budgeten, som riksdagen inte hunnit ta ståndpunkt till, synes inte tidigare ha ifrågasatts annat än att den föregående budgetens anslag bör gälla. I och för sig skulle man i stället kunna låta regeringens förslag gälla i *dessa* delar, tills riksdagen prövat även dem. Därigenom skulle risken minska för motstridighet eller åtminstone bristande sammanhang mellan olika delar av den budgetreglering som skulle komma att gälla under budgetårets början. Grundlagberedningen har dock stannat för att förorda att den förra budgetens anslag skall vara förnyade t. v. i de delar som riksdagen inte hunnit – ens provisoriskt – besluta om.

F. ö. kan med beredningens utgångspunkter särskilda koordinationsproblem uppstå när det gäller avvägningen mellan skatter och anslag. T. ex. så att riksdagen hunnit besluta vissa betydande ökningar på anslagssidan men inte hunnit behandla ett därmed sammanhängande skatteförslag från regeringen. Man torde i detta läge få ta nackdelen att viss diskrepans uppstår. Risken för ekonomiska balansrubbningar måste vara obetydlig eftersom situationen i fråga får förutsättas bli kortvarig.

Sedan länge fattas och expedieras anslagsbesluten i praktiken successivt. På grundval

därav vidtar regeringen och myndigheterna förberedande åtgärder för verksamheten under det nya budgetåret. Riksstatens fastställande sedermera anses dock vara en förutsättning för att anslagen skall få disponeras.

Frågan om de successiva anslagsbeslutens rättsverkan har varit omtvistad. BRK föreslog att dessa beslut skulle vara definitiva (SOU 1954:40, s. 56). FU intog samma ståndpunkt (SOU 1963:17, s. 399–400). De behov av omprövning som kunde uppstå kunde enligt FU tillgodoses på bättre sätt (SOU 1963:18, s. 117). I betänkandet "Riksdagens budgetarbete" föreslog också budgetkommittén att anslagsbesluten skulle vara definitiva, dock bara som huvudregel. Kommittén ville öppna möjlighet till omprövning av anslagsbeslut i undantagsfall (SOU 1959: 16, s. 41 ff).

Genom den partiella författningsreformen 1968/69 togs det tidigare förbudet i 63 § RO mot att behandla samma fråga mer än en gång under samma riksdagssession bort. Grundlagberedningen ansåg bl. a. att förbudet lätt kunde kringgås (SOU 1967:26 s. 213). Vid sin behandling av budgetregleringen har beredningen till förnyat övervägande tagit upp frågan om omprövning av anslagsbeslut.

Enligt grundlagberedningens mening är det ofrånkomligt att riksdagen även i framtiden fattar och expedierar sina beslut i anslagsfrågor successivt. Å andra sidan kan det någon gång uppstå behov av att ompröva ett tidigare under våren fattat anslagsbeslut.

Det är inte praktiskt möjligt att tillgodose de gamla önskemålen om en systematisk totalomprövning av budgeten i samband med dess fastställande, med en slutlig avvägning av inkomster mot utgifter och utgifter mot utgifter. Någon obligatorisk omprövning bör således inte statueras. Vad det gäller är om man skall eller inte skall ha en möjlighet till omprövning som man förutsätter bli använd bara i ett litet antal trängande fall.

Grundlagberedningen har inte funnit tillräcklig anledning att föreslå ett förbud mot att riksdagen under sitt budgetarbete fattar beslut i samma anslagsfråga mer än en gång. Det förutsätts dock att omprövningsmöjligheten används mycket sparsamt.

Med den ståndpunkt grundlagberedningen sålunda intagit i fråga om omprövning av anslag får man närmast tänka sig, att riksdagen skall formellt fastställa statsbudgeten (jfr texten i 3 §). Härigenom skulle budgetarbetet vara slutfört.

Grundlagberedningens nämnda ståndpunkt avviker visserligen från BRK:s och FU:s men synes inte behöva leda till annat resultat, än BRK och FU föreslog, i fråga om regleringen i 5 §. För det fall att riksdagen inte är klar med budgetarbetet före budgetårets början synes man alltså mycket väl kunna ha den regeln, att de anslagsbeslut som riksdagen hunnit fatta skall gälla. Hinder möter givetvis inte mot att riksdagen reglerar budgeten provisoriskt. Den föregående budgeten bör alltså äga förlängd giltighet bara i de delar riksdagen över huvud inte hunnit behandla. Endast det sista ledet har ansetts behöva uttryckligen sägas ut i 5 §.

Det mest praktiska fallet då 5 § kan behöva tillämpas är då det förordnas om extra val på våren och riksdagen upplöses innan budgetarbetet är avslutat. Antingen den nyvalda riksdagen hinner samlas före budgetårets början eller först därefter bör den utan vidare ta upp budgetarbetet. De anslagsbeslut som den gamla riksdagen hann fatta bör gälla i den mån inte den nyvalda riksdagen ändrar dem.

Ett spörsmål som tangerar ämnesområdet för 5 § är om riksdagen skall kunna uppskjuta en fråga, som berör budgeten (anslagen) för instundande budgetår, från vår till höst. Då det visat sig att det undantagsvis kan uppstå ett praktiskt behov av sådant uppskov bör möjligheten härtill ej helt avskäras. Har riksdagen i ett givet fall förfarit så, torde frågan vanligen inte vara reglerad i den gamla budgeten, och då saknar regeln i 5 § betydelse. I motsatt fall kommer den emellertid att gälla.

6 §

Vid sidan om gällande RF har utbildats en praxis enligt vilken regeringen lägger fram princip- eller organisationsförslag till riksdagen utan direkt samband med förslag till anslag för närmast följande budgetår. Regeringen hemställer då vanligen att riksdagen skall yttra sig över eller formligen godkänna grunderna för ett reformförslag varefter regeringen kan arbeta vidare i huvudsaklig överensstämmelse med vad sålunda anförts. Ibland är det meningen att regeringen på grundval härav skall utarbeta och utfärda författningar. Och oftast är avsikten att regeringen sedermera skall återkomma med preciserade förslag till anslag för ett följande budgetår.

Mer eller mindre ingående riktlinjer knyts också till förslag om anslag, vare sig dessa förslag presenteras i budgetpropositionen eller i fristående propositioner. Dessa riktlinjer och villkor kan till innebörden likna dem som tas in i princippropositioner.

Genom princippropositionerna får riksdagen tillfälle att på ett tidigare stadium än eljest diskutera och ta ställning till inriktning av reformer – på längre sikt än bara för nästa budgetår. Det föreslagna stadgandet i 6 § avser att ge uttryck för riksdagens deltagande i sådana principavgöranden.

Med "riktlinjer för viss statsverksamhet" avses bl. a. grunder för själva verksamheten, inte minst angivande av målen och de huvudsakliga medlen. Här kan det också vara fråga om huvuddragen i den erforderliga organisationen. Det kan vara aktuellt att i detta sammanhang över huvud ange vissa ekonomiska restriktioner för den fortsatta planeringen. Hit bör vidare kunna hänföras t. ex. större spörsmål om programindelning, anslagsindelning eller över huvud verksamhetens redovisning i budgeten.

7 §

En tilläggsbudget är ett medel att öka den konjunkturpolitiska rörligheten i expansiv riktning på budgetens utgiftssida. Erfarenheten talar för att det knappast är möjligt att helt undvika tilläggsanslag. Under senare år har i allmänhet tre tilläggsbudgeter förekommit (tilläggsstat I, II och III). Uttryckligt stöd bör finnas i RF för sådana tilläggsbudgeter. Detta stöd är det centrala innehållet i 7 §. Överhuvud bör riksdagen formellt sett vara oförhindrad att ändra anslag under löpande budgetår, både uppåt och nedåt.

8 §

I princip har den regeln tillämpats, att alla statens inkomster och utgifter skall redovisas över riksstaten (statsbudgeten). Vidare har huvudregeln i modern tid varit att alla inkomster på budgeten tagits i anspråk för alla utgifter på budgeten, eller således att man undvikit att anslå vissa inkomster till bestämda ändamål. I viss utsträckning har dock undantag förekommit från dessa huvudregler.

Ibland har inkomster uppburits och använts helt vid sidan om statsbudgeten, s. k. *specialdestination vid sidan om statsbudgeten.*

En annan typ av undantag utgör de fall då bara överskott/underskott av en verksamhet tagits upp på statsbudgeten, s. k. nettoredovisning, vilket skulle kunna betecknas *specialdestination i anslutning till statsbudgeten.*

För det tredje förekommer det att inkomster och däremot svarande utgifter tas upp brutto i statsbudgeten, dvs. *specialdestination inom budgeten.* Det viktigaste, formellt ännu bestående exemplet på sådana specialbudgeter inom statsbudgeten utgör redovisningen av automobilskattemedlen.

En redogörelse för förekomsten av sådana företeelser som nu nämnts utarbetades på sin tid av 1948 års budgetutredning (SOU 1952: 45, s. 171–197).

Som exempel på inkomster som specialdestinerats vid sidan om statsbudgeten nämnde 1948 års budgetutredning bl. a. vissa prisutjämningsavgifter och clearingmedel, som uppbars under andra världskriget. Vidare vissa avgifter enligt vattenlagen, jaktvårdsavgifter, vad som tillfaller allmänna arvsfon-

den m. m. I detta sammanhang tog utredningen också upp de statliga bolagen. Här må också erinras om jordbrukets prisregleringsavgifter och om de s. k. revolverande lånefonderna, där medel som kommer in genom amorteringar får direkt lånas ut på nytt utan att passera budgeten.

Nettoredovisningen tillämpas t. ex. sedan länge för affärsverken och numera också i fråga om s. k. uppdragsverksamhet som vissa myndigheter bedriver.

Enligt grundlagberedningens direktiv bör uttryckligt grundlagsstöd ges för specialdestination vid sidan om statsbudgeten.

Det är enligt beredningens mening naturligt att i princip samtliga statsinkomster och statsutgifter redovisas över budgeten. Det bör dock vara möjligt att specialdestinera vid sidan om budgeten i särskilda fall. Som direktiven uttalar bör detta framgå av RF. Så avses ske genom stadgandet i förevarande paragraf. Detta ger också stöd för specialdestination i anslutning till statsbudgeten. Härmed har beredningen inte tagit ställning till i vilka fall specialdestination bör förekomma vid sidan om eller i anslutning till statsbudgeten. Det må anmärkas att BU f. n. utreder frågan om en eventuellt ökad användning av nettoredovisning.

Specialdestination som nyss nämnts bör kräva riksdagens godkännande. Riksdagen kan då också, i den utsträckning den vill, bestämma riktlinjer för användningen och redovisningen av dessa medel. Riksdagens godkännande kan avse viss tid eller gälla tills vidare. Det kan ges som lag eller i annan form. Nettoredovisning beslutas naturligtvis inom ramen för det vanliga budgetarbetet.

Det kan tänkas att det vore lämpligt att regeringen på något sätt årligen ger en samlad översikt över de fall av specialdestination som inte på något sätt kommer till uttryck i statsbudgeten. Hur vissa fonder använts redovisas f. n. i riksdagsberättelsen.

Det kan någon gång vara diskutabelt om inflytande medel tillkommer staten eller ej. I tveksamma fall bör riksdagen pröva frågan i vad mån medlen bör redovisas över statsbudgeten.

Vad särskilt beträffar de statliga aktiebolagen intar de i princip samma ställning som andra aktiebolag. I statsbudgeten kommer deras verksamhet till uttryck endast i den mån de ger utdelning på aktierna eller får anslag för täckning av förlust eller för lån från staten eller anslag ges till nyteckning av aktier i dessa e. d. Bolagen är i högre grad än affärsverken undandragna riksdagens insyn och styrning. Grundlagberedningen föreslår inte någon ändring av gällande rättsläge i denna del (jfr vad beredningen anför om riksdagens revisorer).

Spörsmålet om specialdestination inom statsbudgeten utreds f. n. av BU och bör lämnas helt öppet av RF.

9 §

Om gällande rätt, se RF 64, 65 och 68 §§. Betr. FU:s förslag, se FRF 8:5.

Riksdagens utgiftsbeslut ingår vanligen i statsbudgeten (anslagen) men kan också föreligga vid sidan härav (jfr 8 §). Någon av riksdagen oberoende rätt för regeringen att göra utgifter skall i princip inte finnas. Ett undantag, som fortfarande kan ha praktisk betydelse, utgör dock regeringens förfogande över donationsmedel.

Över de anslag som riksdagen ger till riksdagens organ och myndigheter skall naturligtvis inte regeringen disponera (jfr nu 68 § RF). I övrigt är det en naturlig sak att anslagen ställs till regeringens disposition och inte direkt till den berörda myndighetens.

I fråga om rättsverkan av ett i statsbudgeten ingående anslagsbeslut har för gällande rätts del uttalats olika meningar. Det har å ena sidan hävdats att regeringen i princip är skyldig att verkställa riksdagens anslagsbeslut. Å andra sidan har påståtts att anslagsbesluten bara är bemyndiganden som regeringen kan utnyttja eller låta bli att utnyttja. Om anslaget begagnas måste anslagsvillkoren givetvis iakttas. Emellertid brukar tilläggas att regeringen inte får underskrida anslag när anslaget behövs för att infria statens förpliktelser eller för utbetalningar som lag kräver. Vidare att ett anslag kan ingå i ett större

sammanhang så att det skulle strida mot villkoren för anslaget eller annat anslag att lämna det helt eller delvis obegagnat. Det brukar dock allmänt framhållas att nu upptagna spörsmål har liten praktisk betydelse sedan parlamentarismen införts.

Liksom FU anser grundlagberedningen att riksdagens anslagsbeslut i princip skall verkställas. Det kan givetvis inte komma i fråga att regeringen vägrar att bedriva de verksamheter som riksdagen har beslutat om. Att praktiska hinder mot anslags utnyttjande ibland kan uppstå är en annan sak. Men även bortsett härifrån måste regeringen givetvis ha en viss rörelsefrihet inom anslagens yttergränser. T. ex. måste de besparingsmöjligheter, som kan yppa sig, kunna tas till vara. Man kan räkna med att riksdagen regelmässigt utformar sina beslut så, att regeringen får den rörelsefrihet den behöver. Om inte annat framgår av riksdagens anslagsbeslut torde man f. ö. få utgå från att regeringen får besluta att underskrida det, om det föranleds av att förutsättningarna för anslaget klart förändrats, t. ex. i fall av konjunkturförändringar. Dock får den reservationen göras, att lag måste följas och skulder betalas. Vad sålunda anförts torde i praktiken leda till ett resultat som stämmer väl med nuvarande praxis, mot vilken såvitt bekant principiella erinringar inte framförts. – Det må påpekas att anslagsbeslut som sådana aldrig kan ligga till grund för civilrättsliga anspråk mot staten.

Vad grundlagberedningen sålunda anfört om de anslag, som ställs till regeringens förfogande, bör i princip vara giltigt också för de utgiftsbeslut, som riksdagen fattar vid sidan om statsbudgeten. Detsamma kan sägas om anslagen till riksdagen och dess verk.

Även om riksdagens budgetregleringsskrivelser och regeringens regleringsbrev utfärdas successivt får myndigheterna inte disponera anslagen före budgetårets början om inte detta undantagsvis skulle vara medgivet i statsmakternas beslut. En annan sak är de förberedelser härför, som i praktiken måste kunna ske dessförinnan. Vad beträffar frågan, hur länge ett anslag får disponeras, följer detta i första hand av anslagsbeslutets eget innehåll.

10 §

Om gällande rätt, se RF 77 §. Betr. FU:s förslag, se FRF 8:6 och 7.

Bestämmelserna i 9 § handlar om dispositionen över budgetmedel o. d. Det är där fråga om den huvudsakliga formen för avhändelse av statens pengar. Regeringen och övriga myndigheter förvaltar och förfogar emellertid över också andra statstillgångar än budgetmedel. T. ex. tillgångar som förvärvats för budgetmedel och tillgångar som staten ägt av ålder. Här må också erinras om tillgångar som skapas inom ramen för statlig affärsdrift. F. n. finns grundlagsregler härom bara i fråga om fast egendom (77 § RF). Det har ibland ifrågasatts om det numera kan anses rationellt att ha särskilda regler i grundlagen om den fasta egendomen.

Åtskilliga statstillgångar kan alltså föras tillbaka på anslagsbeslut. Det är självklart att vad som följer av anslagsbeslut i fråga om förvaltning av och förfogande över de tillgångar, som förvärvats för anslagen, skall gälla tills riksdagen beslutar annat. Gällande praxis i fråga om avhändelse av annan lös egendom än budgetmedel (se SOU 1963:17 s. 396) synes i det väsentliga vara just ett utflöde av nämnda princip. Om investeringar som finansierats över budgeten på nytt omvandlas i likvida medel, anses alltså dessa medel inte kunna användas på annat sätt än som förutsetts vid budgetregleringen. Lös egendom som förvärvats enligt riksdagens beslut för att för framtiden vara statsegendom kan inte säljas utan riksdagens hörande. Obrukbar eller obehövlig materiel kan dock försäljas, men regeringen torde inte kunna ensidigt genom försäljning av materiel reducera t. ex. den av riksdagen beslutade försvarsorganisationen. Grundlagberedningen anser att nämnda praxis är ändamålsenlig och bör behållas. Principen att vad som följer av anslagsbeslut i fråga om dispositionen över statens tillgångar skall gälla, tills riksdagen beslutar annat, är naturligtvis

tillämplig på både fast och lös egendom. Strängt taget följer den redan av 3 och 9 §§.

Emellertid ger de relevanta anslagsbesluten inte alltid tillräcklig ledning i fråga om vilka konkreta förvaltnings- och förfogandeåtgärder som får vidtas utan riksdagens medverkan. Vidare kan inte alla statens tillgångar föras tillbaka på anslag. Ej sällan torde sambandet tillgång–anslag vara oklart. Och ett anslagsändamål kan ha förlorat sin aktualitet.

Det kan alltså behövas dispositionsregler utöver anslagsbesluten. I fråga om fast egendom har t. ex. givits vissa föreskrifter om arrendeupplåtelser. Det är enligt beredningens mening självklart att riksdagen skall kunna besluta sådana dispositionsregler, i fråga om både fast och lös egendom. Det bör ligga i riksdagens hand att bestämma i vad mån sådana regler bör ges och i så fall hur ingående de bör vara.

I 10 § första stycket har föreskrivits att riksdagen äger fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom. Vidare har i andra stycket andra punkten sagts ut att riksdagen kan föreskriva att dess bemyndigande skall krävas för överlåtelse och pantsättning av statens lösa egendom. Ordet förvaltning i första stycket åsyftar faktiskt handhavande inklusive nyttjanderättsupplåtelse o. d.

Grundlagberedningen vill ånyo framhålla att den med sitt förslag inte åsyftar någon ändring i gällande praxis. Regeringen kan givetvis ge underlydande myndigheter dispositionsföreskrifter som inte strider mot vad riksdagen beslutat. Riksdagen kan besluta dispositionsföreskrifter som lag eller i annan form. Används lagformen är det av vikt att reglerna utformas så att det klart framgår om de riktar sig bara till statens företrädare eller de avses ha direkt civilrättslig verkan, t. ex. för rättsförhållandet mellan staten som jordägare och dess arrendatorer. – Riksdagen kan naturligtvis också ge föreskrifter för dispositionen över tillgångar som tillkommer riksdagens organ och verk.

På två punkter bör dock enligt grundlagberedningens mening dispositionsregler ges direkt i RF. Dels – och alltjämt – i fråga om avhändelse av fast egendom. Dels i fråga om eftergift av fordran.

Avhändelseförbudet i 77 § RF anses nu innefatta all statsverkets *fasta egendom.* Innebörden av begreppet fast egendom framgår av vanlig lag. FU har dock påpekat att vissa tillbehör till fast egendom ej behandlats som sådan vid tillämpningen av 77 § RF (SOU 1963:17 s. 417).

Grundlagberedningens förslag i denna del – 10 § andra stycket första punkten – avser att ansluta sig till praxis. Bestämmelsen bör omfatta även den fasta egendom som disponeras av riksdagens organ och verk.

Överlåtelse innefattar i första hand försäljning, byte och gåva. Även tillskott av s. k. apportegendom till aktiebolag avses höra hit. Liksom hittills behöver dock ägoutbyte vid lantmäteriförrättning inte grundas på särskilt riksdagsbemyndigande. Sådana byten sker med stöd av lag.

Upplåtelse av panträtt är ett föga aktuellt fall men bör för undanröjande av tvekan uttryckligen anges.

Riksdagens bemyndigande kan ges för det särskilda fallet eller utformas mer eller mindre generellt. I sistnämnda fall kan det ges för viss tid eller tills vidare men kan givetvis i båda fallen återkallas när riksdagen så önskar. Bemyndigande kan ges i samband med anslagsbeslut eller ges i lag eller på annat sätt. Riksdagen bestämmer i vad mån ett bemyndigande åt regeringen får överlåtas på underordnad myndighet.

Ej heller reglerna i senare delen av 77 § RF om skydd för vissa rättigheter o. d. har förts över till grundlagberedningens förslag.

Med eftergift av *fordran* (10 § andra stycket tredje punkten) bör likställas avskrivning och dylika åtgärder som faktiskt, åtminstone normalt, leder till samma resultat som en eftergift. I varje fall synes detta böra ske där fråga är om fordringar med reellt värde. Anstånd med betalning är däremot en annan sak. Vidare bör inte RF kräva riksdagens bemyndigande för att förlikning om tvistig fordran skall kunna ingås på statens vägnar.

Från eftergift av en skattefordran bör i princip skiljas dispens från en skattebestämmelse och restitution av ett skattebelopp. I praktiken spelar distinktionerna ingen större roll. I alla tre fallen bör det krävas riksdagsbemyndigande för att åtgärden skall få vidtas.

I fråga om riksdagsbemyndigandenas generalitet, varaktighet, återkallelse, form samt om subdelegering äger vad som sagts i fråga om avhändelse av fast egendom motsvarande giltighet.

Såväl bestämmelsen om avhändelse av fast egendom som regeln om eftergift av fordran har utformats enbart som en kompetensföreskrift. I vad mån en avhändelse eller eftergift, som innebär kompetensöverskridande, likväl blir bindande för staten regleras således inte här.

11 §

Om gällande rätt, se 76 § RF. Beträffande FU:s förslag, se FRF 8:7.

Grundlagberedningens förslag i denna del överensstämmer i sak med FU:s. Liksom FU:s avser det att ansluta sig till gällande praxis.

Bland sådana förbindelser på statens vägnar, för vilka enligt denna bestämmelse krävs riksdagens bemyndigande, må nämnas utläggning av beställningar samt bindande löften att i framtiden ge lån eller bidrag. Hit hör också bl. a. borgen och liknande ansvars- eller garantiförbindelser samt särskilda pensions- och livränteåtaganden.

Bestämmelsen riktar sig såväl till regeringen och de myndigheter som lyder under regeringen som till de myndigheter som lyder under riksdagen. Den befogenhet att t. ex. ta upp lån, som en regeringen underordnad myndighet kan behöva, kan ges genom bestämmelse i lag eller genom att riksdagen i ett bemyndigande för regeringen medger att denna överlåter sin kompetens.

Förbindelser som – även för längre tid än närmast följande budgetår – är nödvändiga för en myndighets löpande verksamhet, t. ex. hyra av lokaler för myndigheten, torde, där verksamheten är avsedd att vara stadigvarande, regelmässigt kunna anses medgivna genom anslagen till myndigheten (riksdagens beslut jämte regleringsbrevet).

Liksom bestämmelserna i 10 § om avhändelse av fast egendom och eftergift av fordran är nu förevarande regel enbart en kompetensföreskrift.

12 §

Bestämmelserna om lönedelegationen har förts över från 62 § andra stycket gällande RF. Dessa regler, som ursprungligen kom till på förslag av FU, har grundlagberedningen ej ansett sig böra gå in på i sak. Det bör dock uttryckligen anges att lönedelegationen, i fråga om arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter, inte skall överlägga med minister utan med den som riksdagen utser därtill. I RO bör anges vem eller vilka som avses.

I övrigt har bara redaktionella jämkningar gjorts i den nuvarande grundlagstexten.

13 §

Om gällande rätt, se RF 72 § och 111 § andra stycket (och RO 70 §).

De nuvarande reglerna i RF om riksbankens skyldighet att lösa in sina sedlar med guld har inte tagits med i grundlagberedningens förslag. I övrigt åsyftar förslaget inte någon ändring i fråga om riksbankens rättsliga ställning (jfr NJA 1959 s. 385).

Beredningens förslag innefattar emellertid en något annorlunda fördelning av regelstoffet mellan RF och RO än den nuvarande. Förutom vad som direkt slås fast i förevarande paragraf (första stycket, andra stycket första – tredje punkterna samt tredje stycket) framgår av paragrafen (andra stycket fjärde punkten) bl. a. att det skall finnas en riksbankschef och en vice riksbankschef samt suppleanter för de fullmäktige riksdagen väljer. Reglerna härom och om valsätt och valperiod för dessa fullmäktige och deras suppleanter finns emellertid i annan lag, främst RO (se nedan). Andra regler om riksbankens organisation och reglerna

om dess förvaltning finns i särskilda lagar. Grundlagberedningen anser i princip att vad som nu regleras i RF eller RO och inte tas med i förslaget till ny RF bör tas in i RO. I övriga författningar om riksbanken skall inte behöva göras andra ändringar än enstaka, tekniskt betingade följdjusteringar.

Emellertid anser grundlagberedningen efter förnyat övervägande (jfr SOU 1969:62, s. 115) att riksdagsutskott – här finansutskottet – inte bör kunna ges befogenhet att ge föreskrifter om riksbankens förvaltning (jfr 41 § RO i dess lydelse före 1971). Detta bör medföra ändring av 32 § riksbankslagen.

Däremot bör hinder inte föreligga för riksdagen att låta förvaltningskontoret handlägga personalärenden även för riksbanken samt ge för hela riksdagsförvaltningen gemensamma förvaltningsbestämmelser (se 9 kap. 4 § RO).

I 8 kap. 6 § i den föreslagna RO föreskrivs att val av fullmäktige avser riksdagens valperiod. (Vad detta närmare innebär framgår av 7 kap. 6 § RO.) Grundlagberedningen föreslår således att den nuvarande successiva förnyelsen tas bort. Vidare framgår av 7 kap. 4 § RO att fullmäktige väljs proportionellt, till skillnad från nu. Om suppleanter, se 7 kap. 8 § RO. Här innebär beredningens förslag den sakliga nyheten, att suppleanterna för de av riksdagen valda fullmäktige inte är personliga, varjämte riksdagen kan utse fler suppleanter än sex. Nya regler föreslås också för det fall att fullmäktig avgår i förtid (7 kap. 12 § RO). De nuvarande grundlagsreglerna om riksbankschefen och dennes särskilda suppleant återfinns i sak i 8 kap. 6 § andra stycket RO.

Någon saklig ändring i riksbanksfullmäktiges nuvarande statsrättsliga ställning i förhållande till regeringen innebär inte grundlagberedningens förslag.

Frågorna om revision av riksbanken och om fullmäktiges juridiska ansvar tar beredningen upp i annat sammanhang (se specialmotiveringen till 11 kap. 7 § RF och till 9 kap. 8 § RO).

Övriga regler om riksbanken återfinns nu i riksbankslagen (1934:437) och i vissa särskilda lagar, som främst avser riksbankens sedelutgivningsrätt, samt i riksdagens reglemente för riksbankens styrelse och förvaltning (Bankoreglementet, det nu gällande av den 15 december 1970, riksdagens författningssamling 1970:5). Frågan om följdjusteringar i nämnda lagar tar grundlagberedningen upp för sig. De ändringar i bankoreglementet, som föranleds av beredningens förslag, torde kunna utformas inom riksdagen.

14 §

Första punkten grundlagsfäster – till skillnad från nu men i enlighet med vad FU föreslog – riksbankens sedelmonopol.

Beträffande andra punkten må erinras om de ålderdomliga bestämmelserna om mynträtten i 79 § 2 mom. RF. Numera torde inte böra i RF föreskrivas annat än att bestämmelser om penning- och betalningsväsendet i övrigt meddelas genom lag. Därmed säkerställes riksdagens inflytande över mynträtten; se den nya myntlagen (1970:1028). Betalningsväsendet i övrigt regleras dels genom bestämmelser i riksbankslagen, dels genom lagar av mera tillfällig karaktär, såsom lagen (1971:148) med särskilda bestämmelser om riksbankens sedelutgivning. Härvidlag erfordras ett stöd i grundlagen för att riksdagen skall kunna bemyndiga regeringen att förordna tillfälligt om sedelutgivningen.

15 §

Om gällande rätt, se RF 66 och 67 §§ (och RO 70 §).

Av bestämmelsen följer att det skall finnas en myndighet under riksdagen som tar upp lån och förvaltar den statsskulden. Härmed åsyftas den verksamhet som f. n. bedrivs av riksgäldskontoret. Skillnaden i förhållande till nu är bara den, att den nuvarande organisationsformen inte grundlagsfästs. Det står emellertid riksdagen fritt att i sak behålla gällande ordning. Man torde få räkna med att så blir fallet åtminstone t. v. Regler härom får då tas in i annan författning än RF. Enligt grundlagberedningens mening torde

sådana bestämmelser lämpligast ges i särskild lag. Förslag härtill har utarbetats. Det torde böra ge uttryck för samma sakändringar i fråga om riksgäldsfullmäktige etc. som beredningen föreslår för riksbanksfullmäktige. Detta torde bäst uppnås genom att den särskilda lagen i vissa hänseenden får bygga på den nya RO. Frågan om riksgäldsfullmäktiges juridiska ansvar behandlas i specialmotiveringen till 9 kap. 8 § RO. Revisionen av riksgäldskontoret berörs i specialmotiveringen till 11 kap. 7 § RF.

I RO:s tilläggsbestämmelser 7.1.1 bör nämnas också val av riksgäldsfullmäktige.

Att upptagande av lån kräver riksdagens bemyndigande framgår av 11 §.

9 kap. FÖRHÅLLANDET TILL ANDRA STATER

De rättsliga förhållandena mellan olika stater bedöms enligt folkrättens regler. Dessa har utvecklats i praxis och doktrin genom århundraden och har delvis kodifierats under senare tid. Till dessa regler, som binder alla stater, kommer mängder av överenskommelser mellan stater. Under det senaste seklet har överenskommelser mellan flera stater blivit allt vanligare. Ofta begagnade benämningar på internationella överenskommelser är traktat, konvention, fördrag, avtal. Vad som rättsligt utmärker en internationell överenskommelse, oavsett dess benämning, är bundenhet genom ömsesidigt samtycke.

Överenskommelser används i det internationella samfundet för flera olika ändamål. De kan fungera som en sorts kontrakt mellan stater och gälla exempelvis handelsutbyte, tullsatser, luftfart. De kan vidare i många fall användas som en ersättning för lagstiftning. Detta förutsätter givetvis att de normer som uppställs i konventionsform uppnår vidsträckt anslutning. Som exempel kan man nämna konventioner om havsrätt, diplomatiska förbindelser, mänskliga rättigheter, patenträtt, upphovsrätt. De kan slutligen begagnas som konstitutionella instrument vilka utgör grundvalar för internationella organisationer, såsom Förenta Nationerna, dess fackorgan, Europarådet, Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) o. s. v.

En internationell överenskommelse innebär som regel en viss åtminstone temporär begränsning av de avtalsslutande staternas handlingsfrihet och i denna mening en begränsning av deras suveränitet. För att vinna ett visst mål förbinder sig en avtalsslutande stat att ålägga sig vissa begränsningar i sin egen handlingsfrihet. En sådan verkan på suveräniteten ligger inom ramen för den gällande lydelsen av traktatbestämmelsen i 1809 års RF, 12 §.

Medlemskap i en permanent organisation innebär i en del fall ganska långt gående begränsningar av de anslutna staternas handlingsfrihet–suveränitet. Dessa kan nämligen åtaga sig att inrätta sitt framtida handlande efter direktiv som organisationens organ kan komma att fatta. Detta kan uttryckas så att organisationens organ får rätt att rikta bindande direktiv till medlemsstaterna. Förutsätts det enhällighet mellan alla dessa för sådana framtida direktiv, föreligger inget principiellt nytt: varje framtida direktiv kan jämställas med en ny överenskommelse, och folkrättsligt sett har alla de anslutna staterna kvar sin handlingsfrihet. Om däremot staterna förbinder sig att inrätta sitt handlande även efter sådana direktiv som beslutas oberoende av deras egen inställning, t. ex. genom beslut med enkel majoritet, föreligger en form av överstatlighet. Den gällande grundlagsregeln om traktater har givit utrymme för vissa svenska åtaganden även av detta slag. Det är att märka att det här gäller endast överenskommelser som ålägger staterna som sådana förpliktelser. Fullgörandet av förpliktelserna är uteslutande en angelägenhet för dessa. Organisationen eller dess andra medlemmar kan inte uppträda med anspråk direkt mot svensk medborgare på den grund att den svenska staten har vissa förpliktelser enligt organisationens statuter. För att organisationens beslut skall bli bindande inom Sverige eller kunna åberopas av dem som är underkastade svensk rätt fordras en transformering till svensk lag eller författning. Vad

som är av betydelse folkrättsligt sett är för Sveriges vidkommande att de internationella åtagandena blir fullgjorda: vilka medel Sverige använder är en fråga för statsrätten och annan intern rätt.

Det sagda innebär att den svenska grundlagsbestämmelsen om traktater vilar på den allmänna statsrättsliga principen att en befogenhet som genom grundlag har tillagts ett visst organ inte kan överlåtas på annat organ utan att grundlagen medger det. Förpliktelserna för enskilda och företag som är underkastade svensk rätt framgår fullt ut av de svenska grundlagarna och de regler och grundsatser som kan stödjas på dessa.

Utvecklingen av det internationella samarbetet har under de senaste decennierna lett till att organisationer har tillkommit som enligt sina statuter skall kunna övertaga vissa "statsrättsliga" befogenheter, d. v. s. de skall ha möjlighet att utfärda föreskrifter och i övrigt meddela beslut som skall vara direkt bindande inom de anslutna staterna och kunna åberopas direkt av enskilda och företag inom dessa stater. Detta innebär något väsentligt nytt. För att det skulle bli möjligt för Sverige att utan grundlagsändring ansluta sig till eller mera permanent samarbeta med sådan organisation – vad som var aktuellt var framför allt associering med EEC – genomfördes åren 1964 och 1965 en ändring av 81 § RF; därigenom öppnades en möjlighet att under vissa förutsättningar och i begränsad omfattning till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete överlåta t. ex. lagstiftning och beskattning med verkan direkt inom Sverige.

Det är en uppgift för den kommande grundlagen att klarare än som har skett hittills befästa riksdagens inflytande också i fråga om förhållandet till andra stater. Redan de nuvarande bestämmelserna om riksdagens prövning av traktater, om överlåtelse av beslutanderätt till internationell organisation och om rådplägning i utrikesnämnden vilar på förutsättningen att utrikespolitiken är en angelägenhet för riksdagen på samma sätt som andra grenar av den statliga verksamheten. De regler som grundlagberedningen nu föreslår vilar på samma förutsättning. Ett väsentligt drag i det nuvarande systemet är att grundlagsreglerna skall förebygga att regeringen genom ett internationellt åtagande ställer riksdagen inför fullbordat faktum. I detta hänseende föreslår beredningen vissa justeringar av bestämmelserna som preciserar och i viss mån utvidgar riksdagens funktioner. Ett liknande syfte söker grundlagberedningen förverkliga genom en bestämmelse om krigsförklaring, insättande av krigsmakten i strid och annat användande av militärt våld; även i detta hänseende är förslagets innebörd att riksdagens inflytande befästes.

1 §

Beträffande gällande rätt se 12 § RF. I FU:s förslag till RF var traktaträtten reglerad i 4 kap. 8 §. Beträffande motiven hänvisas till SOU 1963:17 s. 247. Remissyttrandena är redovisade i SOU 1965:3 s. 66.

I likhet med FU finner grundlagberedningen ingen anledning att föreslå några mera genomgripande ändringar av nu gällande bestämmelse om traktater. Såsom utövare av den exekutiva makten bör regeringen även i framtiden vara behörig att ingå överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer. Uttrycket mellanfolklig organisation omfattar bara organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten. Så är fallet i huvudsak med organisationer som är sammanslutningar av stater. Detta innebär givetvis inte att regeringen skulle vara förhindrad att ingå överenskommelser med andra icke inhemska organisationer, t. ex. frivilliga hjälporganisationer, eller med utländska eller internationella företag. Sådana överenskommelser faller dock under andra regler, t. ex. reglerna i 8 kap. om finansmakten.

Med överenskommelser av det slag som nu har behandlats jämställer förslaget andra internationella förpliktelser av folkrättslig art. Exempel härpå är ensidiga förpliktelser.

Vid kapitelrubriken har diskuterats det fallet att Sverige tillhör en internationell organisation som enligt sina stadgar kan rikta

direktiv till medlemsstaterna men bara med enhälligt beslut. Där yttrades att ett beslut som på detta sätt innebär direktiv kan jämställas med en ny överenskommelse, eftersom medlemsstaterna folkrättsligt sett har kvar sin handlingsfrihet. Att Sverige biträder ett sådant beslut måste statsrättsligt sett betraktas som ingående av en överenskommelse. Kraven i detta kapitel på riksdagens godkännande o. s. v. skall alltså enligt förslaget gälla även här.

Ändamålet med bestämmelsen i 1 § är inte bara att ange att regeringen är behörig att ikläda riket förpliktelser; detta kunde möjligen anses följa av att regeringen enligt 1 kap. 5 § skall styra riket. Bestämmelsen klargör också att regeringen som regel inte kan överlåta sin behörighet till annan myndighet. Undantag från denna regel medges för vissa fall i 4 §.

Den behörighet att ingå folkrättsliga förpliktelser som förslaget ger regeringen omfattar alla de tre typer som nämndes under kapitelrubriken. Denna behörighet omfattar sålunda för det första överenskommelser som inte innebär avstående av befogenheter till överstatliga organ, för det andra överenskommelser som innebär rätt för mellanfolklig organisation att meddela direktiv med enbart folkrättslig verkan och för det tredje överenskommelser som innebär sådan direktivrätt med både folkrättslig och statsrättslig verkan.

I den närmast följande paragrafen anges vissa statsrättsliga villkor för att regeringen skall kunna ikläda riket internationella förpliktelser. Som beredningen kommer att utveckla där innebär paragrafen bl. a. att en internationell överenskommelse som förutsätter ändring av grundlag skall kunna komma till stånd bara om riksdagen tar ställning i samma form som krävs för grundlagsändring. Från denna regel gör förslaget i anslutning till 81 § i den gällande RF ett undantag i fråga om överenskommelse som innebär överlåtelse av beslutanderätt till internationell organisation; en sådan överenskommelse skall kunna ingås utan grundlagsändring under samma villkor som nu (5 § första stycket).

2 §

Som grundlagberedningen har nämnt under kapitelrubriken innebär förslagets reglering av traktaträtten att riksdagens ställningstagande inte skall föregripas genom åtagande som regeringen gör. Fordras exempelvis en lagändring eller ett anslagsbeslut, för att Sverige skall kunna fullgöra en internationell överenskommelse, skall regeringen inte kunna ingå den utan riksdagens godkännande. Denna paragraf innehåller en föreskrift därom. Den är så avfattad att den klargör att riksdagens godkännande inte behöver inhämtas, om det motsvarande riksdagsbeslutet (t. ex. lagändringen, anslagsbeslutet) redan är fattat.

För det fallet att uppfyllande av det internationella åtagandet förutsätter en ändring av grundlag, innehåller 1809 års RF ingen regel. Den rådande uppfattningen är att åtagandet då inte kan godkännas av riksdagen utan att grundlagsändringen först har genomförts eller i varje fall att ändringsförslaget har antagits eller antages slutligt i anslutning till godkännandet (prop. 1964:140 s. 101). Ett exempel: En konvention som förutsätter rätt till fri etablering för de anslutna staternas medborgare inom alla näringsgrenar skulle förutsätta ändring av den regel i TF som innehåller att ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person.

Grundlagberedningen behåller i sitt förslag de gällande reglerna för grundlagsändring och föreslår dessutom särskilt formkrav, nämligen kvalificerad majoritet, för vissa andra beslut (se t. ex. 9 kap. 5 § andra stycket). Principen att riksdagens handlingsfrihet inte skall elimineras bör enligt beredningens mening med tanke på dessa fall leda till att samma krav ställs vid prövningen av den internationella förpliktelsen.

För båda de här senast berörda fallen – att det internationella åtagandet förutsätter ändring av grundlag eller beslut med kvalificerad majoritet – gäller givetvis vad som sades nyss om att bestämmelsen inte kräver något särskilt godkännande av riksdagen i de

fall då det behövliga beslutet redan har fattats.

Den gällande grundlagsregeln om traktater ger en viss garanti för ett parlamentariskt inflytande även i fall då åtagandet inte gäller ämne som omfattas av riksdagens kompetens i den meningen att ett riksdagsbelut om lagändring, anslag e. d. behövs för att åtagandet skall kunna fullgöras. Är i ett sådant fall åtagandet av större vikt, skall det som regel prövas av riksdagen. I dessa fall kan dock överenskommelsen ingås utan godkännande av riksdagen, om rikets intresse anses kräva det. I så fall skall emellertid utrikesnämnden få tillfälle att yttra sig före ingåendet. Härvidlag ansluter sig förslaget nära till de gällande bestämmelserna.

Under remissbehandlingen av FU:s förslag tog Svea hovrätt upp frågan om formerna för prövning av överenskommelser om internationella organisationer med överstatliga befogenheter (SOU 1965:3 s. 66). Regeringsformen borde, framhöll hovrätten, få sådan avfattning, att inga formella hinder mötte för svensk medverkan i sådana organisationer. Samtidigt måste genom grundlagsregler om kompetensfördelning och formkrav skapas rimliga garantier för att beslut i dessa frågor får inte bara noggrann prövning utan även stöd av en stark opinion. Detta gällde enligt hovrätten inte bara fall där utövandet av de överstatliga befogenheterna direkt binder enskilda svenska rättssubjekt (delegation med statsrättslig betydelse) utan även fall där den omedelbara rättsliga konsekvensen inskränker sig till folkrättsliga förpliktelser för den svenska staten. Det var, yttrade hovrätten, inte utan vidare klart att skiljelinjen mellan fall där det borde räcka med vanligt riksdagsbeslut och fall som ansågs kräva kvalificerad majoritet eller samma form som grundlagsändring skulle dras på det sätt som kunde följa av stadgandena i 4 kap. 8 och 9 §§ i FU:s förslag till RF (8 § reglerade traktaträtten i allmänhet, 9 § motsvarade närmast 5 § i grundlagberedningens förslag).

De av hovrätten åsyftade fallen av rätt för internationell organisation att utfärda direktiv med enbart folkrättslig verkan innebär att rätten att fatta framtida internt beslut genom lag e. d. formellt ligger kvar hos de svenska statsorganen men att riket gentemot den internationella organisationen förbinder sig att åt det åsyftade beslutet ge ett innehåll som stämmer överens med och innebär ett fullföljande av ett framtida direktiv av organisationen, ett direktiv vars räckvidd och innebörd inte kan förutses fullt ut. Hittills torde Sverige endast i ringa omfattning ha bundit sig internationellt genom överenskommelser som åsyftas här. Det kan förutsättas att regeringen även i framtiden kommer att visa försiktighet när det gäller att underkasta statsorganens handlande en sådan bundenhet. Det är av betydelse att innebörden och räckvidden av åtaganden av detta slag blir klargjorda i den mån det är möjligt.

Kan det förutses att framtida direktiv från den internationella organisationen blir av den arten att de framtvingar ändring av svensk lag eller annat beslut som det ankommer på riksdagen att fatta, skall anslutningen till organisationen prövas av riksdagen enligt den nyss diskuterade föreskriften om åtagande som förutsätter riksdagsbeslut för att kunna fullgöras. Även eljest torde anslutning till en organisation med direktivrätt i regel vara en angelägenhet av större vikt och på den grunden skola hänskjutas till riksdagen eller till utrikesnämnden. Någon ovillkorlig regel om riksdagens godkännande är därför enligt grundlagberedningens mening icke behövlig för dessa fall.

Under remissbehandlingen av FU:s förslag uttrycktes önskemål att en ny regeringsform finge en sådan avfattning och motivering att därav klart framginge regeringens och riksdagens befogenheter i fråga om vapenstillestånd och fredsfördrag; därvid ansågs det självklart att riksdagens medverkan skulle krävas så långt det var praktiskt genomförbart (SOU 1965:34 s. 77). Frågan har senare berörts även av KU (1968:20 s. 33). Grundlagberedningen anser att ett fredsfördrag under alla förhållanden skall underställas riksdagen för prövning och har avfattat 2 § i

enlighet härmed. Frågan om prövning i riksdagen av vapenstillestånd behandlas under 12 kap. 9 §.

Beredningen föreslår på grund av det anförda att internationell överenskommelse eller förpliktelse skall föreläggas riksdagen för prövning dels om den förutsätter ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras, dels om den innebär slutande av fred. Även annan internationell överenskommelse eller förpliktelse skall enligt förslaget föreläggas riksdagen för prövning om den är av större vikt. Prövningen i riksdagen skall dock i detta fall på vissa villkor kunna ersättas med en föregående rådplägning i utrikesnämnden.

Prövningen i riksdagen av en internationell överenskommelse skall i regel följa vanliga bestämmelser om behandlingen av riksdagsärenden. Beredningen föreslår dock att särskilda formkrav som gäller för det riksdagsbeslut som förutsättes (t. ex. två riksdagsbeslut med val emellan såsom vid grundlagsändring) skall tillämpas också vid prövningen av den överenskommelse som korresponderar med beslutet. – Då det här sägs att en internationell överenskommelse eller förpliktelse måste godkännas av riksdagen, om den förutsätter ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras, syftas enbart på fall då detta senare riksdagsbeslut ännu inte föreligger. Har detta beslut fattats, fordras inte något riksdagsgodkännande av överenskommelsen eller förpliktelsen på grund av den nu diskuterade föreskriften. Ett sådant godkännande kan likväl krävas på grund av annan bestämmelse, exempelvis därför att överenskommelsen eller förpliktelsen är av större vikt.

Beredningens förslag innehåller inte någon motsvarighet till den nuvarande regeln om att, då riksdagens godkännande förutsätts, överenskommelsen skall innehålla ett förbehåll därom. Det har ansetts tveksamt, i vad mån ett sådant förbehåll är folkrättsligt verksamt. Härtill kommer att det syfte som den nuvarande regeln avser att fylla kan anses bli i en viss utsträckning tillvarataget genom artikel 46 i 1969 års Wien-konvention om traktaträtten. Däri stipuleras att en stat kan begära upphävande av en överenskommelse om den har slutits i uppenbar konflikt med en intern kompetensregel av grundläggande betydelse.

3 §

I 3 § föreskrivs att bestämmelserna om behandling i riksdagen eller utrikesnämnden av internationell överenskommelse eller förpliktelse skall ha motsvarande tillämpning på uppsägning av sådan överenskommelse eller förpliktelse. Denna föreskrift innebär icke att uppsägning nödvändigtvis skall behandlas i riksdagen eller utrikesnämnden därför att den överenskommelse eller förpliktelse, som skall sägas upp, vid ingåendet prövades där. Uppsägningen skall bedömas självständigt: förutsätter uppsägningen lagändring e. d. eller är uppsägningen, tagen för sig, av större vikt, så skall den prövas i riksdagen eller bli föremål för rådplägning i utrikesnämnden, annars inte. Detta torde stämma överens med praxis (jfr yttrande av Svea hovrätt återgivet i prop. 1964:140 s. 127).

Att regeringens behörighet att ingå internationell överenskommelse eller förpliktelse innefattar behörighet att uppsäga sådan, behöver icke anges uttryckligen.

4 §

I angelägenheter av mindre räckvidd, särskilt då det gäller tillämpning av överenskommelser med generell syftning, såsom post- eller telekonventioner, har sedan länge den praxis följts att statlig förvaltningsmyndighet, efter uttrycklig eller underförstådd delegation från regeringen, har tillåtits ingå överenskommelse med motsvarande myndighet i andra stater. Denna praxis bör lämpligen få uttryckligt stöd i den nya RF. En regel därom tas upp i 4 §. Den är avfattad så att den förutsätter ett klart bemyndigande. Den kan tillämpas bara i fall då det inte fordras någon behandling i riksdagen eller i utrikesnämnden.

Störst praktisk betydelse har härvidlag sådana överenskommelser som en svensk förvaltningsmyndighet ingår med motsvarande

förvaltningsmyndighet i annat land. En svensk förvaltningsmyndighet bör dock inte vara generellt hindrad att sluta överenskommelse med regering eller ministerium i annat land, något som kan ha betydelse i fall då motsvarande förvaltningsuppgift handhas där.

5 §

Första stycket

För närvarande anses den regeln gälla att en traktat eller en konvention, som för Sveriges vidkommande förutsätter att grundlag ändras, kan ingås av regeringen först efter det att grundlagsändringen är genomförd; se därom vad som yttras under 2 §. Den nuvarande regeln i 81 § tredje stycket RF om överlåtelse till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete av statsrättslig befogenhet att fatta beslut kan betraktas som en uppmjukning av denna regel: en sådan överlåtelse, som alltså eljest förutsätter grundlagsändring, kan beslutas genom ett enda beslut, om den med en grundlagsändring förenade tidsutdräkten är till men för riket. Därmed kan också den motsvarande internationella överenskommelsen ingås snabbare än vad som eljest hade varit möjligt. Bestämmelsen i 81 § tredje stycket medger endast att beslutanderätt överlåtes i begränsad omfattning. Vidare krävs att i riksdagen minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna instämmer i beslutet. Dessutom skall beslut av samma innebörd fattas av regeringen.

Grundlagberedningen föreslår att bestämmelsen i 81 § tredje stycket förs över till den nya grundlagen utan väsentliga ändringar. Även enligt förslaget skall beslutanderätt kunna överlåtas endast i begränsad omfattning. I enlighet med principen i förslaget att lag skall stiftas av riksdagen ensam bör även befogenheten att besluta enligt denna bestämmelse läggas på riksdagen ensam. Lagformen torde vara den naturliga formen för beslut om överlåtelse av konstitutionell befogenhet (prop. 1964:140 s. 131). Den bör dock icke vara obligatorisk (KU 1964:19 s. 61).

Föremålet för överlåtelse är enligt 81 § tredje stycket "beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer Konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ" och icke avser grundlagsändring m. m. I motiveringen till bestämmelsen yttrade departementschefen att därmed avsågs befogenhet som i avsaknad av fullmaktsstadgandet icke skulle kunna fråntagas organet utan ändring av regeringsformen (prop. 1964:140 s. 133).

Detta uttalande har giltighet även med avseende på det förslag som grundlagberedningen nu lägger fram. Vad som avses är i första hand de befogenheter som förslaget tillägger riksdagen och regeringen, för riksdagens vidkommande sålunda främst lagstiftning, beskattning och budgetreglering och för regeringens vidkommande sådana funktioner som ryms inom befogenheten att styra riket, exempelvis att utfärda föreskrifter i de hänseenden som framgår av förslaget. Talmannens befogenheter med avseende på regeringens till- och avsättande hör också principiellt sett hit, liksom statsministerns befogenhet att förordna och entlediga ministrar; här torde dock förbehållet om "begränsad omfattning" utesluta överlåtelse av befogenhet till mellanfolklig organisation.

Den högsta domsmakten hör också till de befogenheter som inte utan grundlagsändring eller beslut enligt detta stycke kan överlåtas till mellanfolklig organisation. Bestämmelserna i 10 kap. om högsta domstolen och regeringsrätten innebär visserligen att rätten att fullfölja talan dit kan begränsas genom lag. Men de medger inte att högre domstolsinstans inrättas. Något liknande gäller riksrätten; dess utslag får enligt förslaget icke överklagas. Resningsbefogenheten är också lagd uteslutande hos de två högsta domstolarna. Att överföra tillämpning av svensk lag till utländska eller internationella organ som är undandragna den kontroll som ligger i resningsinstitutet innebär en begränsning av de högsta domstolarnas grundlagsenliga uppgifter och kräver därför ändring av grundlag

eller, såvitt det är fråga om överlåtelse till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, beslut enligt första stycket denna paragraf.

Under förarbetena till bestämmelsen i 81 § tredje stycket RF gjordes vissa uttalanden i frågan, om mellanfolklig domstol kunde vara att anse som en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete. Främst åsyftades tanken att inrätta en nordisk gemensam patentinstans (se t. ex. FU i SOU 1963:17 s. 251, remissyttrande i prop. 1964:140 s. 121). Beredningen anser det uppenbart att t. ex. högsta domsmakten inte ens "i begränsad omfattning" skall kunna överlåtas till en fristående mellanfolklig domstol under lindrigare förutsättningar än dem som enligt paragrafen skall gälla vid överlåtelse därav till mellanfolklig organisation; denna uppfattning synes stå i samklang med vissa uttalanden i ett nyligen avgivet förslag till riksdagen om godkännande av gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland (prop. 1971:137 s. 45). Det synes inte heller rimligt att göra en sådan överlåtelse helt omöjlig utan ändring av grundlag; fall kan tänkas då en fristående mellanfolklig domstol är mera ändamålsenlig från svensk synpunkt än en domstol som tillhör en mellanfolklig organisation. Då emellertid uttrycket "mellanfolklig organisation" kan ge anledning till osäkerhet om innebörden, vill beredningen föreslå att stadgandet uttryckligen jämställer mellanfolklig domstol med internationell organisation för fredligt samarbete.

Grundlagberedningen vill erinra om att både den gällande regeln i 81 § tredje stycket RF och den nu föreslagna regeln omfattar överlåtelse av sådan rättskipning gentemot enskilda, som eljest utövas av exempelvis högsta domstolen, men inte accepterande av jurisdiktion hos domstol för rättskipning mellan stater, sådan som utövas av den internationella domstolen i Haag. En sådan domstol kan väl sägas vara ett överstatligt organ; genom att erkänna den förbinder sig Sverige att utforma sitt interna regelsystem eller eljest fatta interna beslut så att de anpassas till domstolens utslag. Men bundenheten är enbart folkrättslig. Frågan om prövning av en överenskommelse, som innebär att Sverige underkastar sig en sådan domstolsjurisdiktion, beror enligt förslaget på 2 §.

Grundlagberedningen vill erinra om att ett beslut om överlåtelse enligt detta stycke kan sägas leda till att svensk grundlag i praktiken ändras utan att detta kommer till synes i grundlagstexten. Detta är ofrånkomligt i de fall då överlåtelsen göres genom ett enda beslut med kvalificerad majoritet. Det är från vissa synpunkter ett önskemål att grundlagen bringas i överensstämmelse med det rådande läget. Ett skäl att underlåta grundlagsändring kan å andra sidan vara att Sverige därmed har möjlighet att återkalla befogenhetsöverlåtelsen genom ett enda beslut: det finns som regel ingen anledning att ge grundlagsskydd åt den mellanfolkliga organisationen (jfr prop. 1964:140 s. 132). För beslut om återkallelse fordras inte heller kvalificerad majoritet (anf. prop. s. 134, KU 1964:19 s. 62).

Andra stycket

Enligt 1 kap. 7 § förslaget till regeringsform skall domstolarna avgöra rättstvister, tillämpa strafflag och eljest pröva rättsfrågor enligt vad som anges närmare i 10 kap., medan statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter skall verkställa de beslutande organens föreskrifter. Dessa allmänna bestämmelser preciseras sedan i 10 kap. De nu åsyftade bestämmelserna innebär bl. a. att varken rättskipning eller förvaltning kan överlåtas till utländska eller mellanfolkliga organ utan uttryckligt grundlagsstöd. I viss utsträckning ges ett sådant stöd i första stycket av denna paragraf. Det alltmer ökande internationella samarbetet gör det emellertid önskvärt att kunna överföra rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke svenska organ i större omfattning och i något enklare form än som förutsätts som normalt i stadgandet i första stycket. Beredningen vill i detta sammanhang peka på Sveriges överenskommelser med Norge och Finland om gränstullsamarbete varigenom svenska för-

valtningsuppgifter i viss omfattning har överflyttats till myndigheter i sistnämnda stater (se lagen, 1959:590, om gränstullsamarbete med annan stat).

Med anledning av det nu anförda har beredningen i andra stycket tagit in en bestämmelse, som gör det möjligt för riksdagen att även i andra fall än dem som avses i första stycket överflytta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke svenska organ. Bestämmelsen har utformats så att den i största möjliga utsträckning beaktar de skiftande former i vilka det internationella samarbetet för närvarande bedrivs eller kan komma att bedrivas. I likhet med bestämmelsen i första stycket uppställer det här diskuterade stadgandet ett krav på särskild beslutsform för de överlåtelser som åsyftas. Det anger emellertid, i motsats till bestämmelsen i första stycket, som den normala beslutsformen ett beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig och anvisar endast i andra hand den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Beredningen vill framhålla att de befogenhetsöverlåtelser som kan innebära djupa ingrepp i rättsordningen genomgående torde falla under första stycket och alltså normalt förutsätter grundlagsändring. De fall som kommer under andra stycket torde i stort sett vara av mer alldaglig natur. Det har synts angeläget att bestämmelsen å ena sidan utformas så att ett beslut i allmänhet skall kunna fattas utan tidsutdräkt men å andra sidan ger större säkerhet mot påtryckningar utifrån än gällande grundlagsregler, som i detta hänseende inte innehåller några särskilda formkrav.

6 §

Se beträffande gällande rätt 54 § RF och beträffande FU:s förslag 4 kap. 6 § i dess förslag till RF. Remissyttrandena över FU:s förslag är redovisade i SOU 1965:3 s. 63.

Beredningens förslag angående regeringens samverkan med utrikesnämnden ansluter sig nära både till gällande rätt och till FU:s förslag. Med anledning av vissa påpekanden under remissbehandlingen sägs i förslaget att i alla utrikesärenden av större vikt regeringen skall före avgörandet rådpläga med nämnden, om det kan ske.

Uttrycket "utrikespolitiska förhållanden" i första meningen omfattar självfallet de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitiken och handelspolitiken.

7 §

Utrikesnämndens sammansättning grundas på beslut i samband med enkammarreformen och den strax därpå följande reformen av utskottsväsendet. Bestämmelserna är införda i 49 § RO. Grundlagberedningen föreslår ingen ändring av saklig betydelse. Endast de grundläggande bestämmelserna tas in i RF, de återstående införes i RO (8 kap. 7 § m. fl. stadganden).

Reglerna om sammankallande av utrikesnämnden har enligt beredningens mening sin plats i grundlag. De tas med huvudsakligen redaktionella jämkningar in i paragrafens andra stycke. Då det sägs att statsministern är ordförande vid statschefens frånvaro, är innebörden att statsministerns ställföreträdare rycker in som ordförande, om även statsministern är frånvarande.

Regeln om tystnadsplikt för nämndens ledamöter (54 § tredje stycket RF) förs över till tredje stycket av denna paragraf med det förtydligandet att tystnadsplikten omfattar inte bara dess ledamöter utan även suppleanter och andra som är knutna till nämnden, t. ex. såsom tjänstemän (jfr B. Rydin i SvJT 1963 s. 176).

Enligt 12 kap. 6 § i förslaget har utrikesnämndens ledamöter vissa uppgifter i samband med förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe. Talmannen fungerar då som ordförande (se också 8 kap. 9 § RO).

8 §

Beträffande gällande rätt se 11 § RF. FU föreslog att denna paragraf inte skulle få någon motsvarighet i den nya RF (SOU 1963:17 s. 502). Motivet var att stadgandet

ansågs avse ett ämne som närmast vore en intern regeringsangelägenhet.

Grundlagberedningen anser för sin del att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens. Grundlagen bör, som ett moment i befästandet av parlamentarismen, ge garantier för en sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse.

Bestämmelsen i 11 § RF innehåller att alla meddelanden till främmande stater eller till Sveriges beskickningar i utlandet i mål som angår rikets förhållande till främmande stater skall ske genom utrikesministern. Bestämmelsen, vars rätta innebörd sannolikt är mindre långtgående än vad formuleringen synes ge vid handen, bör omformuleras för nutida förhållanden. Ärenden som kräver internationella kontakter eller i övrigt har internationella aspekter har under senare decennier blivit allt vanligare hos myndigheter utanför utrikesdepartementet. Dessa myndigheter har av naturliga skäl i många fall haft en omfattande direkt korrespondens med utlandet. Beträffande de nordiska grannländerna har sådana direkta förbindelser anbefallts uttryckligen. Även till synes tekniska ärenden kan emellertid rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse. Därför finns alltjämt ett behov att säkra en utrikespolitiskt betingad enhetlig överblick över ärenden av detta slag. Beredningen vill för sin del hävda att detta behov snarast växer sig allt starkare ju mera omfattande och rikt förgrenade myndigheternas utrikes förbindelser blir. En central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket. Uppgiften måste givetvis inom regeringen närmast anförtros åt utrikesministern. Det är beredningens uppfattning att ett uttryckligt grundlagsstadgande på denna punkt underlättar för utrikesministern att fullgöra uppgiften.

Förslaget innebär att varje annan myndighet skall underrätta utrikesministern, då ett ärende, som har betydelse för rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, uppkommer hos myndigheten. Avfattningen är avsedd att klargöra att det inte är tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut. Underrättelse skall lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska sida.

9 §

Beträffande FU:s förslag se 10 kap. 3 § förslaget till RF. Motiven är redovisade i SOU 1963:17 s. 476 och remissyttrandena i SOU 1965:34 s. 75.

Enligt 13 § i 1809 års RF låg rätten att besluta om krig och fred hos kungen. Paragrafen upphävdes i samband med enkammarreformen. Upphävandet motiverades i propositionen (1968:27 s. 210) med att bestämmelsen var obsolet. KU tillstyrkte att bestämmelsen upphävdes men fann att problemen kring krig och fred var svårbemästrade och borde få en klar reglering i en ny författning (1968:20 s. 33). Det var, yttrade utskottet, inte alldeles lätt att avgöra vilka slags handlingar eller händelser som innebär att krigstillstånd inträder. Bland de problem som eljest borde övervägas nämnde utskottet kompetensfördelningen mellan regeringen och riksdagen.

Formerna för fredsslut har grundlagberedningen behandlat under 2 §. Förslaget innebär att fredsöverenskommelse obligatoriskt skall föreläggas riksdagen för prövning. Formerna för vapenstillestånd behandlas i 12 kap. 9 §.

Den av KU väckta frågan, vilka slags handlingar eller händelser som innebär att krigstillstånd inträder, behandlas av beredningen under 12 kap. Ämnet för regleringen i denna paragraf är kompetensen att besluta om användning av militärt våld och att utfärda förklaring att krigstillstånd råder.

Som KU antydde år 1968, har det fall som angavs i 13 § RF, att vårt land ville börja krig, numera knappast någon aktualitet; vad man kan ha anledning att räkna med är i stället det fallet att "riket kommer i krig" (50 § RF). Kompetensregeln i grundlagen skall i första hand ta sikte på de fall då

riket utan eget förvållande blir indraget i krig.

Den ledande principen måste vara att regeringen skall kunna disponera rikets försvarskrafter till skydd för riket. Om en annan stat börjar krig mot Sverige, skall alltså regeringen kunna sätta in väpnade styrkor mot angreppet. Ett angrepp kan förmodas komma så snabbt att prövning i riksdagen inte kan avvaktas.

Det har ofta förekommit att stater har inlett väpnat angrepp mot främmande territorium utan att själva vilja betrakta angreppet som ett krig. Den svenska regeringens behörighet att sätta in försvarsmakten för att möta ett angrepp kan givetvis inte få vara beroende av om angriparen uttryckligen förklarar krig eller eljest betraktar angreppet som ett krig. Det måste vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter.

Nationernas rätt till självförsvar inträder enligt FN-stadgan (art. 51) "i händelse av ett väpnat angrepp" ("if an armed attack occurs"). Grundlagberedningen anser det principiellt riktigt, att den svenska grundlagen anknyter till denna terminologi och gör regeringens rätt att disponera försvarskrafterna beroende av väpnat angrepp mot riket. Denna formulering utesluter preventivkrig; ett väpnat angrepp skall kunna konstateras. Regeringen måste vara behörig att bedöma, när den fientliga aktiviteten mot riket har nått en sådan intensitet eller aktualitet att ett väpnat angrepp är för handen. Regeringen måste också, om angrepp konstateras, kunna bestämma inte bara omfattningen av försvarsåtgärderna utan också tid och plats för dessa.

Regeringen skall alltså i enlighet med det sagda vara behörig att sätta in svenska väpnade styrkor vid angrepp mot riket och detta oberoende av om angriparen betraktar angreppet som ett krig. Det måste också vara främst regeringens sak att i ett sådant läge avgöra om angreppet statsrättsligt sett innebär att krig råder. En förklaring härom från Sveriges sida har vissa viktiga rättsverkningar. Enligt beredskapslagarna träder åtskilliga fullmaktsbestämmelser i tillämpning. Krigsartiklarna i 22 kap. brottsbalken träder också i kraft. Vidare kan en förklaring att krig råder ha politiska verkningar. En krigsförklaring har också vissa folkrättsliga effekter. Vilka dessa effekter är torde vara i någon mån oklart. Det folkrättsliga begreppet krig definieras nämligen till stor del med hjälp av andra kriterier. Frågan härom beröres även under 12 kap. Regeringen måste antagas ha tillräcklig överblick för att göra en samlad bedömning av frågan om krigsförklaring. Frågan är också vid angrepp mot riket så brådskande att en prövning i riksdagen inte kan föreskrivas.

En svensk krigsförklaring utan samband med ett väpnat angrepp mot riket kan, som det påpekades i ett remissyttrande över FU:s förslag (SOU 1965:34 s. 77), tänkas orsaka ett läge, där regeringen har formella förutsättningar att föra krig, eller också kan det genom krigsförklaringen uppkomna tillståndet tänkas försätta riksdagen i en sådan tvångssituation att dess medverkan kan erhållas lättare än eljest. Grundlagberedningen anser att grundlagen bör innehålla ett uttryckligt förbud för regeringen att utan riksdagens medgivande utfärda krigsförklaring utom vid väpnat angrepp mot riket.

FU föreslog ett principiellt förbud för regeringen att utan riksdagens medgivande sända väpnad styrka till annat land. Åtgärden att sända väpnad styrka till annat land – varmed FU åsyftade bevakningsuppgifter eller liknande funktioner av i första hand polisiär natur i enlighet med internationell överenskommelse – var enligt FU så betydelsefull att riksdagens medgivande som regel borde krävas i varje särskilt fall. Undantag från denna regel borde dock enligt FU göras med tanke på de fall som åsyftas i art. 43 i FN-stadgan. Enligt detta stadgande är medlemsstaterna skyldiga att, på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilt eller särskilda avtal, ställa till rådets förfogande de väpnade styrkor, som är nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Undantagsregeln i FU:s förslag innebar att

riksdagens medgivande i det särskilda fallet inte skulle krävas, om förpliktelse att sända väpnad styrka till annat land förelåg på grund av rikets anslutning till mellanfolklig organisation. FU förutsatte härvid att det i FN-stadgan åsyftade avtalet måste vara godkänt av riksdagen.

Grundlagberedningen anser liksom FU, att svensk väpnad styrka aldrig skall kunna sändas till utlandet, bortsett från angreppsfallet, utan att riksdagen har godkänt åtgärden. Huvudregeln bör, som FU föreslog, vara att riksdagen gör sin prövning i varje särskilt fall. Emellertid bör grundlagen också i vissa speciella fall godtaga ett i förväg lämnat godkännande. Det synes sålunda nödvändigt att regeringen får möjlighet att sända väpnad styrka till annat land i de av FU åsyftade fallen som avses med art. 43 i FN-stadgan, utan en särskild prövning i riksdagen. För detta syfte föreslås att styrka skall kunna sändas till annat land, om skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse som har godkänts av riksdagen. I och med att grundlagen uttryckligen anger att överenskommelsen skall ha godkänts av riksdagen föreligger enligt beredningens mening ingen anledning att, såsom påyrkades av en remissinstans (SOU 1965:34 s. 76), begränsa bestämmelsens räckvidd till FN-fallet. Om en svensk väpnad styrka ställs exempelvis till säkerhetsrådets förfogande, blir det en nödvändig konsekvens att styrkan i viktiga hänseenden ställs under icke svenskt befäl och icke svenska rättsregler.

Enligt KK (1967:18) om svensk beredskapsstyrka för FN-tjänst skall svensk beredskapsstyrka efter särskilt beslut av regeringen ställas till FN:s förfogande för att deltaga i fredsbevarande operation. Styrkan kan även biträda vid hjälpverksamhet utomlands i samband med naturkatastrof. Denna författning grundar sig på beslut av 1964 års riksdag (prop. 1964:81, SU 65, rskr 177). Den förutsätter inte ovillkorligen någon överenskommelse mellan Sverige och FN; man torde ha räknat med möjligheten att regeringen skall kunna fatta beslut om att ställa styrkan till förfogande efter en framställning av exempelvis FN:s generalsekreterare. De fall som avses med 1967 års kungörelse kan tänkas vara så brådskande att det inte är möjligt att avvakta prövning av riksdagen. Beredningen vill emellertid för sin del hävda att utsändande till annat land av svensk styrka även i dessa fall är av sådan vikt att de allmänna förutsättningarna bör vara godkända av riksdagen. Detta kan lämpligen ske genom en lag som anger dessa förutsättningar. Enligt beredningens mening bör alltså 1967 års kungörelse kompletteras med en sådan lag. Även i de fall som åsyftas här kan det bli nödvändigt att svensk styrka ställs under icke svensk ordning.

I nära anslutning till FU:s förslag sägs i tredje stycket av beredningens förslag, att regeringen kan bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. En under remissbehandlingen framförd erinran (SOU 1965:34 s. 76) har beaktats.

10 kap. RÄTTSKIPNING OCH FÖRVALTNING

Domstolarna och förvaltningsmyndigheterna har till uppgift att omsätta riksdagens beslut i praktiken. I den mån reglerna om dessa organs ställning och befogenheter bidrar till att bestämma gränserna för riksdagens och regeringens handlingsmöjligheter eller skyddar den enskilde medborgaren mot ingripanden från myndigheternas sida, har de sin naturliga plats i grundlagen. Grundlagen bör vidare innehålla vissa fundamentala regler om domstols- och förvaltningsorganisationen.

Den offentliga verksamheten bedrivs till en del av kommunala organ. I fråga om den kommunala kompetensen har beredningen i 7 kap. 4 § föreslagit en regel av innehåll, att kommunernas uppgifter samt grunderna för deras organisation och verksamhet skall bestämmas i lag. Någon ytterligare grundlagsreglering som direkt tar sikte på den kommunala förvaltningens uppgifter och organi-

sation torde inte vara erforderlig. De stadganden i detta kapitel, som fastslår de grundläggande principerna för myndigheternas verksamhet och rättsliga ställning (5 och 13 §§) eller som är avsedda att skydda den enskilde (7–9 och 12 §§), gäller emellertid självfallet även i fråga om de kommunala myndigheterna. Vad beträffar reglerna om utlännings tillträde till offentlig tjänst (14 § tredje stycket) sägs uttryckligen att dessa gäller även för tjänst eller uppdrag hos kommun. – Vad som har sagts i detta stycke torde inte innebära någon saklig nyhet, möjligen bortsett från en viss uppmjukning i fråga om utlännings tillträde till kommunal tjänst.

Man har sedan gammalt brukat skilja mellan rättskipning, som ligger hos domstolarna, och förvaltning, som omhänderhas av förvaltningsmyndigheterna. Man har härvid med rättskipning förstått den verksamhet som består i att slita rättstvister, i övrigt avgöra frågor angående enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden samt att ådöma straff och andra brottspåföljder. Med förvaltning har man i första hand avsett verkställande av den styrande maktens beslut.

Den traditionella distinktionen mellan rättskipning och förvaltning torde svårligen kunna undvaras och har i 1 kap. 7 § kommit till uttryck genom stadgandet att domstolarna avgör rättstvister, tillämpar strafflag och eljest prövar rättsfrågor, medan i övrigt statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter verkställer de beslutande organens föreskrifter. Det visar sig emellertid vid en närmare granskning av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas uppgifter och rättsliga ställning att det inte är möjligt att med utgångspunkt i gällande rätt dra någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande verksamhet. Både förvaltningsmyndigheterna och domstolarna skall beakta såväl lagar som i administrativ ordning utfärdade föreskrifter. Förvaltningsmyndigheterna sysslar i stor utsträckning med rent rättstillämpande verksamhet, och domstolsprövning i överinstanser har införts på stora områden av förvaltningen. Att gränsen mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden är flytande framgår vidare av att i fråga om brottsbekämpningen uppgifter har kunnat överflyttas från domstolarna till åklagar- och polismyndigheterna (strafföreläggande, ordnings- och parkeringsbot). En viktig skillnad mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning ligger dock däri, att många förvaltningsmyndigheter, i motsats till domstolarna, är skyldiga att i fråga om vissa slag av verksamhet lyda av regeringen eller annan överordnad myndighet utfärdade direktiv för särskilda fall.

Som framgår av den allmänna motiveringen föreslår grundlagberedningen inte några ändringar av principiell natur i fråga om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning. Med hänsyn till de betydande likheter, som enligt det ovan sagda föreligger mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet, har beredningen funnit det lämpligt att samla reglerna om rättskipning och förvaltning i ett kapitel.

Det centrala stadgandet om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning gentemot riksdagen och regeringen återfinnes i 5 §. Detta stadgande kompletteras med en i 13 § intagen bestämmelse om gränserna för riksdagens möjligheter att ingripa på domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas kompetensområden. Regler om domstolarnas ställning i fråga om civil- och straffrättskipningen har intagits i 6 §. Av betydelse för domstolarnas ställning gentemot riksdagen och regeringen är vidare stadgandet i 15 § om domares oavsättlighet. Dessa stadganden, som dels garanterar att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i vissa hänseenden står självständiga gentemot statsmakterna, dels innebär att myndigheterna skall iaktta normmässighet vid sina avgöranden, utgör självfallet ett skydd för den enskildes rättssäkerhet. I kapitlet finns emellertid också regler, som mera direkt tar sikte på att värna om den enskilde. I 1 § finns sålunda ett förbud mot tillfälliga domstolar och i 7 § ett förbud mot retroaktiva straffdomar. I 6 § andra stycket finns föreskrifter om rätten att få beslut om fri-

hetsberövande prövade av domstol eller domstolsliknande myndighet. I 8 § stadgas att svensk medborgare inte får förvisas från riket och att han endast under vissa omständigheter kan berövas sitt svenska medborgarskap. I 9 § fastslås att ersättning skall utgå vid expropriation och annat sådant förfogande. Till den nu behandlade kategorin av regler kan även räknas stadgandet i 12 § om resning.

1 §

Beträffande FU:s förslag se 5 kap. 2 § första stycket och 3 § FRF.

Genom bestämmelserna i 12 § om resning kommer högsta domstolen och regeringsrätten att stå som de yttersta garanterna för lagenligheten hos myndigheternas beslut. Även i vissa andra hänseenden förbehåller den föreslagna regeringsformen domstolarna rätten att avgöra rättsliga frågor. I 6 § andra stycket stadgas att om annan myndighet än domstol har berövat någon friheten eller ådömt honom straff eller konfiskation för ett brott eller bestämt annan sådan särskild rättsverken av en gärning, skall den beslutet rör på begäran få saken prövad av domstol utan dröjsmål. I 15 § andra stycket föreskrivs att om beslut om avsked, avstängning eller läkarundersökning av någon som är ordinarie domare har fattats av annan myndighet än domstol, skall domaren kunna påkalla domstols prövning av beslutet. Därjämte föreskrivs i 6 § första stycket att annan myndighet än domstol inte utan stöd av lag får med bindande verkan slutligt avgöra rättstvist mellan enskilda.

Det är uppenbart att de nu nämnda stadgandena, för att få sitt fulla värde som garantier för medborgarnas rättsskydd, kräver att domstolsbegreppet på något sätt förankras i grundlag. Att i regeringsformen uttömmande ange innebörden av begreppet domstol är emellertid inte möjligt. Att i grundlag räkna upp alla de myndigheter som skall betraktas som domstolar är heller inte någon tillfredsställande lösning. En sådan uppräkning skulle visserligen ge domstolsorganisationen en betydande stabilitet. Den skulle emellertid försvåra också önskvärda omorganisationer inom domstolsväsendet, samtidigt som den ändå inte skulle fånga det väsentliga i domstolsbegreppet: domstolarnas särskilda ställning i förhållande till riksdagen och regeringen och till övriga myndigheter, deras organisation och arbetsformer etc. Beredningen har i stället valt att i regeringsformen ta in vissa regler om domstolsväsendets organisation i stort och om kompetensen att besluta normer rörande domstolarnas uppgifter, arbetsformer etc. samt att därjämte grundlagsfästa vissa särskilt betydelsefulla drag i domstolarnas organisation och rättsliga ställning. I 1 § anges grunddragen av domstolsväsendets uppbyggnad, vilket sker dels genom en uppräkning av vissa domstolar, dels genom ett stadgande av innebörd att endast riksdagen kan inrätta andra domstolar än de uppräknade. Av 2 § följer att endast riksdagen kan besluta om domstolarnas uppgifter, om deras organisation, om rättegången och om fullföljd till högre rätt. Grundlagen ger emellertid vissa normer om innehållet i dessa regler. I 1 § andra stycket stadgas sålunda att domstol inte får inrättas för redan begången gärning, ej heller för viss tvist eller eljest för visst mål. I 2 § första stycket föreskrivs att i högsta domstolen eller regeringsrätten endast den får tjänstgöra som har utnämnts till ordinarie domare där samt att vid annan domstol skall finnas minst en ordinarie domare. Sistnämnda bestämmelser skall ses mot bakgrund av stadgandet i 15 § första stycket att den som innehar ordinarie domartjänst får avskedas från tjänsten endast om han genom brott eller eljest genom grov eller upprepad försummelse i tjänsten har visat sig icke skickad att inneha denna samt om han har uppnått gällande pensionsålder eller eljest enligt lag är skyldig att avgå med pension. I 5 § första stycket återfinnes den grundläggande regeln om den rättstillämpande verksamhetens särställning: ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel.

Den i första stycket av förevarande paragraf intagna uppräkningen av domstolar är, i överensstämmelse med ett i direktiven för beredningens arbete uttalat önskemål, något utförligare än motsvarande stadganden i FU:s förslag till regeringsform. För att inte onödigtvis försvåra kommande omorganisationer inom domstolsväsendet har beredningen emellertid begränsat uppräkningen till att avse de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. I den sista meningen i stycket fastslås högsta domstolens och regeringsrättens ställning som de högsta rättskipande organen. Rätten att fullfölja talan till de två högsta instanserna kan emellertid enligt 2 § andra stycket inskränkas genom lag.

Stadgandet i andra stycket att annan domstol kan inrättas genom lag innebär att även andra myndigheter än de i första stycket uppräknade kan vara att anse som domstolar. Genom stadgandet ges grundlagsförankring dels åt sådana s. k. särskilda domstolar som t. ex. arbetsdomstolen, dels åt andra förvaltningsdomstolar än de i första stycket nämnda, såsom länsrätterna, länsskatterätterna och försäkringsdomstolen. Det är önskvärt att det i en lag som avser inrättandet av en domstol klart kommer till uttryck att det är fråga om en domstol. Frågan huruvida en myndighet skall anses vara domstol eller ej kan emellertid inte avgöras uteslutande på grundval av hur myndigheten betecknas. Av stor betydelse är vad som föreskrivs i fråga om dess uppgifter, organisation, arbetsformer etc. Beredningen vill i detta sammanhang erinra om föreskriften att det vid domstol skall finnas minst en domare som åtnjuter det rättsskydd som avses i 15 §.

I andra stycket införes, i anslutning till en tanke som uttrycks i beredningens direktiv, ett ovillkorligt förbud mot att domstol inrättas för prövningen av redan begången gärning eller för visst mål. Bestämmelsen, som främst tar sikte på orostider, innebär bl. a. ett förbud mot ståndrätter och liknande tillfälliga specialdomstolar inrättade för att döma över redan begångna gärningar. Den får emellertid även till följd att en domstol, som av helt legitima skäl har inrättats för en viss kategori av brottmål, inte kan handlägga mål som avser gärningar begångna före domstolens inrättande. Olägenheten härav torde emellertid inte vara särskilt betydande. I fråga om andra mål än brottmål innebär bestämmelsen inte något förbud mot att de mål av en generellt bestämd kategori som redan är anhängiga exempelvis vid allmän domstol överförs till en särskild domstol. Stadgandet förbjuder däremot att individualiserade tvister eller mål överförs till en särskild domstol.

Det förekommer ofta att en kommun eller en del av en kommun förs över från en domkrets till en annan eller att domkretsar slås samman. Stadgandet hindrar givetvis inte att ett mål om ett brott, som har förövats före omregleringen, efter denna prövas av den domstol där åtalet skall väckas enligt allmänna regler.

Bestämmelser, som gör det möjligt att överlåta rättskipningsuppgifter till annan stat, till mellanfolklig organisation eller eljest till icke svensk inrättning eller samfällighet, återfinnes i 9 kap. 5 §.

2 §

Beträffande FU:s förslag se 7 kap. 2 § och 5 kap. 2 § andra stycket och 3 § FRF.

Beredningen har redan under 1 § nämnt det skydd för domstolarnas självständiga ställning som ligger i att reglerna om rättegångsförfarandet, om fullföljd till högre rätt samt om domstolarnas uppgifter och organisation måste ges i lagform. Första stycket av förevarande paragraf har avfattats i överensstämmelse härmed. Beredningen vill här erinra om att vissa grundläggande regler om domstolarnas uppgifter har intagits nedan i 6 §.

Stadgandet i andra stycket öppnar en möjlighet för lagstiftaren att göra undantag från regeln i 1 § första stycket, att högsta domstolen och regeringsrätten dömer i sista instans. Stadgandet avser dels generella förbud mot fullföljd i fråga om de avgöranden som träffas av sådana domstolar som arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen, dels

bestämmelser om prövningstillstånd och om förbud mot fullföljd i fråga om vissa slag av mål såsom mål om lagsökning eller betalningsföreläggande.

Paragrafen inskränker i ett hänseende riksdagens frihet att bestämma om domstolarnas organisation. I överensstämmelse med nuvarande praxis föreskrivs nämligen i första stycket att i högsta domstolen eller regeringsrätten endast den får tjänstgöra som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Vidare stadgas att det vid annan domstol – varmed här avses domstolen som organisatorisk enhet och inte domstolen i den sammansättning i vilken den avgör ett visst mål eller mål av ett visst slag (jfr bl. a. lagen 1969:246 om fastighetsdomstolar) – skall finnas minst en ordinarie domare. Dessa bestämmelser utgör, som tidigare har nämnts, ett komplement till reglerna i 15 § om domares oavsättlighet och tjänar till att ge dessa regler avsedd verkan som ett skydd för domstolarnas självständighet. Det bör påpekas att föreskriften att det vid domstol skall finnas minst en ordinarie domare självfallet inte utgör något hinder mot att t. ex. den enda ordinarie domartjänsten vid en mindre domstol tillfälligt uppehålles av en vikarie under den ordinarie innehavarens semester eller tjänstledighet. Med hänsyn till den pågående domsagoregleringen föreslår beredningen en övergångsbestämmelse som gör det möjligt att under en övergångstid vakanssätta den ordinarie domartjänsten vid s. k. enmansdomstolar.

3 §

Se beträffande gällande rätt 102 § RF och beträffande FU:s förslag 5 kap. 5 § FRF.

Som närmare utvecklas under 11 kap. 3 och 8 §§ bör regeringsformen innehålla regler som gör det möjligt att utkräva straffrättsligt ansvar för gärningar begångna i ämbetet av ministrarna, av domarna i högsta domstolen och i regeringsrätten, av riksdagens ombudsmän och av justitiekanslern. Den ställning som de nämnda befattningshavarna intar i det konstitutionella systemet gör det emellertid mindre lämpligt att låta sådana åtal prövas av allmän domstol. Grundlagberedningen föreslår därför att det för prövningen av dessa åtal inrättas en särskild domstol, som övertar benämningen riksrätten.

Av en domstol som skall pröva åtal av det slag varom här är fråga bör krävas dels att den besitter hög juridisk kompetens, dels att den innehåller företrädare för ett allmänt medborgaromdöme med erfarenhet från samhällelig verksamhet, dels att dess avgöranden kan träffas utan tidsutdräkt och blir slutgiltiga. Enligt beredningens uppfattning tillgodoses dessa krav, om riksrätten kommer att bestå av tre framstående yrkesdomare och lika många av riksdagen valda ledamöter och det vidare föreskrivs att riksrättens avgöranden inte får överklagas. Genom föreskriften att antalet lekmän skall vara lika stort som antalet yrkesdomare uppnår man dessutom, om för riksrätten skall gälla de vanliga omröstningsreglerna i brottmål, att varken yrkesdomarna eller lekmännen kan ensamma besluta fällande dom. På grund av den särskilda karaktären hos de mål som skall handläggas av riksrätten bör det inte vara möjligt att bevilja resning i mål som har avgjorts av denna. En bestämmelse härom har intagits i 12 § andra stycket.

Eftersom i riksrättens uppgifter skall ingå att pröva åtal mot domare i högsta domstolen och i regeringsrätten, bör den inte innehålla någon domare från dessa domstolar. Ordföranden i riksrätten skall enligt förslaget vara presidenten i Svea hovrätt. Detta medför att det normalt inte kommer att kunna uppstå någon tvekan om vem som har ansvaret för riksrättens sammankallande, om vart framställningar till riksrätten skall ställas etc. Det är enligt beredningens uppfattning lämpligt att i övrigt låta presidenterna i hovrätt eller kammarrätt ingå i domstolen efter tjänsteålder. Vid förfall för presidenten i Svea hovrätt bör den äldste av de övriga presidenterna i hans ställe inträda som riksrättens ordförande. I fråga om lekmannaledamöterna innehåller förslaget till regeringsform inte någon annan föreskrift än den

bestämmelse som säger att ingen av riksrättens ledamöter får vara ledamot av riksdagen eller ersättare för riksdagsledamot. Av stadgandet i 14 § tredje stycket i detta kapitel följer att lekmannaledamot måste vara svensk medborgare. Regler om valet av lekmannaledamöterna och av ersättare för dem återfinns i 8 kap. 10 § förslaget till riksdagsordning.

Utöver prövningen av ansvarsfrågor skall enligt 11 kap. 8 § vissa andra funktioner av betydelse för de högsta domarnas ställning ligga på riksrätten. Det bör därjämte vara möjligt att genom lag ge riksrätten ytterligare uppgifter, t. ex. att pröva enskilt anspråk grundat på sådant ämbetsbrott som omfattas av dess kompetens. Av 2 § första stycket följer att bestämmelser om förfarandet vid riksrätten skall ges i lag. Regler av nu angivet slag bör samlas i en särskild lag om riksrätten. Beredningen framlägger ett förslag till sådan lag.

4 §

Det saknas anledning att i grundlag mera utförligt reglera statsförvaltningens uppbyggnad. Det bör emellertid av regeringsformen framgå att regeringen är överordnad de statliga förvaltningsmyndigheterna. Regeringsformen bör därjämte ange vissa särskilt betydelsefulla delar av den statliga förvaltningen. Hit hör den högsta åklagarmakten, polisväsendet och försvarsmakten, som alla har funktioner som är centrala för samhällsorganisationen. Även justitiekanslern bör på grund av sina uppgifter i fråga om den konstitutionella kontrollen och bevakningen av tryckfriheten nämnas i regeringsformen. Det bör i övrigt vara tillräckligt att regeringsformen tecknar huvuddragen i förvaltningsorganisationen.

Att en förvaltningsmyndighet lyder under regeringen innebär att den är skyldig att följa föreskrifter även för särskilda fall, om inte dessa föreskrifter står i strid med lag eller annan författning. Då det sägs att myndigheterna lyder under regeringen, innebär detta dels att enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna (se vid rubriken till 6 kap. RF), dels att en föreskrift från regeringen skall riktas till myndigheten som sådan, inte till tjänsteman hos myndigheten.

I första stycket har intagits en erinran om att vissa statliga myndigheter, om vilka regler ges på andra ställen i regeringsformen och i annan lag – bl. a. riksdagsordningen – lyder under riksdagen och således inte är underställda regeringen.

Det har tidigare nämnts att förvaltningsuppgifter även kan åvila kommunerna. Stöd härför ges i 7 kap. 4 §, där det stadgas att kommunernas uppgifter samt grunderna för deras organisation och verksamhet bestäms i lag.

I andra stycket föreskrivs att förvaltningsuppgift genom lag kan anförtros åt bolag, förening, stiftelse eller annan sådan samfällighet. Härmed åsyftas bl. a. sådan verksamhet som utövas av AB Svensk Bilprovning, av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd samt av de allmänna försäkringskassorna. I den mån organ av detta slag utövar uppgifter, som kan hänföras till den statliga förvaltningen, omfattas de av regeringsformens regler om förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Kravet på reglering i lag uppfylles i fråga om advokatsamfundets organ genom föreskrifter i 8 kap. rättegångsbalken och beträffande de allmänna försäkringskassorna genom föreskrifter i 18 kap. lagen om allmän försäkring.

Bestämmelser, som gör det möjligt att överlåta förvaltningsuppgifter till annan stat, till mellanfolklig organisation eller eljest till icke svensk inrättning eller samfällighet, återfinnes i 9 kap. 5 § andra stycket.

5 §

Se beträffande gällande rätt 47 § RF och beträffande FU:s förslag 4 kap. 10 § och 5 kap. 1 § FRF.

Enligt gällande rätt är domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin rättstillämpande verksamhet bundna endast av rättsregler. Statsmakterna eller andra myndigheter kan

inte med bindande verkan föreskriva hur en myndighet i ett visst fall skall tillämpa en rättsregel. Häri ligger en garanti av mycket stor betydelse för den enskildes rättstrygghet. Även i vissa andra fall saknas skyldighet för en myndighet att följa direktiv som gäller särskilda fall. Ingen kan t. ex. med bindande verkan föreskriva vad en myndighet skall uttala i ett yttrande. En ganska hög grad av självständighet anses vidare tillkomma förvaltningsmyndigheter som är i besittning av särskild teknisk eller vetenskaplig sakkunskap eller som tillämpar kollegial beslutsform. I andra fall föreligger emellertid inom förvaltningsområdet en långt gående skyldighet för en underordnad myndighet att följa av en överordnad myndighet utfärdade tjänsteföreskrifter, även om dessa skulle avse en konkret fråga. I särskilt hög grad gäller detta inom försvarsmakten och polisväsendet samt inom förvaltningsgrenar av rent teknisk natur såsom järnvägsdrift, kraftförsörjning etc.

Det är varken möjligt eller lämpligt att i grundlag uttömmande reglera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas rättsliga ställning. Vissa grundläggande regler härom bör emellertid finnas i regeringsformen.

Genom stadgandet i första styckets första mening fastslås först och främst rättskipningens och den förvaltande verksamhetens normmässighet. Domstolarna och förvaltningsmyndigheterna är i sin verksamhet bundna av rättsordningen. I stadgandet anges vidare vilka rättskällor som myndigheterna skall beakta. Uttrycket "andra rättsregler" syftar på folkrättens och sedvanerättsliga regler. Föreskriften om myndigheternas skyldighet att tillämpa gällande rättsregler innebär härvidlag bl. a. att domstolarna får stöd för rådande praxis som innebär att domstolarna i viss omfattning anser sig kunna bygga på stabiliserat handelsbruk o. d. I fråga om sådana rättsregler som har utvecklats genom myndigheternas egen praxis skall grundlagsregeln inte tolkas så att en domstol eller förvaltningsmyndighet generellt skulle vara bunden av högre myndighets prejudikat. En sedvanerättslig regel torde nämligen i sådana fall inte uppkomma genom ett enda avgörande utan först genom en lång tids oomtvistad tillämpning.

Den inom förvaltningsområdet föreliggande särskilda lydnadsplikt som tidigare har berörts kommer inte till öppet uttryck i grundlagstexten på annat sätt än genom bestämmelsen i 4 § att de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Detta innebär, som beredningen har utvecklat under 4 §, att en sådan myndighet är skyldig att följa föreskrifter även för särskilda fall, om inte dessa föreskrifter står i strid med lag eller annan författning. Denna konstruktion innebär att omfattningen och utformningen av myndigheternas lydnadsplikt – eller från en annan sida sett, av deras självständighet – i stor utsträckning kommer att falla utanför grundlagen.

Enligt beredningens uppfattning ligger den kanske viktigaste garantin för att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna skall fullfölja sina uppgifter på ett för den enskildes rättstrygghet tillfredsställande sätt i att de i grundlag tillförsäkras självständighet i sin rättstillämpande verksamhet, dvs. för domstolarnas del i fråga om så gott som hela deras verksamhet. Detta sker genom stadgandet i den sista meningen i första stycket. Med uttrycket "tillämpa rättsregel" avses där tillämpningen av redan gällande normer. Bestämmelsen innebär t. ex. att regeringen inte får bestämma hur en annan myndighet skall avgöra ett visst ärende i relation till en sådan norm. Den hindrar däremot inte att regeringen, inom ramen för sin normgivningskompetens, utfärdar en ny föreskrift, även om denna skulle vara föranledd av det aktuella ärendet. Bestämmelsen hindrar inte heller att överordnad myndighet övertar underordnad myndighets handläggning av ett visst ärende. Inom rättstillämpningen torde detta likväl aldrig kunna ske utan stöd av en författningsbestämmelse. Är det fråga om tillämpning av lag, torde övertagande av underordnad myndighets handläggning förutsätta bestämmelse i lag.

Föreskriften i första styckets sista mening avser inte det fallet att t. ex. en domstol

efter besvär över en lägre domstols beslut undanröjer detta med den motiveringen att beslutet i visst hänseende var felaktigt och därefter återförvisar ärendet till den lägre domstolen för förnyad handläggning, varvid denna i visst hänseende skall lägga överrättens beslut till grund för sitt avgörande. Underrättens skyldighet att ställa sig överrättens beslut till efterrättelse följer nämligen inte av någon överrätten tillkommande direktivrätt utan beror på att ärendet i den del det har prövats av överrätten har kommit att undandragas underrättens vidare handläggning.

I andra stycket stadgas att myndighet inte utan stöd av rättsregel får särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden. Som exempel på sådana förhållanden nämns bl. a. tro, ras, kön och nationalitet. Bestämmelsen innebär inte något nytt i förhållande till vad som föreskrivs i första stycket om myndigheternas bundenhet av rättsordningen. Dess värde torde ligga främst i att den konkretiserar grundsatsen om myndigheternas normmässiga handlande.

6 §

Paragrafen innehåller vissa grundläggande regler om domstolarnas kompetens.

Bestämmelsen i första stycket innebär att huvuddelen av den civilrättsliga rättskipningen primärt läggs hos domstolarna. Den gör det emellertid möjligt att, i fall där det kan visa sig vara lämpligt, genom lag överföra rättskipningsuppgifter av i stadgandet åsyftat slag till annan myndighet än domstol, exempelvis en statlig skiljenämnd.

Utanför stadgandet i första stycket faller avgöranden som ligger inom området för den s. k. frivilliga rättsvården. Hit hör beslut i ärenden om adoption, förordnande av förmyndare, registrering av äktenskapsförord och boupptecknings etc., som för närvarande handläggs av de allmänna domstolarna. Stadgandet omfattar inte heller sådana rättsliga avgöranden som beslut om hemskillnad eller äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan.

I den första meningen i andra stycket fastslås domstolarnas kompetens på straffrättskipningens område. Av det där intagna stadgandet följer att myndighetsutövning av straffrättskipnings natur – varmed avses inte bara ådömandet av brottspåföljder i brottsbalkens mening utan även beslut om sådan särskild rättsverkan av en gärning som konfiskation, förvisning etc. – aldrig kan slutligt undandras domstolarna. Stadgandet tillåter visserligen att straffrättskipning utövas av annan myndighet än domstol; som exempel härpå kan nämnas åklagarmyndigheternas befattning med strafföreläggande och polismyndigheternas med föreläggande om parkerings- och ordningsbot. Den som berörs av ett beslut av straffrättskipnings natur, som har fattats av sådan myndighet, skall emellertid ha en ovillkorlig rätt att utan dröjsmål få beslutet prövat av domstol.

Bestämmelsen i första meningen omfattar inte bara straffdomar och därmed likställda avgöranden utan även beslut om att mot någon, som är misstänkt för brott, använda tvångsmedel, som innebär frihetsberövande. Vad gäller sådana beslut får kravet på möjlighet till domstolsprövning utan dröjsmål anses vara uppfyllt om det föreligger en föreskrift av innebörd att beslutet förfaller efter viss kort tid, om det inte har fattats eller fastställts av domstol.

Av andra styckets mening framgår att också den svenske medborgare, som har blivit omhändertagen tvångsvis av annan anledning än brott, normalt skall ha rätt att utan dröjsmål få beslutet om omhändertagande prövat av domstol. Som exempel på uttryck för denna rätt kan nämnas de bestämmelser som innebär att en person, som har omhändertagits genom beslut av nykterhets- eller barnavårdsnämnd, kan få beslutet prövat av förvaltningsdomstol.

Från bestämmelsen om rätt till domstolsprövning av beslut om frihetsberövande av annan anledning än brott har endast gjorts det undantaget att prövningen i vissa fall får handhas av nämnd. En förutsättning härför är emellertid att nämndens sammansättning är bestämd i lag och att ordföranden i

nämnden är eller har varit ordinarie domare. Härigenom ges grundlagsstöd åt psykiatriska nämnden.

Vad som ovan har sagts om innebörden av stadgandet om möjlighet till domstolsprövning av beslut om användning av tvångsmedel mot den som är misstänkt för brott äger tillämpning också i fråga om sådana beslut som avses i andra styckets andra mening. De där intagna bestämmelserna ger således inte någon ovillkorlig rätt till domstolsprövning av beslut som innebär ett endast kortvarigt frihetsberövande, exempelvis beslut om hämtning enligt 23 kap. 7 § rättegångsbalken eller 13 § 2 mom. andra stycket nykterhetsvårdslagen eller beslut om kvarhållande för förhör enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken. Att stadgandet har gjorts tillämpligt endast i fråga om beslut som gäller svenska medborgare är föranlett av att det även i fortsättningen bör vara möjligt att undandraga vissa beslut om frihetsberövande enligt utlänningslagstiftningen från domstols eller liknande myndighets prövning.

Bestämmelserna i andra stycket gäller inte i fråga om beslut om frihetsberövande som fattas av övervakningsnämnderna, kriminalvårdsnämnden och andra liknande myndigheter inom kriminalvården. Ett sådant beslut får nämligen anses utgöra allenast ett led i verkställandet av ett av domstol tidigare fattat beslut om frihetsberövande. Motsvarande gäller i fråga om exempelvis anstaltsstyrelses beslut om återhämtande till anstalt av den som har omhändertagits enligt nykterhetsvårdslagen eller barnavårdsnämnds beslut om återupptagande av samhällsvård som har upphört villkorligt.

7 §

I förevarande paragraf stadgas ett förbud mot retroaktiv straffrättskipning. Stadgandet är utformat som ett påbud till de rättstillämpande myndigheterna. Det kommer emellertid självfallet att i första hand verka som en spärr mot att det utfärdas några straffbestämmelser med retroaktiv syftning.

Bestämmelserna i första stycket innebär att den straffrättsliga bedömningen av en gärning i vissa hänseenden skall ske på grundval av vad som gällde när gärningen företogs. Dels får straff eller annan brottspåföljd inte ådömas för en gärning som var tillåten när den företogs, dels får påföljden för en gärning, som var straffbelagd redan då den begicks, inte vara svårare än vad som skulle följa av de straffbestämmelser som gällde vid gärningstillfället.

Med uttrycken straff och brottspåföljd i första stycket åsyftas företeelser av samma slag som de ingripanden för vilka dessa termer används i brottsbalken. För att bestämmelserna i paragrafen skall ge den enskilde åsyftat skydd bör de emellertid göras tillämpliga även i fråga om sådana ingripanden som kan betecknas som särskild rättsverkan av gärning. Detta sker genom stadgandet i andra stycket. Härigenom kommer också sådana företeelser som konfiskation och förvisning att omfattas av bestämmelserna i paragrafen, varjämte det klargöres att dessa för sin tillämplighet inte är beroende av hur man betecknar ett visst ingripande utan av hur detta faktiskt är utformat.

8 §

Den medborgarna tillkommande rätten att vistas i riket är enligt beredningens uppfattning av så väsentlig betydelse att den bör fastslås i grundlag. Beredningen föreslår därför att det i förevarande paragraf intas en föreskrift att svensk medborgare inte får landsförvisas. Genom detta stadgande uppställes ett förbud för myndigheterna att vidtaga åtgärder som innebär att svenska medborgare tvångsvis förpassas ur riket. Stadgandet innefattar vidare ett förbud för myndighet att hindra svensk medborgare som har vistats utomlands att återvända till riket. Det innebär däremot inte något hinder mot exempelvis en rättslig reglering som innebär att det som ett moment i ett statligt anställningsförhållande eller i värnplikten ingår en med straff eller annan påföljd sanktionerad tjänsteplikt att vistas utom riket.

I paragrafen har vidare intagits ett stad-

gande om förutsättningarna för förlust av svenskt medborgarskap. Detta medför att det i princip inte blir möjligt att kringgå förbudet mot förvisning genom att beröva någon hans svenska medborgarskap. Skyddet för medborgarskapet är emellertid inte ovillkorligt. En person som av fri vilja blir medborgare i annan stat bör sålunda kunna förlora sitt svenska medborgarskap (jfr 7 § 1 och 2 lagen om svenskt medborgarskap). Det torde vidare vara tillfyllest att begränsa skyddet till att avse här i riket bosatta svenska medborgare. Beredningen vill i detta sammanhang erinra om stadgandet i 8 § första stycket lagen om svenskt medborgarskap, vilket innebär att svensk medborgare som är född utom riket under vissa omständigheter förlorar sitt svenska medborgarskap, även om han inte är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Även i övrigt är reglerna om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap av stor betydelse för den enskildes rättsställning. På grund härav har i paragrafen intagits en bestämmelse av innebörd att föreskrifter om svenskt medborgarskap, i den mån de inte återfinnes i förevarande stadgande, måste meddelas genom lag.

9 §

Beträffande FU:s förslag se 2 kap. 3 § FRF.

Gentemot hänsynen till den enskilde står i fråga om rätten till egendom önskemålet att det skall vara möjligt att vidtaga ingrepp i denna för att tillgodose allmänna eller enskilda intressen av stor vikt. Detta önskemål, vilket i särskilt hög grad gör sig gällande i fråga om rätten till fast egendom, har kommit till uttryck bl. a. i expropriations- och förfogandelagstiftningen.

Det synes lämpligt att ge grundlagsförankring åt ett särskilt moment i skyddet för den enskildes rätt till egendom, nämligen principen att ersättning alltid skall utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande. Med hänsyn till den mångfald av olika situationer som kan komma att omfattas av ett stadgande av denna innebörd anser beredningen emellertid att det varken är möjligt eller önskvärt att i grundlag fastslå efter vilka grunder ersättningen skall bestämmas. Reglerna härom bör emellertid, i överensstämmelse med tankegångarna bakom stadgandena i 7 kap. 1 och 2 §§, få beslutas endast genom lag.

10 §

Det har sedan gammalt ansetts att konungen utan stöd i grundlag eller annan författning kan medge jämkning av sådana bestämmelser i testamenten, stiftelseurkunder och liknande handlingar, som av olika anledningar framstår som opraktiska eller omöjliga att tillämpa. Man brukar för sådan jämkning använda uttrycket permutation. Även andra myndigheter har i några fall genom samfälld lagstiftning eller regeringsbeslut bemyndigats att besluta i permutationsärenden. Som ett exempel härpå kan nämnas 22 § lagen om tryggande av pensionsutfästelse m. m. Det kan i detta sammanhang vidare erinras om att departementsutredningen i en promemoria (nr 133) om beslutanderätten vid permutation har framlagt ett förslag till lagstiftning som innebär att denna beslutanderätt i första instans skall kunna utövas av annan myndighet än regeringen.

Permutation innebär avsteg från vad som eljest gäller enligt lag. Det synes lämpligt att en generell rätt för regeringen eller annan myndighet att besluta i ärenden om permutation erhåller uttryckligt stöd i grundlag.

Bestämmelserna i förevarande paragraf innebär dels att regeringen får en allmän rätt att besluta om permutation, dels att riksdagen genom lag kan bemyndiga även annan myndighet att handlägga permutationsärenden. Oavsett vilken myndighet som beslutar gäller emellertid som en förutsättning för permutation, att synnerliga skäl till ändring föreligger. Som exempel nämns i grundlagstexten att den berörda föreskriften inte längre kan tillämpas. Den angivna förutsättningen får vidare anses vara uppfylld exempelvis i fall där syftet med en donation har kommit att sakna aktualitet.

11 §

Beträffande FU:s förslag se 4 kap. 15 § FRF.

Enligt 26 § nuvarande RF äger konungen att i brottmål göra nåd, mildra livsstraff samt återgiva ära och till kronan förverkat gods. I praxis har nådeinstitutet emellertid kommit att tillämpas inte bara i fråga om brottspåföljder i egentlig mening samt i fråga om konfiskation på grund av brott utan även beträffande sådan särskild rättsverkan av en gärning som förvisning, straffskatt och genom disciplinär bestraffning tilldelad varning eller mistad löneförmån. (Det bör i detta sammanhang påpekas att det privaträttsligt färgade betraktelsesätt som ämbetsansvarskommittén i SOU 1972:1 anlägger på frågan om utformningen av statstjänstemännens disciplinansvar torde medföra att de av kommittén föreslagna disciplinära åtgärderna, bl. a. beslut om avsked, inte kan bli föremål för nåd.) Det har vidare ansetts möjligt att i viss utsträckning bevilja nåd även beträffande annat än följder av gärning. Som exempel härpå kan nämnas utdömt vite samt varning eller tvångsarbete för lösdriveri. Det sist nämnda exemplet talar för att också ett beslut om intagande i arbetsanstalt enligt lagen om samhällsfarlig asocialitet skulle kunna bli föremål för nåd. De myndighetsingripanden mot enskilda som sålunda har ansetts kunna vara föremål för nåd har alla det gemensamt, att bakom dem ligger samhällets intresse av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, samt att de i högre eller lägre grad har en repressiv prägel.

Enligt beredningens uppfattning bör regeringens befogenhet att bevilja nåd bibehållas i den nya grundlagen, varvid nådeområdet bör bestämmas i huvudsaklig överensstämmelse med nuvarande praxis.

I första meningen i förevarande paragraf fastslås att nåd kan beviljas i fråga om brottspåföljd samt i fråga om konfiskation och annan sådan rättsverkan av gärning. Därjämte stadgas att även annat liknande av myndighet beslutat ingrepp i enskilds rörelsefrihet eller egendom kan bli föremål för nåd. Genom användningen av bestämningen "liknande" anges att ett ingripande för att falla inom stadgandets tillämpningsområde dels väsentligen måste ha karaktär av skydd för ett allmänt intresse, dels måste innehålla ett visst repressivt moment. Utanför nådeområdet kommer därför att falla sådana tvångsåtgärder som i första hand är föranledda av en persons behov av vård. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas ingripanden enligt nykterhets- och barnavårdslagarna samt enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. Utanför regeringens befogenhet att bevilja nåd kommer också att falla andra ingripanden som huvudsakligen är föranledda av hänsyn till ett enskilt intresse, t. ex. ett åläggande att utge skadestånd på grund av brott. En skyldighet att till staten återgälda kostnad för offentligt försvar, fri rättegång, blodundersökning i samband med trafikonykterhet etc. saknar repressiva inslag och faller därför likaså utanför den kategori av ingripanden som kan bli föremål för nåd. Utlämning av en för brott misstänkt person till främmande stat får anses vara föranledd i första hand av den främmande statens intresse och faller därför också utanför det i stadgandet angivna nådeområdet.

Nådens karaktär av undantagsföreteelse får anses följa av nådeinstitutets utformning i övrigt och torde därför inte behöva särskilt anges i grundlagstexten.

Beredningens förslag innehåller inte någon motsvarighet till stadgandet i 26 § nuvarande RF att den som har erhållit nåd skall ha frihet att bestämma om han skall mottaga nåden eller ej. Beredningen delar FU:s uppfattning att en sådan frihet inte står i överensstämmelse med nådens karaktär av ensidig statsakt.

De i paragrafen intagna bestämmelserna om nådeinstitutet avser även den kollektiva form av nåd som brukar kallas för amnesti.

Bestämmelsen hindrar självfallet inte att ärenden som nu brukar tas upp nådevägen genom lag förs över till handläggning i annan ordning, exempelvis till en "nådenämnd". En sådan åtgärd, som kan vara motiverad av önskan att minska regeringens arbete med

rutinärenden, begränsar emellertid inte den behörighet att besluta om nåd som den föreslagna bestämmelsen ger regeringen.

I paragrafens andra mening ges grundlagsstöd för den befogenhet att besluta om s. k. abolition som anses tillkomma regeringen enligt gällande rätt. Stadgandets avfattning medger beslut om såväl individuell som kollektiv abolition. Beslut om abolition kan innebära att enskild person utpekas som skyldig till brottslig gärning utan att domstol har tagit ställning i frågan. Bl. a. på grund härav bör institutet handhas med största försiktighet. Beredningen föreslår därför att regeringen skall få besluta om abolition endast om det föreligger synnerliga skäl för åtgärden.

12 §

I 19 § nuvarande RF återfinnes vissa bestämmelser som gäller högsta domstolens och regeringsrättens befogenhet att avgöra ärenden om resning och återställande av försutten tid. Mer detaljerade föreskrifter om högsta domstolens befogenheter i dessa hänseenden finns intagna i 58 kap. RB. Högsta domstolen har emellertid i flera fall ansett sig vara behörig att bevilja resning och återställa försutten tid även utanför rättegångsbalkens tillämpningsområde. Som exempel härpå kan anföras rättsfallet NJA 1966 s. 401, där högsta domstolen ansåg sig kunna pröva fråga om resning i ett av regeringen avgjort besvärsmål i ärende om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen. I fråga om regeringsrättens befogenhet att bevilja resning och återställa försutten tid finns över huvud taget inte någon annan författningsreglering än stadgandet i 19 § RF. I lagen om allmänna förvaltningsdomstolar görs endast en hänvisning till detta stadgande.

Med hänsyn till att högsta domstolens och regeringsrättens befogenhet att avgöra ärenden om resning och återställande av försutten tid således i stor utsträckning grundas uteslutande på stadgandet i 19 § RF samt till ifrågavarande rättsmedels karaktär av extraordinära ingripanden i de vanliga rättegångs- och förvaltningsförfarandena anser beredningen att den nya regeringsformen bör innehålla en motsvarighet till stadgandet i 19 § RF. Beredningen framlägger ett förslag till sådant stadgande i första stycket av förevarande paragraf. Detta har utformats på sådant sätt att det inte utgör något hinder mot att högsta domstolen och regeringsrätten även i fortsättningen avgör ansökningar om resning och återställande av försutten tid i enlighet med vad som för närvarande gäller, samtidigt som det emellertid ger riksdagen full frihet att i lag ge bestämmelser om de två högsta domstolarnas handhavande av dessa rättsmedel.

Stadgandet i andra stycket har behandlats ovan under 3 § i detta kapitel.

13 §

Beträffande gällande rätt se 90 § RF. Se även FU:s framställning i SOU 1963:17 s. 461 f.

Av bestämmelserna i 5 § första stycket följer att riksdagen lika litet som regeringen eller någon annan myndighet kan föreskriva, hur en myndighet skall tillämpa en rättsregel i en konkret situation. I förevarande paragraf ges ytterligare föreskrifter om fördelningen av beslutskompetens mellan riksdagen och myndigheterna. Dessa föreskrifter tjänar som ett skydd för myndigheternas självständighet, samtidigt som de förhindrar att riksdagen ägnar sig åt sådan verksamhet, som den på grund av sin storlek och sina verksamhetsformer är mindre väl lämpad att utöva.

De i paragrafen intagna bestämmelserna innebär att riksdagen inte kan uppträda som rättstillämpare i konkurrens med regeringen, domstolarna och andra myndigheter. Riksdagen kan sålunda inte upphäva, ändra eller fastställa av myndigheterna fattade beslut.

Lagen (1947:290) om tvångsinlösen av vanhävdad jordbruksegendom medger under vissa förutsättningar att regeringen "med riksdagens samtycke" förordnar om inlösen av jordbruksegendom. Denna konstruktion är knappast förenlig med den nu föreslagna bestämmelsen (jfr för övrigt 90 § RF). Det

synes motiverat att lagen omarbetas, så att kravet på riksdagens samtycke utgår.

Vidare föreskrivs att riksdagen, om den eljest vill besluta om angelägenheter, som enligt författning faller inom någon myndighets verksamhetsområde, är hänvisad till att göra detta antingen genom lagstiftning, dvs. genom att skapa nya rättsregler, eller, när det rör sig om frågor av ekonomisk natur – exempelvis beviljande av skadeersättning i ett visst fall eller av en individuell pensionsförmån – genom anslagsbeslut.

Vissa bestämmelser i förslaget till RF föreskriver att beslut av regeringen skall underställas riksdagen för prövning. Så är fallet med skatteförordning på grundval av riksdagens bemyndigande (8 kap. 1 §) och med vissa beslut om internationell överenskommelse eller förpliktelse (9 kap. 2 §). I andra fall öppnar grundlagstexten en möjlighet för riksdagen att i samband med bemyndigande föreskriva att beslut på grundval av bemyndigandet skall underställas riksdagen för prövning (7 kap. 5 §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 4 §). Ett förbehåll för alla dessa fall bör tas in i paragrafen.

Även utanför de i föregående stycke nämnda fallen av delegerad normgivning kan det tänkas att ett behov föreligger att föreskriva underställning av beslut som regeringen eller förvaltningsmyndighet fattar på grundval av bemyndigande. Så kan vara fallet vid bemyndigande att föreskriva avgifter (8 kap. 2 §) och vid andra bemyndiganden på finansmaktens område (såsom överlåtelse av fast egendom, eftergift av fordran, upptagande av lån, se 8 kap. 10 och 11 §§). Även för dessa fall bör 13 § innehålla ett förbehåll.

Riksdagen kan undantagsvis ändra författning som har beslutats av regeringen; se 7 kap. 7 §. Detta innebär ingen prövning av det beslut varigenom författningen tillkom och hindras därför inte av bestämmelsen i denna paragraf.

Frågan om de i paragrafen intagna bestämmelsernas betydelse för omfattningen av yttranderätten i riksdagens kammare behandlas i specialmotiveringen till 2 kap. 10 § förslaget till riksdagsordning.

14 §

Se beträffande gällande rätt 28 § RF samt beträffande FU:s förslag 4 kap. 14 § FRF.

Stadgandet i första stycket omfattar samtliga tjänster vid de myndigheter som avses i 1 § samt i 4 § första stycket första meningen i detta kapitel. Utanför stadgandets tillämpningsområde faller således dels uppdrag som lekmannaledamot av domstol eller som ledamot av styrelse för ett centralt ämbetsverk, av länsstyrelse etc., dels tjänsterna vid riksdagen och de myndigheter som lyder under denna. Stadgandet innebär att det inte blir möjligt för riksdagen att besluta i ärende om tillsättning av sådan tjänst som avses i första stycket (jfr bestämmelserna i 13 §).

Bestämmelserna i första meningen i andra stycket, vilka nära ansluter sig till gällande rätt och till motsvarande föreskrift i FU:s förslag, ger uttryck för grundsatsen att tjänsterna vid domstolarna och de under regeringen lydande förvaltningsmyndigheterna skall tillsättas efter objektiva grunder. Under remissbehandlingen av FU:s förslag ifrågasattes från flera håll huruvida de s. k. transportspärrarna var förenliga med ett stadgande av den här föreslagna lydelsen. Beredningen har med anledning härav i lagtexten intagit ett särskilt förbehåll för sådana spärrar. Detta uppställer emellertid ett krav på att spärrarna kommer till uttryck i författning.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för erhållande av offentliga tjänster och uppdrag. I 28 § nuvarande RF uppställes som huvudprincip att svenskt medborgarskap utgör villkor för tillträde till statlig tjänst. Föredragande departementschefen uttalade emellertid i prop. 1960:143 som sin uppfattning, att såväl intresset av att erhålla kvalificerade innehavare av de statliga tjänsterna som önskemålet om en intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet talade för att reglerna om tillträde till statstjänst utformades på sådant sätt att de i princip likställde svenska och utländska medborgare. Denna uppfattning, vilken även har kommit till uttryck i

FU:s förslag och i de lagförslag som återfinnes i SOU 1963:7, delas av grundlagberedningen. Enligt beredningens uppfattning bör den nya regeringsformen ge uttryck för grundsatsen att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos stat eller kommun. Från denna grundsats måste emellertid göras ett stort antal undantag. Dessa motiveras bl. a. av hänsyn till rikets säkerhet och av önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare. De viktigaste av de tjänster och uppdrag som skall vara förbehållna svenska medborgare bör anges direkt i regeringsformen. Denna bör vidare göra det möjligt för riksdagen att genom lag antingen direkt utestänga utlänningar från andra tjänster och uppdrag eller bemyndiga exempelvis regeringen att göra detta efter av riksdagen fastställda riktlinjer.

I tredje stycket användes bl. a. bestämningarna ämbete som lyder omedelbart under regeringen och myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen. Det torde i flertalet fall stå klart huruvida ett organ tillhör dessa kategorier eller ej. Det kan emellertid förekomma att det i instruktionen för en förvaltningsmyndighet anges t. ex. att denna normalt skall följa direktiv utfärdade av en annan förvaltningsmyndighet men att den i vissa fall har att vända sig direkt till regeringen för att inhämta direktiv eller rapportera om sin verksamhet. Även myndigheter, som intar en sådan ställning och som alltså endast i något enstaka hänseende kan sägas lyda direkt under regeringen, omfattas av den nu diskuterade bestämningen. Bestämningen omfattar givetvis också ett sådant under riksdagen lydande organ som fullmäktige i riksbanken, ehuru en av dess ledamöter, ordföranden, utses av regeringen. Beredningen vill i detta sammanhang vidare påpeka att med uttrycket ämbete som lyder omedelbart under regeringen åsyftas sådana "enmansmyndigheter" som justitiekanslern och riksåklagaren. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna faller också under denna bestämning.

Vissa principiellt viktiga tjänster och uppdrag tillsätts genom val av riksdagen, utan att det kan sägas att de lyder under riksdagen. Så är fallet med riksdagens ombudsmän samt med ledamöterna av valprövningsnämnden, ledamöterna av besvärsnämnden och lekmannaledamöterna av riksrätten. Även tjänsten som kammarsekreterare tillsätts genom val av riksdagen. För de nu nämnda tjänsterna och uppdragen bör grundlagen kräva svenskt medborgarskap.

Föreskrifter som uppställer krav på svenskt medborgarskap för innehav av vissa tjänster och uppdrag återfinnes även på annat håll i förslaget till regeringsform. I 4 kap. 2 § stadgas att endast den som är svensk medborgare får tjänstgöra som statschef, och i 5 kap. 11 § första stycket sägs att endast den får vara minister som är svensk medborgare sedan minst tio år. Också förslaget till riksdagsordning innehåller en bestämmelse av detta slag, nämligen bestämmelsen i 9 kap. 2 § att huvudsekreterare i utskott skall vara svensk medborgare.

Beredningen framlägger också förslag till bestämmelser om utlännings tillträde till statlig och kommunal tjänst avsedda att intagas i stats- och kommunaltjänstemannalagarna. Dessa bestämmelser innebär att regeringen bemyndigas att uppställa svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av tjänst som avses med någon av nämnda lagar, om med tjänsten är förenad myndighetsutövning, uppgift att företräda riket (gäller endast statlig tjänst) eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. Motsvarande befogenhet kan i fråga om tjänster hos riksdagen eller dess verk tilläggas organ som riksdagen bestämmer (2 § statstjänstemannalagen). I statstjänstemannalagen föreslås vidare en bestämmelse att innehavare av vissa tjänster inom försvarsmakten skall vara svenska medborgare.

15 och 16 §§

Bestämmelserna i dessa paragrafer överensstämmer i huvudsak med stadgandena i 36 § nuvarande RF, vilket författningsrum erhöll

sin nuvarande lydelse i samband med 1964–65 års partiella grundlagsreform. Vid utformningen av 15 § har beredningen emellertid beaktat de förslag som ämbetsansvarskommittén har framlagt i SOU 1972:1.

Stadgandena i 15 § första stycket innebär att innehavaren av en ordinarie domartjänst kan skiljas från denna endast under de förutsättningar som anges i punkterna 1 och 2. Detta får till följd bl. a. att, om det i samband med utnämningen av en tjänsteman har gjorts förbehåll att denne skall inneha tjänsten endast fram till en viss tidpunkt eller tills vidare, den utnämnde aldrig kan anses vara utnämnd till ordinarie domare i grundlagens mening. Bestämmelserna i punkten 2 om skyldighet för ordinarie domare att avgå i samband med pensionering har utformats på sådant sätt att föreskrifter om skyldighet att avgå med pension före gällande pensionsålder kan ges endast i lag.

I 15 § andra stycket har intagits bestämmelser om domstolsprövning av vissa beslut som rör ordinarie domare. Enligt ämbetsansvarskommitténs förslag skall beslut att skilja domare eller annan tjänsteman från tjänsten fattas på annat sätt än av domstol i rättegångsmål. Tjänstemannen skall sedan kunna få beslutet prövat av domstol i en civilprocess. Enligt beredningens uppfattning bör grundlagen, i enlighet med tankarna bakom bestämmelserna i 36 § första stycket nuvarande RF, ge garantier för att beslut om avsked av innehavare av ordinarie domartjänst alltid skall kunna underställas domstol. Också ett beslut om avstängning av ordinarie domare eller om skyldighet för sådan domare att undergå läkarundersökning får anses innebära ett så betydande ingrepp i domarens ställning, att grundlagen även för sådana fall bör stadga en rätt för denne att få beslutet prövat av domstol.

11 kap. KONTROLLMAKTEN

1 och 2 §§

I samband med beredningen av förslaget till partiell författningsreform vid 1968 års riksdag föreslog KU med utnyttjande av sin initiativrätt nya grundlagsregler om KU:s granskningsuppgifter. Utskottet förordade en ny lydelse av 105 § RF, som nära anslöt till FU:s förslag i frågan. Riksdagen följde utskottet, och de nya bestämmelserna gäller från och med år 1971.

Grundlagberedningens förslag innebär i förhållande till de gällande bestämmelserna bara att texten delas på två paragrafer samt att inskränkningarna i rätten att erhålla protokoll i vissa utrikes- och försvarsärenden upphävs. I protokollsfrågan delar beredningen FU:s uppfattning att det saknas anledning till begränsning (SOU 1963:17 s. 453). Sådana särskilda utrikesprotokoll som åsyftas i 9 § RF torde, med ett enda undantag från andra världskriget, inte ha upprättats sedan år 1923. Kommandomålen hänförs enligt förslaget (6 kap. 1 § tredje stycket) till regeringsärenden; de dit hörande handlingarna skall alltså stå till utskottets förfogande utan begränsningar. Ett skäl att KU skall ha tillgång till handlingarna i regeringsärenden utan begränsningar är att KU:s granskning i huvudsak har kommit att inriktas på administrativ praxis vid regeringsärendens handläggning och att det därvid bör vara möjligt att göra undersökningar som spänner över olika slags ärenden.

Som beredningen anmärker i det följande (under 7 §) bör KU i sin granskning av regeringsärendenas handläggning också kunna anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter.

Uppdelningen av nuvarande 105 § på två paragrafer motiveras med att KU:s granskning kan ha betydelse inte bara för meddelande och framställning som avses i 2 § utan också för åtalsbeslut enligt 3 §.

3 §

Beträffande FU:s förslag se 9 kap. 2 § i förslaget till RF. Motiven är redovisade i SOU 1963:17 s. 435–443 och s. 456–460 och remissyttrandena i SOU 1965:34 s. 59.

De former för utkrävande av ansvar för statsråden som infördes 1809 kan ses som

ett uttryck för maktdelningsprincipen. Den styrande makten skulle tillkomma kungen. Kungen skulle själv vara juridiskt oansvarig, men hans rådgivare skulle vara underkastade ständernas kontroll. Ständerna skulle under vissa betingelser kunna väcka fråga om att rådgivare skulle skiljas från sin befattning, antingen på rent politisk väg eller också på rättslig väg, efter åtal vid riksrätten.

De ursprungliga ansvarsformerna har fått ringa tillämpning. Genom misstroendeförklaringsinstitutet har skapats en för det parlamentariska systemet inrättad metod att utkräva politiskt ansvar. Detta institut kvarstår i grundlagberedningens förslag utan ändringar i sak (se 4 §).

Riksdagen kan begagna möjligheten till misstroendeförklaring även i fall då en minister har förövat ett brott i sitt ämbete. Det kan hävdas att man i ett parlamentariskt system inte behöver några särregler om juridiskt ansvar för ministrarna. Vad som krävs i ett sådant system skulle vara enbart en möjlighet att skilja ministrarna från deras ämbeten, och en sådan möjlighet finns nu. Frågan om juridiskt ansvar för deras handlande i ämbetet skulle med detta resonemang kunna vara en sak för de ordinära rättsvårdande organen.

Grundlagberedningen vill till en början framhålla att ministrarna givetvis skall vara underkastade allmänna straffrättsliga regler i fråga om sådana gärningar som saknar samband med deras ämbetsutövning.

Vad beträffar ministrarnas ämbetsutövning fäster beredningen vikt vid att ministrarna i sitt handlande ofta ställs i situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande. Ministrarna kan inte i samma omfattning som dessa få ledning för sitt handlande i lagregler och andra rättsgrundsatser. Det kan finnas ett behov att dra gränsen mellan straffbart och straffritt på ett annat sätt: s. k. intressekollisioner kan oftare tänkas tala för straffrihet än i andra fall av ämbetsansvar. Det sagda talar för att i varje fall uppgiften att pröva frågor om allmänt åtal mot minister för hans ämbetsutövning läggs på organ utanför det allmänna åklagarväsendet. Denna uppgift ligger nu på KU; beredningen ser ingen anledning att föreslå ändring häri.

Åtal mot statsråd för brott i tjänsten prövas enligt 1809 års RF av riksrätten, vari ingår dels yrkesdomare, dels andra ämbetsmän. Grundlagberedningen anser det självklart att motsvarande åtal även i framtiden skall prövas av en domstol med ett element av yrkesdomare. Ett annat krav på den domstol som skall få ansvaret för prövningen är att lekmän ingår däri. Ett tredje krav är att det finns garantier för att det slutliga avgörandet kommer efter kort tid. Alla dessa tre krav kan knappast tillgodoses inom det allmänna domstolsväsendet. Beredningen föreslår därför att åtal mot minister för brott i ämbetet även i framtiden skall väckas hos en särskild domstol, riksrätten. Frågan om sammansättningen av riksrätten har behandlats under 10 kap. 3 §.

Beredningen har tidigare framhållit att ministrarna skall vara underkastade allmänna straffrättsliga regler i fråga om gärningar som saknar samband med deras ämbetsutövning. Givetvis skall i dessa fall också allmänna regler om brottmålsrättegången tillämpas. De särskilda åtalsreglerna och den särskilda proceduren inför riksrätten bör tillämpas endast då en minister har begått ett brott som har samband med hans ämbetsutövning.

En ytterligare begränsning synes emellertid påkallad. Att en minister exempelvis färdas ovarsamt med en tjänstebil kan väl betraktas som ett brott i ämbetet men skall självfallet inte ligga under KU:s och riksrättens prövning. Detsamma gäller brottsligt beteende på tjänsterummet mot en underordnad eller en besökande.

De särskilda reglerna bör enligt beredningens mening komma i tillämpning i varje fall främst i fråga om ministerns utövning av de särskilda befogenheter som tillkommer honom som ledamot av regeringen. Av central betydelse är härvidlag det sätt på vilket han utformar sina förslag såsom föredragande i regeringen och det sätt på vilket han i övrigt utövar sin befattning där. Man kan emellertid inte bortse från att en stor del av

ministrarnas ämbetsutövning i framtiden liksom hittills kommer att försiggå utanför regeringssammanträdena. Det kan vara fråga om ställningstagande i kommandomål eller i ärende som eljest formellt handläggs av minister (vissa ärenden enligt TF, ärenden delegerade från regeringen, vissa personalärenden). Det kan vidare vara fråga om fullgörandet av ett uppdrag av regeringen att föra förhandlingar med annan stat, med internationell organisation eller med inhemsk organisation. En tredje typ av handlande utanför regeringssammanträden utgör de kontakter en minister och särskilt en departementschef har med statliga förvaltningsmyndigheter. Grundlagberedningen finner det angeläget att ministrarnas handlande i de lägen där de uppträder med den auktoritet som följer av att de är ledamöter av regeringen, men också endast detta deras handlande, kommer att undandras prövningen av de ordinära rättsvårdande organen och i stället kommer att prövas i den särskilda ordningen. Den här åsyftade begränsningen kommer i lagtexten till uttryck genom orden "beslut eller annan åtgärd som tillhör hans ämbetsutövning".

Ett stort antal av de gärningstyper som är brottsbelagda genom brottsbalken kan tänkas bli förövade genom ett handlande som ligger inom ramen för en ministers ämbetsutövning, beskriven i enlighet med det anförda. Bland sådana gärningstyper kan man nämna brott mot staten sådana som uppror, brott mot medborgerlig frihet, högförräderi, krigsanstiftan, trolöshet vid förhandling med främmande makt och tjänstemissbruk. Även brott mot person eller brott mot förmögenhet kan tänkas blir förövade av en minister i hans ämbete, exempelvis anstiftan av olaga frihetsberövande genom en hänvändelse under hand till en mentalsjukvårdsläkare eller trolöshet mot huvudman genom en oriktig attest eller en olaglig utanordning. Även folkmord som åsyftas med 1948 års FN-konvention och den svenska lagen (1964:169) i ämnet skulle kunna tänkas bli förövat av en minister i hans ämbete (jfr FU i SOU 1963:17 s. 456).

Gränsen mellan det område, där förslagets särskilda regler om ministeransvaret skall tillämpas, och området för allmänna regler om brott och brottmålsrättegång följer inte gränsen mellan vad som enligt brottsbalken är självständiga ämbetsbrott och övriga ämbetsbrott. Framförallt är att märka att det särskilda ministeransvaret enligt det sagda skall omfatta åtskilliga s. k. allmänna brott, som brottsbalken hänför till osjälvständiga ämbetsbrott när de begås av en ämbetsman i hans tjänst. Å andra sidan faller de självständiga ämbetsbrotten i viss omfattning utanför de särskilda reglerna. Så blir enligt förslaget fallet med tagande av muta och som regel också med brott mot tystnadsplikt. Dessa brott torde nämligen knappast bli förövade genom ett handlande i ämbetet.

Grundlagberedningen föreslår i enlighet med det sagda att de särskilda reglerna om ministeransvar kommer att omfatta endast beslut eller annan åtgärd som tillhör ministerns ämbetsutövning. En ytterligare förutsättning för tillämpningen av dessa regler bör enligt beredningens mening vara att åtgärden står i strid med en annan grundlagsbestämmelse eller med annan lag. Härmed åsyftas främst sådana bestämmelser i brottsbalken eller jämförlig lag (t. ex. nyssnämnda lag om straff för folkmord) som innehåller straffbestämmelser. Dessutom omfattar beskrivningen sådana regler exempelvis i RF eller TF som påbjuder eller förbjuder ett visst handlande och som har straffrättslig betydelse såsom utfyllnad av straffbestämmelser i brottsbalken, t. ex. bestämmelserna om tjänstemissbruk, tjänstefel eller brott mot medborgerlig frihet. Bestämmelsen i denna paragraf är alltså inte någon självständig straffbestämmelse. Åtal kan väckas bara om ministerns handlande är straffbelagt på annat ställe. Att straff kan ådömas bara för gärning som var straffbelagd när den förövades fastslås i 10 kap. 7 §.

Utkrävande av juridiskt ansvar av statsråden har kommit att framstå som en extraordinär åtgärd; det senaste åtalet inför riksrätten väcktes år 1854. Grundlagberedningen finner det sannolikt, att riksrättsåtalen även i

framtiden kommer att bli sällsynta. Med den politiska prövning av åtalsfrågorna som beredningen föreslår kommer det att finnas en spärr mot att förbiseenden, obetydliga felbedömningar eller andra smärre förseelser kommer att föranleda åtal. Det parlamentariska systemet rymmer andra möjligheter att komma till rätta med sådant. Proceduren inför riksrätten är avsedd främst för sådana grova uppsåtliga brott som nämndes i det föregående. Beredningen föreslår att det uttryckligen anges i grundlagen att KU skall kunna besluta om åtal inför riksrätten bara i fall då ministern genom sin åtgärd har grovt åsidosatt sin ämbetsplikt.

De åtgärder som väl faller inom ramen för en ministers ämbetsutövning i den mening som åsyftas här men som enligt KU:s mening inte innefattar grovt åsidosättande av ministerns ämbetsplikt och alltså inte föranleder riksrättsåtal skall inte heller kunna åtalas enligt allmänna regler. Enligt vad beredningen föreslår i andra stycket av paragrafen skall nämligen ingen kunna åtalas enligt allmänna regler för att han genom gärning som åsyftas i första stycket, dvs. för beslut eller annan åtgärd som tillhör ministers ämbetsutövning, har åsidosatt sin ämbetsplikt som minister. Det blir med denna konstruktion en politisk fråga, om någon åtgärd skall vidtagas mot en minister på grund av ett åsidosättande av ämbetsplikt som icke anses grovt. Att på detta sätt brott som inte är grova skall lämnas utan åtal står i samklang med en allmän tendens i fråga om tjänstemän; ämbetsansvarskommittén har föreslagit att mera ordinära förseelser i tjänsten inte skall föranleda annan påföljd än disciplinpåföljder och ytterst avsked, med möjlighet till prövning i tvistemål av arbetsdomstolen eller allmän domstol.

KU:s granskning av protokollen och övriga handlingar i regeringsärenden utgör ett underlag för prövning av åtalsfrågor. Åtal skall emellertid kunna väckas även för gärningar som inte kommer till synes i dessa handlingar. Vidare är utskottet givetvis inte bundet vid särskilda upplysningskällor. Visar det sig nödvändigt att komplettera befintlig skriftlig utredning med annan bevisning, såsom muntliga uppgifter, skall utskottet kunna uppdraga åt någon av riksdagens ombudsmän att fullständiga utredningen. Liksom nu skall utskottet också kunna uppdraga åt ombudsman att utföra åtalet. Bestämmelser om ombudsmännens skyldigheter i dessa hänseenden bör meddelas i instruktionen för ombudsmännen. Däremot bör det inte åligga ombudsman att göra något uttalande i åtalsfrågan; beredningen kan härvidlag ansluta sig till vad som anfördes i remissyttrande från justitieombudsmannen över FU:s förslag (SOU 1965:34 s. 60).

Brottsbalkens påföljdsregler kommer utan särskilt stadgande att bli tillämpliga i mål vid riksrätten. Detta innebär, teoretiskt, att riksrätten kan komma att döma en minister till avsättning. Ämbetsansvarskommittén föreslår emellertid att avsättning skall upphöra att vara brottspåföljd för tjänstemän i allmänhet. Enligt grundlagberedningens mening finns det ingen anledning att behålla ett avsättningsinstitut för ministrarnas vidkommande. Skulle riksrätten döma en minister för brott i hans ämbetsutövning, torde annat knappast kunna tänkas än att ministern avgår från sitt ämbete. Detsamma får antagas bli fallet, om en minister av en allmän domstol döms för ett brott som är så allvarligt att det enligt nu gällande regler föranleder avsättning. Att ministern avgår innan KU har avgjort åtalsfrågan utgör inget hinder mot riksrättsåtal.

Enligt vad som föreslås i 10 kap. 12 § skall resning inte kunna beviljas i mål som har avgjorts av riksrätten.

Den konstruktion som det juridiska ministeransvaret får enligt grundlagberedningens förslag innebär att någon särskild ansvarighetslag för regeringsledamöterna inte behövs. Ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter bör alltså upphävas.

4 §

Förslagets regel om misstroendeförklaring stämmer i allt väsentligt överens med 107 § RF i dess lydelse efter ändringarna i sam-

band med enkammarreformen. I en ny mening i andra stycket sägs att yrkande om misstroendeförklaring inte kan tas upp till prövning, om den minister det gäller redan har blivit entledigad. Bestämmelsen syftar främst på det fallet att regeringen efter det att statsministern har avgått sitter kvar som expeditionsministär. En misstroendeförklaring i ett sådant läge skulle vara en meningslös demonstration.

Tredje stycket, vari sägs att yrkande om misstroendeförklaring inte skall beredas i utskott, är hämtat från 57 § RO. Att bestämmelsen nu tas upp i förslaget till RF hänger samman med en regel i 3 kap. 3 § att undantag från skyldigheten att utskottsbereda ärende väckt av ledamot kan göras bara i fall som är angivna i RF.

5 §

Beträffande FU:s förslag se 9 kap. 5 § i förslaget till RF och motiven i SOU 1963:17 s. 461. Remissyttrandena är redovisade i SOU 1965:34 s. 61.

Grundlagberedningen har ingående diskuterat frågeinstitutens utformning och redovisar sina slutsatser i motiveringen till 6 kap. RO, som behandlar interpellationer och frågor till minister. Liksom FU anser beredningen, att frågeinstitutens karaktär av politiska kontrollmedel bör medföra att allmänna bestämmelser om instituten tas in i förevarande kapitel. Grundlagberedningen redovisar i ett särskilt avsnitt vid rubriken till RO (Riksdagens arbetsplanering) vissa problem kring senare års allt mer tidskrävande arbete i riksdagen. Beredningen föreslår att paragrafen i RF angående frågeinstituten utformas så allmänt att den inte lägger hinder i vägen för eventuella reformer av riksdagsarbetet.

FU föreslog att interpellation och spörsmål (utredningens term för den enkla frågan) skulle kunna gälla endast "fråga, som avser rikets styrelse och icke omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning". Undantaget i fråga om enskild person eller sammanslutning åsyftade enligt motiven konkreta beslut i exempelvis besvärs-, utnämnings-, dispens- och nådeärenden. Det var här, yttrade utredningen, fråga om ärenden, vari avgörandet tillkommer regeringen ensam och där någon inblandning i konkreta fall från riksdagens sida inte borde få förekomma i annan ordning än i samband med KU:s granskning av statsrådens tjänsteutövning. Enskilda personers och sammanslutningars förhållanden borde i princip icke få göras till föremål för någon i debatt i riksdagen.

En utgångspunkt för regleringen av frågeinstituten är att ministrarna skall svara inför riksdagen för hela sin ämbetsutövning. Det har varit en strävan att låta KU:s granskning av ministrarnas ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning få en tekniskadministrativ snarare än en politisk inriktning. Det bör därför enligt grundlagberedningens mening inte finnas något hinder att ta upp enskilda regeringsärenden till granskning genom interpellation eller fråga. I motsatt fall kunde man befara att nämnda strävan i fråga om KU-granskningen skulle motverkas. Genom interpellation bör emellertid enligt förslaget bara angelägenheter av större intresse aktualiseras (6 kap. 1 § RO). Härav torde följa att ärenden av den typ som FU nämnde mera sällan blir föremål för interpellation.

Beredningens förslag innebär att interpellation eller fråga skall gälla ministerns ämbetsutövning. Andra myndigheters åtgärder och deras avgöranden av särskilda ärenden får inte göras till föremål för interpellation eller fråga. Denna får gälla endast den befattning som ministern har tagit eller borde ha tagit med ärendena eller med de föreskrifter som reglerar handläggningen av dem. Beträffande domstolars och andra rättstillämpande myndigheters avgöranden innebär det sagda att ingenting annat kan tas upp i en interpellation eller fråga än ministerns åtgärder med och inställning till de föreskrifter som reglerar handläggningen eller avgörandet av ärendena.

I anslutning till FU:s förslag vill grundlagberedningen vidare framhålla att en interpellation aldrig kan utmynna i ett ställnings-

tagande. Riksdagen är generellt hindrad att ompröva regeringens beslut i särskilda ärenden. Den kan varken fastställa, ändra eller upphäva ett sådant beslut (se därom 10 kap. 13 § RF). Vidare erinras om föreskriften i RO om att ingen vid sammanträde med kammaren får uttala sig otillbörligt om annan eller begagna personligen förolämpande uttryck eller eljest i ord eller handling uppträda på sätt som strider mot god ordning samt att den som har ordet skall begränsa sitt anförande till det ämne som behandlas (2 kap. 12 §). Brottsbalkens regler om yttrandefrihetens gränser, t. ex. om förtal, är också tillämpliga. Beredningen återkommer under 2 kap. 10 § RO till frågan om yttrandefriheten i spörsmålsdebatter.

6 §

Beträffande FU:s förslag se 9 kap. 6 § i förslaget till RF. Motiven är redovisade i SOU 1963:17 s. 465 och remissyttrandena i SOU 1965:34 s. 62.

Efter det att FU år 1963 lade fram sitt förslag till RF har grundlagsreglerna om riksdagens ombudsmän ändrats vid två tillfällen (1965 och 1969). Vidare har ny instruktion utfärdats (1967). Genom dessa ändringar har institutet i stora drag kommit att få den utformning som FU föreslog. Grundlagberedningens förslag innebär i förhållande till de nu gällande reglerna enbart en ändring i lagtextens disposition och utformning.

I RF placeras bara bestämmelserna om att riksdagen väljer minst två ombudsmän att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och författningar enligt instruktion samt, i ett andra stycke, generella regler angående ombudsmans befogenheter. Vad som i övrigt är föreskrivet i 96–100 §§ i 1809 års RF bör föras över till RO (8 kap.) eller instruktionen för riksdagens ombudsmän. I likhet med vissa remissinstanser anser grundlagberedningen att ombudsmännens befogenhet att väcka åtal är så väsentlig att den bör föreskrivas i grundlag. Det är en förutsättning för ombudsmannaämbetets möjlighet att fungera att ombudsmännen kan få bistånd av myndigheter med förhör och andra undersökningar. Det skulle dock kunna föranleda missförstånd, om grundlagen direkt förpliktade myndigheter och tjänstemän att tillhandagå ombudsman med "utredningar". Visar det sig att de föreslagna bestämmelserna inte ger ombudsmännen det stöd de behöver för att få underlag för sina avgöranden, kan närmare bestämmelser därom ges i instruktionen för ombudsmännen eller i annan lag.

7 §

Gällande grundlagsregler om riksdagens revisorer återfinns främst i 72 § RO. Enligt paragrafens första stycke skall riksdagen utse tolv revisorer att enligt särskild instruktion granska statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning. I praxis har intet hinder ansetts föreligga för riksdagen att utsträcka revisorernas granskningsområde härutöver. I RF nämns revisorerna i 111 § andra stycket. Riksdagen har utfärdat instruktion för revisorerna (RFS 1970:11). Vidare har riksdagen beslutat särskilda bestämmelser om revision av riksdagsförvaltningen (RFS 1968:8). Av betydelse är vidare kungörelsen (1949:357) angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m. (ändrad 1968:134).

Riksdagens revisorer och deras verksamhet har under senare år varit föremål för flera utredningar. Dessa har lett till vissa reformer i syfte att öka revisorernas effektivitet (KU 1967:60, BaU 1967:63, BaU 1969:49, KU 1971:37). Den senaste utredningen är 1970 års revisionsutredning (tillsatt av talmanskonferensen). Dess betänkande, daterat den 17 februari 1971, har till sin huvuddel överlämnats till grundlagberedningen för att övervägas ytterligare i samband med arbetet på en grundlagsreform (KU 1971:37).

Enligt grundlagberedningens mening finns det nu inte anledning att göra några större ändringar i fråga om riksdagens revisorer. Sålunda bör deras ställning vara densamma som nu. Omvandling till utskott bör inte ske. Vidare bör man icke befordra en utveckling i den riktningen, att den under riksdagen

lydande revisionen alltmera får karaktären av ett riksrevisionsverket motsvarande verk, för vilket riksdagens revisorer utgör styrelse med bara ett måhända översiktligt grepp om verksamheten. Tvärtom bör revisorerna och deras suppleanter så mycket som möjligt ta personlig del i granskningen. Detta innebär att någon sänkning av revisorernas antal inte aktualiseras. Vidare synes det bli naturligt att behålla det nuvarande avdelningssystemet.

Revisorernas granskningsområde bör vara i huvudsak oförändrat. Tyngdpunkten bör alltjämt ligga på granskningen av den förvaltningssektor som lyder under regeringen. Regeringens administrativa praxis bör emellertid i fortsättningen granskas enbart av KU. Det bör inte möta några svårigheter för KU att inom ramen för sin hittillsvarande granskningspraxis också anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter. Någon lucka i kontrollen bör alltså ej uppstå. Däremot bör revisorerna inte vara hindrade att fullt ut granska förvaltningssektorer av den anledningen att regeringen eller departement på ett eller annat sätt medverkat i förvaltningen. Enligt terminologin i grundlagberedningens förslag (se specialmotiveringen till 1 kap. 8 § RF) faller visserligen regeringens förvaltning i sin helhet inom begreppet "de statliga myndigheternas förvaltning". Det avsedda undantaget för regeringens administrativa praxis bör slås fast i revisorernas instruktion. – Formuleringen i första punkten inbegriper riksdagens inre och yttre förvaltning.

Riksdagen bör dock kunna utsträcka revisorernas granskningsområde utöver vad nu sagts. Detta gäller i praxis redan nu. Här kommer i första hand den statsunderstödda verksamheten i betraktande. I fråga om denna löstes spörsmålet om granskningsrätt för revisorerna till en början så, att sådan rätt stipulerades som villkor för varje statsunderstöd för sig, vars användning skulle kunna granskas av revisorerna. På begäran av riksdagen utarbetades emellertid i stället generella regler i ämnet (prop. 1937:213, 1 LU 1937: 58, förordningen 1937:304 angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd; reglerna har numera flyttats över till 2 § ovannämnda kungörelse 1949:357).

Grundlagberedningen anser att nuvarande ordning – sådan den utvecklats i praxis – beträffande revisorernas granskning av den statsunderstödda verksamheten är ändamålsenlig och bör behållas. Reglerna härom bör dock tas in i lag. De nuvarande bestämmelserna kan i samband därmed få en modernare och mera adekvat utformning. Beredningen lägger fram förslag till sådan lag.

Frågan om revisorerna bör ha rätt att granska de statliga bolagen har länge varit omstridd. Sådan rätt har revisorerna i regel ej nu (däremot utser riksgäldsfullmäktige vissa revisorer i monopolbolagen). Den föreslagna grundlagstexten hindrar emellertid inte att riksdagen ger revisorerna sådan granskningsrätt. En annan sak är om detta bör ske. Här utgör avvägningen mellan intresset av offentlig insyn och motstående intressen ett svårt problem. Vid tillkomsten av AB Statsföretag vidtogs vissa åtgärder i syfte att ge riksdagen insyn (jfr KU 1969:43). Det främsta motstående intresset är önskemålet att låta statsföretagen arbeta under samma betingelser som andra företag. Härtill kommer det expanderande samarbetet mellan staten och det enskilda näringslivet (samarbete mellan statsägda bolag och enskilda företag samt bolag som ägs delvis av staten och delvis av andra), som skulle kunna försvåras om riksdagens revisorer finge rätt att granska den statliga affärsverksamhet som inte bedrivs i verksform. Man bör också beakta den gällande näringslagstiftningen, däribland bolagslagstiftningen, varav vissa delar f. n. är under utredning. Grundlagberedningens förslag innebär inte någon ändring i sak jämfört med vad som gäller nu. Som en detalj må påpekas att, även om myndighetsutövning någon gång skulle ingå bland ett statligt bolags uppgifter, bolaget avses falla under andra och ej första punkten i 7 § första stycket. Det må anmärkas att nyssnämnda problem i fråga om samarbete mellan statligt och enskilt subjekt kan uppstå också beträffande affärsverken, vilka avses vara omfattade av

granskningsrätten. På denna punkt får det förutsättas att revisorerna i förekommande fall agerar med tillbörlig aktsamhet.

Revisorernas granskningsrätt innebär i första hand rätt att få tillgång till det granskningsunderlag som de behöver, alltså en skyldighet för – främst – dem som granskas att ge revisorerna sådant underlag. Revisorernas rätt att infordra handlingar, upplysningar och yttranden som de behöver för sin granskning bör regleras närmare i ovannämnda lag.

För närvarande anses riksdagens revisorer kunna gå in på vilket verksamhetsområde som helst, så länge de grundar sig bara på allmänt tillgängliga fakta. Det torde dock få förutsättas att revisorerna kommer att i stort sett hålla sig inom det granskningsområde, som utstakas för dem.

När det gäller inriktningen av revisorernas granskning vill beredningen understryka angelägenheten av att den tendens till koncentration till "generella och principiella" frågor, som framträtt under senare år, förstärks.

När det gäller förhållandet mellan riksdagens revisorers samt riksrevisionsverkets och statskontorets verksamhet får man liksom hittills sträva efter en samordning i praktiken i lämplig omfattning. 1970 års revisionsutredning föreslog att statligt revisionsorgan skulle vara skyldigt att verkställa de undersökningar som "statsrevisionen" särskilt begär. Detta förslag kan grundlagberedningen ej biträda. Man bör inte skapa något slags dubbelt huvudmannaskap för dessa revisionsorgan. En annan sak är att riksdagens revisorer måste få infordra behövliga uppgifter och yttranden.

I fråga om kontakten mellan riksdagens revisorer och det löpande riksdagsarbetet synes någon institutionell åtgärd inte påkallad. Riksdagen kan – på förslag av t. ex. utskott – ge revisorerna särskilda utredningsuppdrag. I praktiken måste dock återhållsamhet iakttas härvidlag. I annat fall skulle revisorernas arbete kunna förryckas.

Riksdagen kan göra framställning till regeringen med anledning av vad revisorerna har iakttagit. Något grundlagsstadgande härom behövs inte.

Vad gäller framställningar från revisorernas sida bör dessa alltjämt kunna hänvända sig direkt till regeringen. Detta kan som nu stadgas i instruktionen, liksom deras principiella skyldighet att infordra remissyttranden.

De frågor som direkt sammanhänger med riksdagens val av revisorer, suppleanter, ordförande etc. bör regleras i RO och kommenteras i det sammanhanget (se i första hand 8 kap. 12 § RO). Här må endast anmärkas att grundlagberedningen föreslår den nyheten att revisor skall vara ledamot av riksdagen.

Av RO bör också framgå att den verksamhetsberättelse, som revisorerna numera årligen avger, skall granskas av finansutskottet (jfr KU 1971:37 s. 5).

Beredningens förslag medför behov av vissa justeringar i gällande instruktion o. d. Sådana följdjusteringar torde kunna verkställas inom riksdagen.

8 §

Högsta domstolen och regeringsrätten

Kontroll över de två högsta domstolarnas rättskipning utövas enligt 1809 års RF i två former. Dels kan ledamot av endera domstolen åtalas inför riksrätten av någon av riksdagens ombudsmän och av justitiekanslern om han har förövat ett grovt brott i sitt domande (101 §). Dels kan riksdagen genom opinionsnämnden åstadkomma att ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten skiljes från sin befattning utan att han har förövat något brott (103 § RF).

FU upptog i sitt förslag till RF ingen motsvarighet till 103 § i 1809 års RF. Den kontroll som opinionsnämnden skulle kunna utöva stod enligt utredningens mening icke i överensstämmelse med principen om domstolarnas självständighet (SOU 1963:17 s. 517). En liknande uppfattning har uttalats i motiven till ett förslag till 1970 års riksdag angående justitieråden och regeringsrådens

arbetsrättsliga ställning (prop. 1970:72 s. 46). Ej heller grundlagberedningen behåller i sitt förslag någon motsvarighet till opinionsnämnden.

Beträffande de högsta domarnas juridiska ansvar föreslog däremot FU vissa ändringar. Någon anledning syntes sålunda, yttrade utredningen, inte föreligga att begränsa dessa domares juridiska ansvar till ämbetsbrott av den art som anges i 101 § RF, i synnerhet som någon "politisk ansvarighet" inför opinionsnämnden för dem inte längre skulle komma i fråga (SOU 1963:17 s. 281). Den naturligaste lösningen var enligt utredningen att ämbetsbrott av justitie- eller regeringsråd bedömdes på samma sätt som ämbetsbrott begånget av annan ämbetsman. För självständigt ämbetsbrott, dvs. tjänstemissbruk, tagande av muta eller av otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt eller tjänstefel, borde sådan domare åtalas inför riksrätten. I övrigt borde åtal väckas vid allmän domstol.

Beträffande remissyttrandena i denna del hänvisas till SOU 1965:3 s. 115.

I likhet med FU anser grundlagberedningen att det inte finns någon anledning att begränsa de högsta domarnas straffrättsliga ansvarighet till grova brott. Liksom andra domare bör de kunna åtalas och dömas för alla gärningar i ämbetet som är straffbara. Åtal bör liksom nu kunna väckas av JK och envar av riksdagens ombudsmän.

Gränsen mellan riksrättens och allmän domstols kompetens bör enligt grundlagberedningens mening dras på ett sätt liknande det som under 3 § har förordats för fall av åtal mot minister. Bara sådana ämbetsbrott som har ett omedelbart samband med dömandet bör kunna komma under riksrättens prövning; beredningen erinrar om att även den nu gällande regeln i 101 § RF har denna innebörd. Allmänna brott och sådana ämbetsbrott – självständiga eller osjälvständiga – som förövas utan omedelbart samband med domarfunktionen bör prövas enligt allmänna regler. Hit bör enligt beredningens mening föras även fel vid fullgörandet av sådana administrativa uppgifter som kan komma att läggas på de högsta domstolarna eller vissa av deras ledamöter (se t. ex. SOU 1971:59). Beredningen föreslår att de särskilda reglerna om åtal vid riksrätten kommer att omfatta brott vid handläggningen eller avgörandet av mål eller ärende i domstolen.

Eftersom även ringa brott av justitie- eller regeringsråd skall kunna åtalas vid riksrätten, innebär den av grundlagberedningen föreslagna bestämmelsen en viss skärpning i förhållande till motsvarande bestämmelse i 1809 års RF (101 §). På grund av föreskriften i 10 kap. 7 § kan emellertid åtal icke väckas för gärning som har begåtts innan den nya regeringsformen börjar tillämpas och som icke skulle ha kunnat föranleda ansvar enligt 101 § i 1809 års RF.

Att riksrätten genom beredningens förslag får annan sammansättning än enligt 1809 års RF innebär icke att en ny domstol har inrättats i den mening som sägs i 10 kap. 1 §. Såtillvida föreligger inte något hinder mot prövning av åtal för gärning som har förövats innan den nya RF börjar tillämpas.

Enligt gällande regler om ämbetsbrott och ämbetsstraff kan domare liksom annan ämbetsman skiljas från sin tjänst genom avsättning såsom påföljd för ett brott. Avsättning kan följa både på ämbetsbrott och på annat brott. Avsättningsfrågan prövas av den domstol som handlägger åtalet. Med dessa regler torde avsättningsfrågan inte kräva några särskilda grundlagsregler. Om ämbetsansvarskommitténs förslag (SOU 1972:1) genomföres, kommer emellertid avsättning att försvinna såsom brottspåföljd. I stället kommer frågan om avsked att bli föremål för civilrättslig prövning inför arbetsdomstolen eller allmän domstol (för den händelse inte tjänstemannen godtager ett i administrativ ordning fattat beslut). Grundlagberedningen har samrått med ämbetsansvarskommittén i denna fråga. Enighet har därvid rått om att den skisserade lösningen inte skulle vara lämplig för de högsta domarnas vidkommande. I stället föreslår grundlagberedningen en lösning som har godtagits även av ämbetsansvarskommittén, nämligen att fråga om avsked av justitie- eller regeringsråd som följd av brott skall bedömas av riksrätten. I brott-

mål som handläggs inför riksrätten bör frågan om avsked prövas i omedelbart samband med åtalet, utan att yrkande om avsked behöver framställas av den som väcker eller utför åtalet. Om ett justitie- eller regeringsråd fälls till ansvar av annan domstol, bör det åligga denna att underätta justitiekanslern om domen. Denne bör sedan kunna väcka avskedstalan hos riksrätten. Även envar av riksdagens ombudsmän bör kunna väcka sådan talan.

Lindrigare förseelser som en tjänsteman begår i sin tjänst och som nu kan bestraffas som tjänstefel skall enligt ämbetsansvarskommitténs förslag kunna föranleda disciplinpåföljd eller, som yttersta konsekvens, avsked i civilrättslig ordning. För justitie- och regeringsrådens del föreslår kommittén att reglerna om avsked men inte reglerna om övriga disciplinära påföljder skall bli tillämpliga. Grundlagberedningen ansluter sig i detta hänseende till ämbetsansvarskommitténs förslag. Beredningen anser att även dessa avskedsfrågor bör prövas av riksrätten. Justitiekanslern och envar av riksdagens ombudsmän bör vara behöriga att väcka talan.

Ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten kan enligt nu gällande regler i vissa fall skiljas från sin tjänst tillfälligt eller varaktigt genom beslut av regeringen. Han kan enligt statstjänstemannalagen dels avstängas från tjänstgöring, dels skiljas från tjänsten i samband med förtidspensionering på grund av sjukdom eller annan liknande omständighet. Vidare kan han enligt samma lag genom sådant beslut underkastas läkarundersökning i fall då han inte frivilligt vill undergå sådan. Enligt grundlagberedningens mening bör även dessa frågor, som enligt 10 kap. 15 § skall prövas av domstol i fråga om alla ordinarie domare, beträffande justitie- och regeringsråden komma under riksrättens prövning. Samma bör gälla avstängning av justitie- eller regeringsråd enligt lagen om avstängning av domare vid misstanke om brott; dessa frågor prövas enligt gällande bestämmelser av den domstol som är behörig att ta upp brottmålet. Självfallet bör det inte finnas något hinder mot att nämnda frågor om tillämpningen av statstjänstemannalagen först prövas i administrativ ordning. Ett beslut fattat i administrativ ordning bör emellertid inte kunna gå i verkställighet, om inte den domare som beslutet gäller samtycker därtill. Justitiekanslern och envar av riksdagens ombudsmän bör i så fall vara behöriga att väcka talan i ärendet hos riksrätten.

De närmare reglerna om behandling av frågor om avsked, avstängning och skyldighet att undergå läkarundersökning bör utarbetas som ett led i beredningen av ämbetsansvarskommitténs förslag.

Justitiekanslern och riksdagens ombudsmän

Justitiekanslern (JK) är underkastad brottsbalkens bestämmelser om ämbetsbrott. Åtal mot honom för självständigt ämbetsbrott skall väckas vid högsta domstolen (3 kap. 3 § rättegångsbalken). För osjälvständigt ämbetsbrott och för annat allmänt brott lyder han under allmänt åtal vid allmän underrätt. Åtal mot JK för självständigt ämbetsbrott kan icke väckas av riksdagens ombudsmän (JO), inte heller av riksåklagaren (RÅ). Det torde ankomma på regeringen att besluta om åtal (prop. 1970:72 s. 28).

JO lyder principiellt under allmänt åtal för sina åtgärder i ämbetet. Det finns emellertid inte någon bestämmelse om att åtal mot ombudsman för ämbetsbrott skall väckas vid viss domstol. Ett förslag därom fördes åt sidan år 1965 på grund av att frågan ansågs ha samband med frågan om författningsreformen (prop. 1965:146 s. 38). Åtal mot JO kan icke väckas av JK, inte heller av RÅ. Det har gjorts gällande att regeringen skulle vara behörig att förordna särskild åklagare för åtal mot JO (anf. prop. s. 34). Frågan synes vara oklar (se regeringens beslut 13.10.1967, ju, dnr 1934/67). Bortsett från s. k. rekonventionstalan är det oklart om JO över huvud taget kan bli föremål för åtal. Man har brukat hänvisa till att ombudsmännen är beroende av riksdagens förtroende och kan skiljas från sin befattning före mandattidens utgång efter hemställan av det utskott som granskar deras

ämbetsförvaltning (KU).

Det är enligt grundlagberedningens mening en brist att det praktiskt sett inte finns någon möjlighet att göra gällande ett rättsligt ansvar för JO. Bl. a. med tanke på JO:s praxis att göra uttalanden med betydelse för myndigheternas rättstillämpning vore det naturligt, om rättsordningen ställde till förfogande ett medel att vinna en domstolsprövning av hans ämbetsutövning.

Såsom nyss har utvecklats bör JK och JO även i framtiden vara behöriga att väcka åtal mot justitie- och regeringsråd vid riksrätten. Med tanke därpå synes det knappast fullt tillfredsställande, att de själva skulle svara inför högsta domstolen för ämbetsbrott (jfr prop. 1965:146 s. 23, 37). Lämpligare är enligt grundlagberedningens mening, att åtalen prövas av riksrätten. Fråga om åtal mot JK bör liksom hittills prövas av regeringen, fråga om åtal mot JO av ett riksdagens organ, lämpligen KU (jfr FU i 6 kap. 7 § förslaget till RO, prop. 1965:146 s. 33, 34).

I likhet med justitie- och regeringsråden bör JK och JO svara inför allmän domstol för brott som inte har samband med deras ämbetsutövning. De särskilda reglerna om åtal och rättegång bör även för dem gälla enbart brott vid handläggningen eller avgörandet av mål eller ärende. Andra ämbetsbrott bör prövas i vanlig rättegång; beredningen hänvisar härvidlag till vad som har anförts om de högsta domarna.

Förordnar regeringen om åtal mot JK, kan den också förordna åklagare att utföra åtalet, exempelvis RÅ. På motsvarande sätt bör KU förordna någon att utföra åtal mot JO eller också kunna begära att regeringen förordnar åklagare för uppgiften. En bestämmelse i sistnämnda hänseende bör införas i den lag om riksrätten, varom beredningen har talat under 10 kap. 3 §.

Som beredningen har nämnt i det föregående, föreslår ämbetsansvarskommittén att brottspåföljden avsättning skall försvinna och ersättas med avsked såsom en civilrättslig rättsverkan. Grundlagberedningen anser att det från konstitutionell synpunkt inte föreligger något hinder mot att de av ämbetsansvarskommittén föreslagna reglerna därom fullt ut blir tillämpliga på JK. Beträffande JO torde inga regler om avsked i civilrättslig ordning behövas. Beredningen tar i sitt förslag upp regler med samma innebörd som de nu gällande, att riksdagen på förslag av KU kan skilja ombudsman från hans ämbete, om han har förlorat riksdagens förtroende (8 kap. 11 § RO). Dessa regler torde vara tillräckliga, även för fall då JO har blivit dömd för brott.

12 kap. KRIG OCH KRIGSFARA

En stat kan komma i lägen då det inte är möjligt att iakttaga eljest gällande konstitutionella regler. Under krig kan det bli omöjligt för riksdagen att sammanträda i huvudstaden. Regeringen eller något annat i grundlagen föreskrivet organ kan bli drabbat av krigshändelse, så att det inte kan arbeta på vanligt sätt. Beslut kan under krig eller vid krigsfara behöva fattas så skyndsamt att den vanliga proceduren måste sättas åt sidan. Det kan finnas krav på sekretess kring planerade åtgärder som gör att man måste undvika en procedur inför offentligheten. En anpassning till extraordinära förhållanden kan endast i begränsad omfattning ske inom ramen för de vanliga grundlagsreglerna. Behovet av snabbhet i beslutsprocessen kan dock i ganska stor utsträckning tillgodoses med hjälp av bestämmelserna i 7 kap. 5 § och 8 kap. 14 § förslaget till regeringsform.

Olika utvägar kan beträdas för att i övrigt tillgodose behovet av att i krissituationer kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen. En är att helt lita till "konstitutionell nödrätt". En annan är att göra grundlagsändring möjlig under enklare former än de eljest gällande, exempelvis genom ett enda riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet. En tredje utväg är att i görligaste mån förutse de situationer som kan uppkomma och redan i fredstid utforma grundlagen så att den kan följas även i dessa situationer.

Kravet på att statsmakternas handlande skall följa grundlagarna är starkt under freds-

tid. Erfarenheter visar att det kan bli ännu starkare under krig och andra kriser. I vårt land har man tidigare ansett att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande under orostider. Grundlagberedningen ansluter sig till denna mening. Det kan uppkomma situationer som inte kan förutses. Men om man släpper kravet på uttryckligt grundlagsstöd, så gör man det lättare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen.

Att ändra grundlagen genom *ett* beslut i riksdagen, fattat med kvalificerad majoritet, vore en metod att snabbt anpassa grundlagen efter läget, så att kravet på legalitet kan upprätthållas. Härtill kan man anmärka att landet kan tänkas komma i situationer, då det inte är möjligt ens att fatta ett beslut i riksdagen eller dess krigsdelegation, och då är detta ingen utväg. Viktigare är att grundlagarnas kanske största betydelse ligger i att de utgör en garanti mot rubbning av den demokratiska ordningen under orostider. En möjlighet att snabbt genomföra grundlagsändring skulle innebära risker för eftergifter inför påtryckningar från utlandet. Statsmakterna har förut tagit avstånd från möjligheten till snabba grundlagsändringar, bl. a. då förslaget till TF behandlades kort tid efter andra världskriget. Grundlagberedningen ser ingen anledning att nu förorda den (jfr framställningen under 1.1 i specialmotiveringen).

FU tog i sitt förslag till RF in ett kapitel med särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden (10 kap.). Kapitlet innehöll en bestämmelse om beredskapsbudget (1§), en om "ramlag" (2§), en om insättande av krigsmakten eller del därav i strid m. m. (3§), en om inkallande av riksdagen vid krig eller krigsfara och om att riksdagen vid krig osv. kan sammanträda på annan ort än huvudstaden (4§), en om uppskov med val under krigsfara och om villkorligt förbud mot val under krig (5§), en om riksdagens krigsdelegation (6§), en om lägre minimiantal deltagande ministrar vid "ministerråd" under krig eller krigsfara (7§), en om överflyttning av uppgifter under krig från en myndighet till en annan (8§) och en om att regeringen under krig skall utöva riksdagens befogenheter "till rikets skydd och krigets slutförande", om varken riksdagen eller dess krigsdelegation kan sammanträda (9§).

Vissa av bestämmelserna i detta kapitel av FU:s förslag hade motsvarighet i gällande grundlagar. I andra hänseenden ändrades grundlagarna på grundval av FU:s förslag åren 1964 och 1965; krigsdelegationen infördes då, och dessutom antogs en bestämmelse som gjorde det möjligt för regeringen att under krig i viss omfattning utöva även riksdagens befogenheter. Vidare fick riksdagen och dess krigsdelegation behörighet att under krig förordna "huru riksstyrelsen skall förestås".

Inrättandet av krigsdelegationen och de ändringar som gjordes samtidigt var uttryck för statsmakternas strävan att i det längsta uppehålla kravet på legalitet och samtidigt förebygga att oansvariga grupper uppträder med formellt grundade anspråk på att vara behöriga bärare av den offentliga makten. De åtgärder som vidtogs under 1960-talet tillgodosåg de viktigaste behoven att förstärka den konstitutionella beredskapen. Bestämmelserna om krigsdelegationen ändrades i ett par hänseenden i samband med den partiella författningsreformen 1968–1969, och då yttrade KU att grundlagberedningen borde se över dem på nytt. I fråga om förutsättningarna för att delegationen skall träda i riksdagens ställe ändrades bestämmelserna igen i samband med omorganisationen av utskottsväsendet.

I enlighet med vad som förutsattes vid de ändringar som gjordes åren 1964–1965 beträffande krigsdelegationen m. m. bör man nu göra en allmän genomgång av problemen i samband med den konstitutionella beredskapen.

Grundlagberedningen anser i likhet med FU att de konstitutionella bestämmelserna om krig och andra utomordentliga förhållanden lämpligen bör samlas i ett kapitel av den nya grundlagen. Även i fråga om de ämnen som skall behandlas i detta kapitel

instämmer beredningen i huvudsak med FU. Beredningen föreslår sålunda i 1 och 2 §§ bestämmelser om inkallande av riksdagen och om riksdagsval av i huvudsak samma innebörd som de av FU föreslagna 4 och 5 §§. 3 § innehåller en bestämmelse om statschefen under krig. I 4 § av beredningens förslag införes en regel som ger riksdagen eller krigsdelegationen möjlighet att bemyndiga regeringen att under vissa förhållanden genom förordning ge föreskrifter som eljest skolat ges genom lag; bestämmelsen motsvarar närmast 2 § i FU:s kapitel. Under 5 § föreslår beredningen en bestämmelse om överflyttning av befogenheter i händelse av krig, närmast motsvarande 8 § i FU:s förslag. Krigsdelegationen regleras i 6 §, väsentligen på samma sätt som i gällande RF. En befogenhet för riksdagen eller dess krigsdelegation att förordna om regeringens sammansättning och arbetsformer, närmast motsvarande den nu gällande 50 § tredje stycket RF, ges i 7 §. I 8 § införs bestämmelsen om att regeringen under krig kan utöva riksdagens befogenheter. I 9 § av sitt förslag tar grundlagberedningen in en regel om formerna för avtal om vapenstillestånd. Slutligen föreslår beredningen i 10 § ett par regler om skydd för statsskicket i händelse av ockupation: varken riksdagen eller krigsdelegationen skall kunna fatta beslut på ockuperat område, och vissa beslut skall över huvud taget inte kunna fattas där.

Bestämmelsen om beredskapsbudgeter tas inte upp i grundlagberedningens förslag. Riksdagen skall redan enligt de allmänna bestämmelserna om utgiftsregleringen (8 kap. 3 § tredje stycket förslaget till regeringsform) besluta om vad som behövs för beredskapen. Rätten för regeringen att sätta in rikets krigsmakt i strid och vissa närliggande ämnen behandlar beredningen under 9 kap., om förhållandet till andra stater.

Utrikesrådet Hans Blix har på uppdrag av beredningen utarbetat en promemoria om definitionen av begreppet krig (bilaga 4). Som framgår av framställningen i promemorian har det visat sig vara förenat med betydande svårigheter att på det mellanstatliga planet åstadkomma en användbar definition av krigsbegreppet. Detta har fått till följd att det ofta är svårt att avgöra om en stat internationellrättsligt sett skall anses vara i krig eller ej. Svårigheter i detta hänseende kan självfallet komma att möta även de inhemska organ som har att avgöra om Sverige befinner sig i krig. Uppgiften att träffa ett sådant avgörande åvilar i första hand regeringen (jfr 9 kap. 9 § förslaget till regeringsform samt 1, 4, 5 och 8 §§ i detta kapitel; se vidare 15 § beredskapskungörelsen (1960:515), vari bl. a. föreskrives att Kungl. Maj:t, om riket har kommit i krig, skall kungöra att krigstillstånd har inträtt). Av bestämmelserna i förevarande kapitel följer att även riksdagen (1 och 7 §§), talmannen (1 §) och utrikesnämndens ledamöter (6 §) kan komma att få självständigt ta ställning till frågan om Sverige är i krig. Det bör vidare påpekas, att bl. a. krigsartiklarna i 22 kap. brottsbalken och de föreskrifter i de s. k. fullmaktslagarna, som för sin tillämpning fordrar att riket är i krig, torde träda i kraft vid ett krigsutbrott, oberoende av om något av de ovan angivna organen har förklarat att krigstillstånd råder. I praktiken kan emellertid de myndigheter som har att tillämpa författningar av detta slag förväntas komma att avvakta en sådan förklaring från regeringen. Om stridshandlingar inleds mot svenskt territorium och förbindelserna med den högsta ledningen inte fungerar, har civilbefälhavaren och länsstyrelsen möjlighet att, utan att konstatera krigstillstånd, meddela beslut som ger myndigheter och allmänhet erforderlig ledning för handlandet (se 3 § i lagen 1960:513 om beredskapstillstånd).

Det är enligt beredningens uppfattning inte möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som skall anses innebära att krigstillstånd inträder. Beredningen förutsätter emellertid att regeringsformens bestämmelser om krig alltid skall vara tillämpliga, om riket är helt eller delvis ockuperat. Det i regeringsformsförslaget använda krigsbegreppet skiljer sig i detta hänseende från det begrepp som begagnas i brottsbalken (se 22

kap. 16 § nämnda balk). Så som stadgandet i 22 kap. 16 § andra stycket brottsbalken har utformats, kommer detta förhållande emellertid inte att medföra några praktiska olägenheter.

1 §

Beträffande FU:s förslag se 10 kap. 4 § FRF.

I likhet med FU anser grundlagberedningen att regeringsformen bör ge garantier för att riksdagen såvitt möjligt finns samlad, när riket befinner sig i krig eller krigsfara. I första stycket av förevarande paragraf föreskrivs därför en skyldighet för de organ, som enligt 1 kap. 3 § förslaget till riksdagsordning är behöriga att sammankalla riksdagen – regeringen och talmannen –, att, om sådant fall föreligger och riksdagen inte är samlad, kalla till riksmöte. Genom att regeringen och talmannen var för sig har denna skyldighet minskas riskerna för att krigshandlingar får till följd att kallelse inte utfärdas. Självfallet bör talmannen och regeringen om möjligt samråda innan kallelse utfärdas.

Enligt 3 kap. 1 § förslaget till regeringsform skall riksdagen som regel sammanträda i Stockholm. Riksdagen och talmannen kan emellertid bestämma annan sammanträdesort av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. En motsvarande regel bör gälla för fall av krig eller krigsfara. Pågår icke riksmöte, bör givetvis också regeringen, om den utfärdar kallelsen, kunna bestämma om sammanträdesort.

Bestämmelserna i första stycket innebär att regeringen och talmannen var för sig är skyldiga att ta ställning till om krig eller krigsfara föreligger. Bestämmelserna gör det emellertid inte nödvändigt att avgöra vilket av dessa två fall som är för handen.

Talmannen eller regeringen kan självfallet också fatta beslut om annan sammanträdesort än Stockholm utan att samtidigt sammankalla riksdagen, om denna ändå skall samlas på grund av bestämmelserna om lagtima riksmöte.

I paragrafens andra stycke har intagits en erinran om att riksdagens krigsdelegation i vissa fall skall träda i riksdagens ställe. Har detta skett innan regeringen eller talmannen har hunnit kalla till riksmöte, skall bestämmelserna i första stycket naturligtvis inte tillämpas. Som närmare utvecklas under 6 § kommer, sedan krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe, flera av regeringsformens bestämmelser att i stället gälla krigsdelegationen. När det i förevarande kapitel talas om riksdagen avses emellertid endast denna, inte därjämte krigsdelegationen.

2 §

Beträffande gällande rätt se 30 § RO och beträffande FU:s förslag se 10 kap. 5 § FRF.

Paragrafens första stycke innehåller bestämmelser om hållande av riksdagsval när riket befinner sig i krig eller krigsfara. Olika regler föreslås för dessa två fall. I motsats till stadgandena i 1 § gör förevarande bestämmelser det därför nödvändigt att ta ställning till frågan om riket skall anses vara i krig.

Bestämmelserna i första stycket ansluter sig nära till motsvarande regler i FU:s förslag. Beredningen delar sålunda FU:s uppfattning att val till riksdagen normalt inte bör hållas, medan riket befinner sig i krig, samt att det bör vara möjligt att inställa ett ordinarie val, när riket är i krigsfara. Enligt beredningens åsikt bör emellertid krigsfara inte kunna föranleda att ett ordinarie riksdagsval uppskjutes mer än ett år i sänder. Eftersom krigsdelegationen kan träda i riksdagens ställe redan vid omedelbar krigsfara (jfr 6 §), bör beslut att uppskjuta val kunna fattas också av delegationen. I motsats till FU föreslår beredningen att beslut att uppskjuta riksdagsval skall kunna fattas även utan förslag av regeringen. Det här föreslagna stadgandet skiljer sig vidare från FU:s därigenom att inte endast beslut att hålla riksdagsval under krig utan även beslut att uppskjuta val kräver kvalificerad majoritet.

Om riksdagen skulle besluta att riksdagsval skall hållas, medan någon del av riket är ockuperad, bör den från valet kunna undanta det ockuperade området. Bestämmelserna i andra stycket gör det möjligt för riksdagen

att i sådant fall förordna om de avsteg från regeringsformens bestämmelser om riksdagens bildande som situationen kan nödvändiggöra. Dessa avsteg får emellertid inte avse bestämmelsen att riksdagsval skall vara fria, hemliga och direkta eller föreskrifterna om rösträtt, om att riket skall vara indelat i valkretsar, om principerna för mandatfördelningen, om valbarhet eller om valbesvär.

Ett ordinarie val, som på grund av bestämmelserna i första stycket inte har hållits på bestämd tid, bör självfallet hållas så snart de omständigheter som har föranlett uppskovet inte längre föreligger. En bestämmelse av denna innebörd har intagits i tredje stycket. Bestämmelsen innebär bl. a. att man inte skall avvakta den månad, då ordinarie val enligt riksdagsordningen skall hållas. Skyldighet att ombesörja att val kommer till stånd åvilar regeringen och talmannen var för sig. De bör emellertid om möjligt handla i samråd med varandra.

I fjärde stycket har intagits en regel om valperioden för den riksdag som har valts genom ett uppskjutet ordinarie val. Denna regel gör det möjligt för den nyvalda riksdagen att inom vissa gränser bestämma sin valperiod med hänsyn till den tidpunkt då det uppskjutna valet ägde rum.

3 §

Statschefens ställning gör det naturligt att han under krig följer regeringen. Grundlagen bör innehålla en föreskrift härom. Det bör vidare stadgas att statschefen, om han under krig befinner sig på annan ort än regeringen, skall anses vara hindrad att fullgöra sina uppgifter i den mening som avses i 4 kap. 3 §. Härigenom minskas möjligheterna för en fiende, som har bemäktigat sig statschefens person, att utnyttja denne för sina syften.

4 §

Beträffande FU:s förslag se 10 kap. 2 § FRF.

I förevarande paragraf ges grundlagsstöd åt de bestämmelser i de s. k. fullmaktslagarna som för sin tillämpning kräver att riket befinner sig i krig eller krigsfara eller att sådana utomordentliga förhållanden råder som har föranletts av krig – vare sig det är fråga endast om krig vari riket har befunnit sig eller även om krig mellan främmande stater – eller som har föranletts av krigsfara vari riket har befunnit sig. De bemyndiganden för regeringen som återfinnes i nu gällande fullmaktslagstiftning faller samtliga inom det område som 7 kap. 5 §, 8 kap. 14 § och förevarande paragraf tillsammans utstakar. Det bör i detta sammanhang påpekas att sådana föreskrifter i här avsedda lagar, som innebär att regeringen får fatta vissa beslut endast om riksdagen samtycker därtill (se t. ex. 1 § tredje stycket allmänna förfogandelagen), inte är att anse som bemyndiganden i den nya regeringsformens mening utan tvärtom står i överensstämmelse med dennas bestämmelser om lagområdet. Det förutsätts med andra ord att riksdagen lämnar sitt samtycke genom lag. Det kan erinras om att tiden för följdmotioner kan begränsas i ärende som måste avgöras skyndsamt (3 kap. 11 § RO).

Bestämmelserna i paragrafen överensstämmer i huvudsak med motsvarande föreskrifter i FRF. Befogenhet att besluta sådana bemyndiganden som avses i paragrafen föreslås emellertid tillkomma även krigsdelegationen. I det här föreslagna stadgandet sägs vidare uttryckligen att regeringen inte får bemyndigas att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag som reglerar val till riksdagen. Stadgandets tillämpningsområde har slutligen gjorts snävare än vad som var fallet i FU:s förslag genom att det, som redan har framhållits, utöver krig och krigsfara endast avser sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda antingen av krig – varmed åsyftas även krig i vilka Sverige inte har deltagit – eller av krigsfara vari Sverige har befunnit sig.

5 §

Beträffande FU:s förslag se 10 kap. 8 § FRF.

Det kan, om riket skulle komma i krig, bli nödvändigt med en omfattande omfördel-

ning av uppgifter mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna samt mellan förvaltningsmyndigheterna inbördes. En sådan omfördelning kan i stor utsträckning ske inom ramen för de regler som enligt förslaget till regeringsform i allmänhet skall gälla i fråga om regeringens och förvaltningsmyndigheternas kompetens. Den lagreglering som erfordras härvidlag har gjorts främst genom lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m., den s. k. administrativa fullmaktslagen. Beredningens förslag till regeringsform kommer inte i konflikt med bestämmelserna i denna lag.

De uppgifter som enligt bestämmelser i den föreslagna regeringsformen skall tillkomma regeringen ensam kan emellertid inte utan uttryckligt grundlagsstöd överflyttas till andra myndigheter. Hit hör bl. a. uppgiften att besluta sådana föreskrifter som avses i 7 kap. 5 och 6 §§ samt i 8 kap. 1 § andra stycket. Bestämmelsen i förevarande paragraf gör det möjligt att under krigstid eller vid omedelbar krigsfara överföra uppgifter av detta slag från regeringen till andra myndigheter. I stadgandet görs emellertid undantag för vissa extraordinära uppgifter som enligt bestämmelser i detta kapitel kan komma att tilläggas regeringen.

Den fullmakt som i enlighet med det sagda lämnas genom förevarande paragraf kommer att tjäna som underlag bl. a. för det tidigare nämnda stadgandet i 3 § lagen om beredskapstillstånd.

Enligt 95 § i militära rättegångslagen kan regeringen med avseende på krig, beredskapstillstånd och beredskapsövning förordna att krigsrätt i stället för allmän underrätt skall vara domstol för avdelning av krigsmakten. Det torde inte vara möjligt att för dessa fall vidhålla kravet i 10 kap. 2 § att det vid varje domstol skall finnas minst en ordinarie domare. Regeln i andra stycket av denna paragraf möjliggör undantag från detta krav under krig, krigsfara och andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden.

Det bör påpekas att beredningens förslag till regeringsform inte innehåller några särskilda regler om domstolarnas kompetens under krig. Bestämmelserna härom i 10 kap. gäller således i full utsträckning även i krigstid.

6 §

Beträffande gällande rätt se 50 § andra stycket RF och beträffande FU:s förslag se 10 kap. 6 § FRF.

FU uttalade att det ofta torde vara omöjligt eller olämpligt att hålla en fulltalig riksdag med tillhörande kansliorganisation samlad under krig och föreslog därför att riksdagen, om detta nödvändiggjordes av krigsförhållandena, skulle företrädas av en reducerad riksdag benämnd riksdagens krigsdelegation. Bestämmelser om en sådan krigsdelegation tillkom i samband med 1964–65 års partiella författningsreform. Bestämmelserna i 50 § andra stycket RF om riksdagens krigsdelegation fick sin nuvarande lydelse genom riksdagsbeslut 1970 och 1971.

Grundlagberedningens förslag innebär inte någon saklig ändring i förhållande till nuvarande bestämmelser.

Beslut att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe skall i första hand fattas av utrikesnämndens ledamöter, varvid enligt 8 kap. 9 § förslaget till riksdagsordning ordförandeskapet skall utövas av talmannen.

Regler om val av krigsdelegationen och om dess sammansättning återfinnes i 8 kap. 13 § i förslaget till riksdagsordning.

Krigsdelegationen skall såväl enligt beredningens förslag som enligt nu gällande bestämmelser själv besluta om formerna för sin verksamhet. Detta innebär att delegationen inte är bunden av de bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen som avser riksdagens arbetsformer, exempelvis föreskrifterna om yttrande- och initiativrätt, om utskottsbehandling av ärenden och om sammanträdesort och -tid. Delegationen är däremot självfallet bunden av de bestämmelser i regeringsformen som gäller riksdagens kompetens eller som för beslut av visst slag uppställer krav på särskild majoritet etc.

Som redan har påpekats under 1 § äger de bestämmelser i detta kapitel som gäller riksdagen tillämpning på krigsdelegationen endast i de fall då det angives uttryckligen.

Ett förbud för krigsdelegationen att fatta beslut på ockuperat område återfinnes i 10 §.

7 §

Bestämmelserna i förevarande paragraf motsvarar föreskrifterna i 50 § tredje stycket nuvarande RF, vilka tillkom i samband med den partiella grundlagsreformen 1964–65. Vid riksdagsbehandlingen uttalade föredragande departementschefen att det nuvarande stadgandet i vissa hänseenden är oklart till sin innebörd (andra kammarens protokoll 1964 nr 30 s. 154 f). Beredningen har vid utarbetandet av sitt förslag tagit hänsyn till den framförda kritiken.

Genom bestämmelserna i paragrafen öppnas en möjlighet för riksdagen eller dess krigsdelegation att göra undantag från de regler om regeringens bildande som återfinnes i 5 kap. samt från bestämmelserna i 6 kap. om regeringsarbetet. Denna möjlighet föreligger emellertid endast, om riket befinner sig i krig och regeringen till följd härav i något hänseende inte kan fungera på det sätt som föreskrives i 6 kap.

8 §

Bestämmelserna i förevarande paragraf överensstämmer i huvudsak med föreskrifterna i 50 § fjärde stycket nuvarande RF. Med hänsyn till att regeringen kan komma att utöva de befogenheter som avses i paragrafen medan den befinner sig på ockuperat område (jfr bestämmelsen i 10 § första stycket) har beredningen emellertid funnit det påkallat att för sådant fall utsträcka förbudet för regeringen att fatta vissa beslut till att omfatta även lag som gäller sådana brott som kan ha särskild betydelse för relationerna mellan medborgarna och en ockupationsmakt. De kategorier av brott som avses med förbudet har angivits genom en uppräkning som nära ansluter sig till brottsbalkens terminologi. Med uttrycket "brott mot rikets säkerhet" avses inte bara gärningar av det slag som för närvarande beskrivs i 19 kap. brottsbalken utan även sådana brott som anges i 22 kap. 1–10 §§ samma balk.

Beredningen föreslår vidare att stadgandet, i motsats till vad som gäller för närvarande, skall innehålla särskilda regler om beslutsfattandet i de ärenden som avses. Dessa regler innebär i två hänseenden avvikelser från vad som enligt 6 kap. 5 § i allmänhet skall gälla vid avgörandet av regeringsärenden. Dels får beslut i ett ärende som normalt skulle ankomma på riksdagen fattas endast om mer än hälften av ministrarna är närvarande, även om skilda meningar inte skulle föreligga. Dels krävs för att ett beslut skall komma till stånd att statsministern instämmer i detta. Sistnämnda regel får ses mot bakgrund av att statsministern, som i motsats till de övriga ministrarna har tillsatts genom ett riksdagsförfarande (jfr dock 7 §), bär huvudansvaret inför riksdagen för regeringens politik.

9 §

Av bestämmelsen i 9 kap. 1 § följer att regeringen är behörig att med annan stat ingå överenskommelse om vapenvila. En överenskommelse härom får normalt anses vara en åtgärd av sådan vikt att den på grund av föreskrifterna i 9 kap. 2 § skulle hänskjutas till prövning i riksdagen eller rådplägning i utrikesnämnden. Situationen kan emellertid tänkas vara sådan att det skulle vara förenat med allvarliga olägenheter för riket att avvakta den i 9 kap. 2 § föreskrivna behandlingen av överenskommelsen, innan denna kan gå i verkställighet. Med hänsyn härtill har beredningen ansett att det bör vara möjligt att i fråga om överenskommelse om vapenvila göra undantag från bestämmelserna i 9 kap. 2 §. En bestämmelse härom har intagits i denna paragraf.

10 §

En fiende, som har ockuperat svenskt territorium, kan tänkas vilja tillskapa ett inhemskt lagstiftande organ, som kan gå ockupationsmaktens ärenden, och därvid försöka ge detta ett sken av legalitet genom att utnyttja riksdagsledamöter eller ledamöter av krigsdelegationen, som har fallit i dess händer eller som eljest står under dess inflytande. Det är vidare tänkbart att en ockupationsmakt skulle utsätta ett legalt svenskt lagstiftande organ, som arbetade på ockuperat område, för obehöriga påtryckningar avsedda att påverka dettas avgöranden. Enligt beredningens uppfattning bör regeringsformen därför förbjuda riksdagen och krigsdelegationen att fatta beslut på ockuperat område. Ett stadgande av denna innebörd har intagits i första stycket av förevarande paragraf.

Det är enligt beredningens uppfattning inte lämpligt att förbjuda övriga offentliga organ – regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala organen – att arbeta på ockuperat område. Regeringsformen bör emellertid till medborgarnas skydd uppställa ett förbud för dessa organ att vidtaga åtgärder, som innebär att någon rikets medborgare ålägges att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna inte äger påfordra enligt folkrättens regler. Ett sådant förbud uppställes i andra stycket. De folkrättsliga regler, som åsyftas i detta stadgande, återfinnes för närvarande i första hand i avdelning III i reglementet angående lagar och bruk i lantkrig (bilaga till IV Haag-konventionen). Också Genéve-konventionen 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner innehåller vissa regler av åsyftat slag. Beredningen vill i detta sammanhang vidare erinra om bestämmelserna i 8 § andra stycket.

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

Beredningen räknar med att proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning skall kunna läggas fram i sådan tid att förslagen kan behandlas och antagas som vilande av riksdagen under 1973 års vårsession. Författningsförslagen skulle därmed kunna antagas slutligt under våren 1974 av den riksdag, som väljs vid det ordinarie riksdagsvalet i september 1973. Mot denna bakgrund behandlas i övergångsbestämmelserna inledningsvis frågan om den tidpunkt då de nya författningarna lämpligen skall börja tillämpas.

Enligt 81 och 82 §§ i den äldre RF får den nya RF kraft av grundlag i och med att öppet brev om utfärdandet läses upp i riksdagen. Detta innebär också att den nya RF, om inte något annat sägs i övergångsbestämmelserna, skall börja tillämpas vid samma tidpunkt. Författningsrevisionen skapar emellertid på flera punkter problem angående samordningen mellan gamla och nya regler. Den nya RF:s bestämmelser om lagstiftningen och regeringsarbetet medför i förhållande till nuvarande ordning åtskilliga förändringar som kräver omläggning av arbetsrutiner och annat förberedelsearbete. Såväl i dessa som i andra hänseenden behövs viss tid för övergången till den nya ordningen. Med hänsyn härtill och med utgångspunkt i det av beredningen enligt ovan förutsatta tidsschemat anser beredningen att den nya RF, med vissa undantag i båda riktningarna till vilka beredningen återkommer i det följande, bör träda i tillämpning den 1 januari 1975. Den äldre RF skall således – med motsvarande avvikelser – tillämpas till utgången av 1974. En bestämmelse av denna innebörd föreslås under 1. Bestämmelsen är utformad så att den omfattar även det fallet att riksdagens slutliga antagande av den nya RF skjuts upp till en senare tidpunkt under valperioden än den som beredningen har utgått ifrån.

Flera bestämmelser i den nya RF innehåller direkta hänvisningar till den nya RO. Även i övrigt råder i flera hänseenden ett nära samband mellan de båda författningsförslagen. En förutsättning för att den nya RF skall kunna börja tillämpas blir därför att den nya RO i sina huvuddrag träder i tillämpning samtidigt. Sambandet mellan de

två konstitutionella lagarna har kommit till uttryck genom en föreskrift i övergångsbestämmelserna till RO, enligt vilken den nya RO i princip börjar tillämpas från ingången av året efter det under vilket den nya RF har antagits slutligt.

Partiella grundlagsändringar har inte ansetts kräva någon särskild föreskrift av innebörd att den ändrade författningstexten upphör att gälla. Skälet härtill torde ha varit att ändringarna rent tekniskt har genomförts så att vissa bestämda föreskrifter har direkt ersatts med nya. Men även då en grundlag i sin helhet har ersatts med en ny, som skedde när 1949 års TF trädde i stället för 1812 års, har man ansett föreskrift om upphävande av äldre bestämmelser kunna undvaras. Stödet härför torde ha hämtats från 85 § i 1809 års RF, som direkt anger vilka grundlagar som skall finnas. Detta stöd bortfaller när 1809 års RF nu skall ersättas med en ny. I övergångsbestämmelserna bör därför uttryckligen anges att den äldre RF upphävs. Bestämmelserna under 1 inleds med en sådan föreskrift. I fråga om den äldre RO ges en motsvarande föreskrift i övergångsbestämmelserna till den nya RO.

Sammanfattningsvis innebär det hittills sagda följande: Den nya RF får kraft av grundlag vid en tidpunkt, som fixeras av bestämmelsen i 82 § i 1809 års RF. Enligt uttrycklig bestämmelse under 1 upphävs den äldre RF genom den nya. Av skäl som har angivits ovan bör emellertid den äldre RF tillämpas i sina huvuddrag under en övergångsperiod efter den nyss berörda tidpunkten. Den nya RF skall i huvudsakliga delar börja tillämpas först efter utgången av det år under vilket den har fått grundlags kraft.

I vissa hänseenden krävs emellertid särregler som möjliggör en förskjutning framåt eller bakåt av den tidpunkt vid vilken den nya RF enligt 1 skall börja tillämpas. Alla övergångsbestämmelser härom, bortsett från dem som handlar om svenska kyrkan, har sammanförts under 2. De inleds med föreskrifter som berör förslagets regler om statschefens ställning och befogenheter. Dessa regler utgör resultatet av en kompromiss inom beredningen. Kompromissen förutsatte att rådande rättsläge i fråga om kungens ställning och befogenheter skulle bestå under den tid då den nuvarande monarken innehar sitt ämbete. De nya bestämmelserna om statschefens ställning och befogenheter skall alltså börja tillämpas först vid den tidpunkt då Gustaf VI Adolf upphör att vara rikets konung. Under 2 första stycket och 4 föreslås övergångsbestämmelser av denna innebörd.

Den genom 2 kap. 1 § föreslagna begränsningen av antalet riksdagsledamöter till 349 bör inte tillämpas förrän löpande valperiod har utgått för den riksdag som fattar det slutliga beslutet om den nya RF. Bestämmelsen i 2 kap. 2 § om sänkt rösträttsålder bör av praktiska skäl slå igenom först när röstlängden görs upp året efter det att riksdagen har fattat slutligt beslut i författningsfrågan. En övergångsbestämmelse som i dessa hänseenden senarelägger tillämpningen av den nya RF har tagits upp under 2 andra stycket.

Skulle nytt val till riksdagen anordnas efter det att den nya RF har fått kraft av grundlag men före den tidpunkt då den enligt 1 skall börja tillämpas, bör å andra sidan bestämmelsen om att antalet ledamöter skall vara 349 tillämpas omedelbart. I sådant fall bör också tillämpas flertalet övriga regler i 2 kap., liksom motsvarande bestämmelser i annan lag. Härom ges föreskrifter under 2 tredje stycket. Den sålunda föreslagna ordningen leder till att bl. a. de nya bestämmelserna om överklagande till valprövningsnämnden av val till riksdagen kan aktualiseras innan den nya RF skall börja tillämpas. Som en konsekvens härav föreslås under fjärde stycket att riksdagen, så snart den nya RF har fått grundlags kraft, skall välja ledamöter och ersättare för dem i valprövningsnämnden.

Med det av beredningen förutsatta tidsschemat kommer ersättare för riksdagsledamöterna att finnas fr. o. m. den 1 januari 1975. Anordnas extra val dessförinnan, efter det slutliga beslutet i grundlagsfrågan, bör dock valet avse också ersättare, och bestäm-

melserna om ersättares tjänstgöring bör gälla fr. o. m. vaderiksdagen. Detta framgår av 2 tredje stycket. Anordnas inte sådant val och skall alltså ersättarreglerna med stöd av 1 börja tillämpas först vid årsskiftet, får meddelas särskilda föreskrifter om utseende av ersättare under 1974. – Beredningen vill erinra om att särskilt förslag om ersättare, innebärande ändringar i nu gällande RO, kan tänkas bli förelagt riksdagen med anledning av beredningens tidigare betänkande i ämnet.

Den nya RO kommer enligt beredningens förslag inte att betraktas som grundlag. I 7 kap. 10 § i den nya RF föreslås att riksdagsordningen skall kunna stiftas genom endast ett beslut, som skall fattas med viss kvalificerad majoritet; tilläggsbestämmelse i RO stiftas enligt reglerna för stiftande av lag i allmänhet. Bestämmelsen äger enligt 12 § i samma kapitel tillämpning även vid ändring av RO. Det kan enligt beredningens mening inte uteslutas att behov av sådan ändring kan uppkomma före den tidpunkt, då den nya RF enligt 1 skall börja tillämpas. Reglerna i 7 kap. 10 och 12 §§ bör därför bli tillämpliga i fråga om den nya RO så snart den nya RF har fått kraft av grundlag, likaså i fråga om övergångsbestämmelserna till RO. Om detta ges en föreskrift i femte stycket. Vid tillämpningen av 7 kap. 10 och 12 §§ är övergångsbestämmelserna naturligtvis att betrakta som huvudbestämmelser i RO.

Enligt en bestämmelse i 10 kap. 2 § i den nya regeringsformen skall vid annan domstol än högsta domstolen och regeringsrätten finnas minst en ordinarie domare. Till följd av de pågående ändringarna i domkretsindelningen, vilka kan beräknas vara helt genomförda först om några år, är det angivna villkoret f. n. inte uppfyllt för alla de av ändringarna berörda tingsrätter, där endast en ordinarie domartjänst finns inrättad. Lagmanstjänsterna i flera av dessa s. k. enmansdomstolar är vakantsatta och tjänsterna uppehålls av domare med särskilda förordnanden. Behov av nya vakantsättningar i sådana domstolar kan uppkomma som en följd av indelningsändringarna. Den föreslagna bestämmelsen bör enligt beredningens mening inte hindra att detta förfaringssätt tillämpas under den tid då arbetet med domkretsregleringarna pågår. Detta möjliggörs genom den under 2 sjätte stycket intagna övergångsbestämmelsen. Bestämningen "pågående" avses markera att bestämmelsen anknyter endast till de ändringar i domkretsindelningen, varom 1969 års riksdag fattat principbeslut (prop. 1969:44, 1LU 1969:38, rskr 1969:283).

Enligt 2 kap. 3 § i den nya regeringsformen skall ordinarie val till riksdagen, liksom nu är fallet, förrättas vart tredje år. För att bevara kontinuiteten med motsvarande stadganden i den äldre regeringsformen och riksdagsordningen, vilka enligt det ovan sagda upphävs, krävs en kompletterande bestämmelse som anger tidpunkten för det ordinarie val som skall förrättas närmast efter den nya regeringsformens slutliga antagande. Under 3 första stycket tas upp en regel härom.

Beredningens förslag innebär att riksdagens valperiod inleds kort tid efter valet, som regel på tolfte dagen efter valdagen. Antages förslaget slutligt under den valperiod, som inleds den 1 januari 1974, bör den nya regeln om valgenomslag bli tillämplig vid det ordinarie riksdagsval som skall hållas 1976. Detta förutsätter att giltighetstiden för de mandat som grundar sig på 1973 års val förkortas. En bestämmelse härom återfinns under 3 andra stycket. Genom denna bestämmelse regleras endast den valperiod som löper då den nya RF får grundlags kraft. Den bestämmelse som beredningen föreslår under 2 tredje stycket i fråga om valperioden för en riksdag som väljs vid ett ev. extraval under tiden efter det slutliga beslutet och fram tills den nya RF skall börja tillämpas ger samma effekt.

En av nyheterna i beredningens förslag är att det skall finnas en ställföreträdare för statsministern. Ställföreträdaren skall liksom övriga ministrar utses av statsministern och har enligt 6 kap. 8 § att övertaga statsministerns uppgifter, då denne är förhindrad att fullgöra dessa. Enligt beredningens mening bör ställföreträdare för statsministern finnas

även under en övergångstid som skall gälla i fråga om den nuvarande monarkens ställning och befogenheter. Under 5 föreslås därför en föreskrift av innebörd att det under den angivna tiden skall finnas en ställföreträdare för statsministern, formellt utsedd av kungen.

Till övergångsproblemen i samband med införande av den nya RF hör vidare frågor om giltigheten av och om ändring och upphävande av vissa grupper av äldre författningar. Härom ges bestämmelser under 6.

Äldre lagar och andra författningar innehåller termer, begrepp, hänvisningar m. m. som inte låter sig förena med regleringen i den nya RF. Det torde inte vara möjligt att bringa alla dessa författningar till överensstämmelse med den nya RF:s regler och terminologi genom följdändringar. Motsättningarna mellan uttryckssätt och avfattningar, som bygger på den äldre RF och de nya konstitutionella bestämmelserna får i stället överbryggas genom generella övergångsbestämmelser. Sådana återfinns under punkterna 7 och 8.

I övergångsbestämmelserna bör slutligen regleras vissa frågor som f. n. är under utredning. Härmed avses de problem som är förknippade med förhållandet stat-kyrka och ståndsprivilegierna för prästerskapet. Frågorna övervägs inom 1968 års beredning om stat och kyrka. I avvaktan på det slutliga ställningstagandet till det slutbetänkande, som 1968 års beredning avser att lägga fram under senvåren 1972, torde det vara lämpligast att i huvudsak låta den reglering som 1809 års RF innehåller beträffande dessa ämnen gälla tills vidare. Bestämmelser med denna innebörd föreslås under 9.

1

För motiveringen till förevarande bestämmelser hänvisas till vad som har anförts under rubriken till övergångsbestämmelserna.

2

I fråga om andra, tredje, fjärde, femte och sjätte styckena samt den allmänna bakgrunden till bestämmelserna i första stycket hänvisas till motiveringen under rubriken till övergångsbestämmelserna.

Genom bestämmelsen i första stycket första meningen preciseras den tidpunkt intill vilken nuvarande regler om kungens ställning och befogenheter längst skall tillämpas. Som framgår av motiveringen under rubriken till övergångsbestämmelserna kommer tidsgränsen att sammanfalla med det tronskifte varigenom Gustav VI Adolf upphör att vara rikets konung. För att bestämmelsen skall bli tillämplig förutsätts att detta tronskifte äger rum efter den i 1 angivna tidpunkten. Om tronskiftet inträffar dessförinnan blir även i fråga om statschefens ställning och befogenheter reglerna i den nya RF tillämpliga från nyssnämnda tidpunkt. För det fall slutligen att tronskiftet skulle inträffa innan riksdagen antager den nya RF som vilande är bestämmelserna i första stycket och i 4 och 5 avsedda att utgå. Vad som nu har sagts gäller även i det fall att Gustaf VI Adolfs regeringsinnehav, om tronföljare ej skulle finnas, upphör utan samband med tronskifte.

De under 4 angivna bestämmelserna i den äldre RF torde inte täcka alla de fall, där begreppet "regeringen" begagnas i den nya RF. För att undvika oklarhet med anledning härav kompletteras bestämmelserna med ett generellt stadgande i 2 första stycket, enligt vilket vad som i denna RF och i övergångsbestämmelserna till denna är föreskrivet om regeringen under övergångstiden i stället skall gälla Konungen i statsrådet. Stadgandet avser också andra författningar, t. ex. RO, som tillkommer som ett led i författningsreformen. Av liknande skäl föreslås en regel enligt vilken föreskrifter om statschefen under samma tid i stället skall gälla Konungen. Som exempel på sådana föreskrifter kan nämnas bestämmelserna i 9 kap. 7 § om ordförandeskap i utrikesnämnden och i 12 kap. 3 §. Utan särskild föreskrift står klart

att benämningen "minister" i den nya RF betecknar ledamot av statsrådet under övergångstiden.

3

Härom hänvisas till motiveringen under rubriken till övergångsbestämmelserna.

4

Den under 2 första stycket föreslagna övergångsbestämmelsen berör i första hand den nya RF:s grundläggande regler om rikets styrelse. Makten att styra riket tillkommer nu formellt kungen enligt 1 § i 1809 års RF men skall enligt 1 kap. 5 § i beredningens förslag utövas av regeringen, som skall bestå av ministrarna. Beslutanderätten i regeringsärenden skall enligt 6 kap. 1 § ankomma på ministären. Till denna föreskrift ansluter även de flesta övriga regler om regeringsarbetet som tas upp i 6 kap. Hit hör sålunda bestämmelserna om regeringssammanträde (1 § första stycket), om "kommandomål" (1 § tredje stycket), om beslutsfattande då skilda meningar yppas (4 §), om protokoll (5 §), om underskrift och bekräftelse av expeditioner, m. m. (6 och 7 §§). I stället för dessa föreskrifter skall under övergångstiden gälla följande regler i den äldre RF, nämligen: 1 §, 6 § första stycket första meningen om ledamöter av statsrådet samt tredje stycket, 7 och 8 §§, 9 § första stycket första meningen och andra stycket, 14 och 15 §§, 38–40 §§, 42 § andra stycket och 43 §. Däremot skall föreskrifterna i 6 kap. 1 § andra stycket och 2 § träda i tillämpning vid den under 1 angivna tidpunkten. Hänvisningen i 9 § i 1809 års RF till 106 och 107 §§ skall i stället gälla 11 kap. 3 och 4 §§ i den nya RF.

Övergångsbestämmelsen om statschefens ställning och befogenheter omfattar vidare de nya reglerna om regeringsbildningen och om utseende och entledigande av minister. Reglerna härom återfinns under 5 kap. 1–10 och 12 §§ i den nya regeringsformen. I nära samband med dessa föreskrifter står bestämmelsen i 6 kap. 3 § om förordnande av chefer för departementen, m. m. Under övergångstiden skall det nu angivna regelkomplexet ersättas av följande bestämmelser i 1809 års regeringsform: bestämmelsen i 4 § om att statsrådet utnämns av Konungen, 5 § tredje stycket första meningen, 6 § andra stycket och 35 §. Hänvisningen i sistnämnda paragraf till 107 § skall i stället gälla 11 kap. 4 §.

En tredje grupp av bestämmelser som faller under övergångsstadgandet är de som gäller förordnande om val till riksdagen mellan de ordinarie valen. Beslut härom meddelas enligt 108 § första stycket första meningen i 1809 års RF av kungen på statsministerns hemställan. Denna beslutsregel skall gälla övergångsvis i stället för vad som föreskrives om regeringen i 2 kap. 4 § i den nya RF. Övergångsbestämmelsen omfattar däremot inte benämningen "nyval" i 108 § och inte heller tidsregeln i paragrafens första stycke. I dessa hänseenden ersättes 108 § av motsvarande föreskrifter i 2 kap. 4 §. – Även regeln om avbrytande av riksdagssession (108 § andra stycket RF och 5 § första stycket RO) skall omfattas av övergångsbestämmelsen. Härom hänvisas till riksdagsordningens övergångsbestämmelser, som även reglerar frågan om kungens funktioner vid riksmötets öppnande.

Av vad beredningen har föreslagit under 4 kap. i denna RF om statschefen beröres den nuvarande monarkens ställning och befogenheter av bestämmelserna i 1 §, 2 § andra stycket, 3, 5 och 6 §§. Dessa föreskrifter, som alltså omfattas av den nu förevarande övergångsbestämmelsen, motsvaras av den äldre RF:s bestämmelser om rikets styrelse, vilka närmare har angivits i föregående avsnitt härom, samt av 91 och 92 §§ i den äldre RF. Det nu sagda innebär sammanfattningsvis att av bestämmelserna i 4 kap. i den nya RF skall endast 2 § första stycket under alla omständigheter träda i tillämpning vid den under 1 angivna tidpunkten; 4 § i kapitlet kan över huvud inte aktualiseras under den ifrågavarande övergångstiden.

Den äldre RF innehåller slutligen några

regler om kungens ställning och befogenheter, som helt saknar motsvarighet i beredningens förslag. Av dessa omfattas 3 § om skydd för konungens person och om konungens immunitet av övergångsbestämmelsen. 48 § om hovärenden har däremot inte medtagits i bestämmelsen; någon ändring i sak är dock inte åsyftad (jämför under 4 kap. i specialmotiveringen).

Att vissa bestämmelser i den äldre RF skall gälla övergångsvis innebär givetvis inte något annat än att dessa skall ha den innebörd som de genom rättsutvecklingen har fått i praxis.

5

Härom hänvisas till motiveringen under rubriken till övergångsbestämmelserna.

6

FU:s förslag till övergångsbestämmelser upptog inte någon föreskrift om giltigheten av äldre författningar. Detta förhållande kritiserades av en del instanser inom domstolsväsendet, som framhöll att övergångsbestämmelserna borde innehålla ett stadgande om fortsatt giltighet av äldre författning, som utfärdats i administrativ ordning men som enligt det nya förslaget tillhörde lagområdet.

Enligt grundlagberedningens mening bör frågan om äldre författningars giltighet principiellt lösas på olika sätt beroende på arten av de bestämmelser i grundlag som frågan gäller. I fråga om rena kompetensregler, dvs. de regler som anger vilket organ som är behörigt att meddela föreskrifter eller eljest fatta beslut i angivna hänseenden, torde rättsläget kunna beskrivas på följande sätt. En föreskrift som har beslutats av ett organ som var behörigt därtill enligt de kompetensregler som gällde då föreskriften tillkom äger fortsatt giltighet. Att kompetensreglerna sedan ersätts av andra medför således inte att de en gång tillkomna föreskrifterna förlorar sin giltighet; härför krävs i fråga om varje föreskrift en särskild akt som innebär att föreskriften upphävs.

Detta resonemang gäller fullt ut i fråga om författningar som enligt den nya RF skall beslutas av riksdagen ensam men som har tillkommit genom samfälld lagstiftning eller genom beslut av Konungen efter riksdagens hörande och i allmänhet också i fråga om författningar som har tillkommit helt utan riksdagens medverkan. I vissa sådana fall skulle man dock kunna vara tveksam. Så kan vara fallet med sådana av regeringen beslutande kungörelser som innehåller straffbestämmelser med frihetsstraff i straffskalan (jämför 7 kap. 8 § i beredningens förslag) och med sådana föreskrifter om avgifter som har meddelats utan stöd av något riksdagsbemyndigande. Enligt beredningens förslag (se 8 kap. 2 §) skall alla avgifter till staten beslutas av riksdagen eller med stöd av ett riksdagsbemyndigande. Också i de angivna fallen bör emellertid de äldre föreskrifterna äga giltighet så länge de har oförändrat innehåll.

I viss mån är förhållandet ett annat i fråga om äldre författningar som står i konflikt med sådana regler i den nya RF som enligt sitt innehåll skall beaktas vid domstolars och andra myndigheters rättstillämpning. I det nu framlagda förslaget sägs t. ex. att svensk medborgare inte får landsförvisas. Skulle en författning, som medger landsförvisning i strid mot denna föreskrift, finnas när den nya RF skall börja tillämpas, bör den inte kunna tillämpas därefter, såvida inte övergångsbestämmelserna ger stöd däråt. Någon övergångsbestämmelse med denna innebörd föreslås inte.

Beredningens förslag innehåller emellertid även vissa nya regler som riksdagen har att tillämpa vid utövningen av sin lagstiftningsmakt. Härmed åsyftas främst de regler om riksdagens delegationsrätt som föreslås under 7 och 8 kap. i den nya RF. Enligt bestämmelserna i 7 kap. 5 § inskränkes riksdagens befogenhet att överlåta sin normgivningsmakt till att avse vissa i 7 kap. 1, 2 och 4 §§ angivna frågor. En annan delegationsregel finns i 8 kap. 14 §. Delegationsbestämmelserna innebär att riksdagen under normala förhållanden över huvud taget inte

får överlåta sin beslutanderätt i andra ämnen än dem som anges i bestämmelserna. Under krig, krigsfara m. m. är delegationsrätten dock enligt 12 kap. 4 § mera vidsträckt. I 8 kap. 1 § föreslås att riksdagen i fråga om vissa skatter skall kunna lämna fullmakt åt regeringen att i angivna hänseenden fatta beslut enligt riktlinjer som riksdagen föreskriver. Sådana bemyndiganden skall vara förenade med underställningsskyldighet för regeringen, en skyldighet som skall vara fullgjord inom en tidsfrist av högst två månader. På skatteområdet finns i nuvarande praxis exempel på att riksdagen har delegerat sin normgivningsmakt till regeringen antingen utan krav på underställning (antidumpning- och utjämningstull samt en rad fall, där endast sänkningsrätt har delegerats) eller med föreskrift om längre underställningsfrist än vad den nya RF medger (särskild tullavgift). Det har också eljest förekommit fall där det kan hävdas att riksdagens delegationsbeslut eller motsvarande beslut i samfällt stiftad lag har gått utöver vad som skulle ha varit tillåtet enligt den nya RF. Bemyndiganden av det slag som nu har nämnts bör enligt beredningens mening erhålla fortsatt giltighet under en övergångstid.

Av vad beredningen nu har anfört framgår att giltigheten av vissa äldre författningar och föreskrifter knappast kan komma att ifrågasättas. Beträffande andra grupper av äldre författningar kan den framtida giltigheten synas mera tveksam. I tydlighetens intresse föreslår beredningen emellertid en generell föreskrift med den innebörden att alla äldre författningar eller föreskrifter skall äga fortsatt giltighet utan hinder av att de icke har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av den nya RF. Vidare föreslås att bemyndigande som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam får utnyttjas även efter den tidpunkt då den nya RF skall börja tillämpas tills riksdagen bestämmer annorlunda.

Även bortsett från frågorna om giltigheten av äldre författningar måste det äldre författningsbeståndet inpassas i de former och kategorier som den nya RF skapar. I likhet med FU anser grundlagberedningen att frågan om ändring eller upphävande av författningar, som har tillkommit enligt bestämmelserna i 1809 års regeringsform, bör regleras i övergångsbestämmelserna. Behovet av sådana bestämmelser i detta hänseende gäller enligt beredningens mening främst sådana äldre författningar som, ifall denna RF hade gällt vid deras tillkomst, skulle ha beslutats genom lag. Den formella lagkraftens princip, som kommer till uttryck i 7 kap. 12 §, bör således göras tillämplig i fråga om alla dessa äldre författningar. Den bör vidare uttryckligen anges gälla i fråga om alla äldre författningar som har tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen eller genom beslut av riksdagen ensam. Om vad som nu har sagts föreslås en bestämmelse i andra stycket. Bestämmelsen innebär bl. a. att regeringsföreskrifter om frihetsstraff får upphävas endast genom lag (7 kap. 8 §). Författningar som har beslutats av Konungen efter riksdagens hörande men som enligt den nya RF inte tillhör lagområdet omfattas däremot inte av bestämmelsen. Frågan om riksdagens medverkan vid ändring eller upphävande av sådan författning får bedömas efter omständigheterna (se SOU 1963:17, s. 360, jämför 7 kap. 7 § i beredningens förslag).

7

Enligt den nya RF styres riket av regeringen, som också har den högsta befälsrätten över försvarsmakten. Regeringen består av ministrarna. Ordet konungen betecknar i den nya RF endast monarkens person. I ett mycket stort antal lagar och författningar förekommer emellertid nu termerna Konungen eller Kungl. Maj:t i fall då beteckningen regeringen skulle ha använts, om den nya RF hade varit tillämplig. Det blir nödvändigt att genom ett generellt stadgande anpassa terminologin i de äldre författningarna till den nya RF:s system.

Övergångsstadgandet kompliceras emellertid av att "Konungen" och "Kungl. Maj:t"

för närvarande i författningstext används i andra bemärkelser än Konungen i statsrådet och Konungen i kommandokonseljen. – 1809 års RF betraktar sålunda konungen som bärare också av den högsta domsmakten. I samband med den 1971 beslutade förvaltningsrättsreformen har visserligen i ett stort antal författningar stadganden om att besvär skulle fullföljas hos "Konungen" eller "Kungl. Maj:t" bytts ut mot bestämmelser om att besvär skall anföras hos regeringsrätten respektive hos kammarrätten. Sådana ändringar har emellertid inte kunnat genomföras över hela fältet. I vissa fall kvarstår termen Kungl. Maj:t i fullföljdssammanhang, fastän talan skall fullföljas hos regeringsrätten eller hos kammarrätten (se lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål). Någon gång kan det också hända att uttrycket Konungen i författning användes när högsta domstolen åsyftas. – Ordet konungen begagnas vidare i vissa fall i lagtext för att beteckna kungens person, se t. ex. 18 kap. 2 § brottsbalken.

För de nu angivna fallen görs ett förbehåll i 7 första stycket. Termen Konungen kan emellertid i lag förekomma i en bemärkelse, som inte stämmer överens med någon av de i övergångsstadgandet angivna. Som exempel kan nämnas att enligt 3 kap. 1 § rättegångsbalken "Konungens" domsrätt utövas av högsta domstolen. Dylika bestämmelser måste underkastas följdändringar. Det kan framhållas att övergångsbestämmelsen under 7 inte gäller uttrycket "Kungl. Maj:t och Kronan"; härmed avses den del av staten som lyder under regeringen.

Övergångsbestämmelsen i 7 första stycket får betydelse först efter utgången av en övergångstid enligt 2 första stycket, jämför sista meningen i detta stycke.

I andra stycket föreslås en följdändring till beredningens förslag beträffande normgivningsmakten i fråga om sådana i lag eller författning förekommande bestämmelser, enligt vilka beslutanderätten i skilda hänseenden ankommer på Konungen gemensamt med riksdagen (se t. ex. 2 kap. 5 § lagen om allmän försäkring: "Konungen med riksdagen", och 1 § tredje stycket allmänna förfogandelagen: "Konungen med riksdagens samtycke").

8

Hänvisningar i lag eller författning till bestämmelse som upphävs genom författningsreformen bör korrigeras genom följdändringar. Fullt ut låter sig detta inte göra, t. ex. i fråga om ålderdomliga författningar. Under denna punkt ges därför en generell föreskrift om att uttrycklig eller underförstådd hänvisning till bestämmelse, som har ersatts av bestämmelse i den nya RF, skall gälla den senare bestämmelsen.

9

Svenska kyrkan

1809 års regeringsform innehåller bestämmelser om konungens trosbekännelse (2 §), om bekännelse av svenska kyrkans lära som kompetensvillkor (28 §), om tillsättning av prästerliga tjänster (28–30 §§) och om kyrkolagstiftning (87 § 2 mom.). En redogörelse för innehållet i dessa bestämmelser och för vissa tidigare överväganden och förslag angående kyrkolagstiftningen lämnas i FU:s betänkande (SOU 1963:17 s. 485 f.), till vilket hänvisas.

Frågan om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan utreds f. n. av 1968 års beredning om stat och kyrka, som väntas avge sitt slutbetänkande under senvåren 1972. I avvaktan på det slutliga ställningstagandet till detta betänkande bör de ovan angivna grundlagsstadgandena med visst undantag bibehållas. Förutom redaktionella jämkningar bör därvid även göras de ändringar som föranleds av förslaget i övrigt till ny regeringsform.

I likhet med FU anser grundlagberedningen att förevarande bestämmelse bör inledas med ett stadgande om kyrkomötet.

Stadgandena i 28 § andra stycket om bekännelse av svenska kyrkans lära som kompetensvillkor m. m. ansågs av FU böra utformas så att de i fråga om tjänstetillsätt-

ning icke säges gälla enbart tjänstetillsättning som ankommer på regeringen. FU föreslog vidare att bestämmelsen i 28 § tredje stycket om utnämning av kvinna till prästerlig tjänst borde utgå samt att föreskrifterna i 29 och 30 §§ om utnämning av ärkebiskop och biskopar samt om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna skulle kvarstå med vissa formella ändringar och följdändringar. Beträffande bestämmelsen i 2 § om kungens trosbekännelse borde enligt FU:s mening någon ändring ej göras i förhållande till gällande rätt. Grundlagberedningen delar FU:s uppfattning i de nu angivna hänseenden.

Även de nu gällande reglerna om kyrkolagstiftning bör bibehållas i avvaktan på det slutliga ställningstagandet till utredningsarbetet om stat-kyrka. Ifrågavarande regler avviker helt från den ordning som beredningen har föreslagit angående lagstiftning. De bör därför icke lämpligen behandlas i den nya regeringsformens kapitel om lagar och lagstiftning utan bör – med vissa jämkningar av formell natur – inarbetas i övergångsbestämmelserna. Även i denna del överensstämmer beredningens förslag med FU:s. I likhet med FU vill beredningen framhålla att den valda tekniken självfallet inte innebär något förord från beredningens sida till förmån för den ena eller den andra lösningen av problemet om det framtida förhållandet mellan stat och kyrka.

Ifråga om femte stycket hänvisas till motiveringen till 1 kap. 5 § RF.

Prästeståndets privilegier

Enligt 114 § i 1809 års regeringsform skall de forna rikståndens privilegier, förmåner, rättigheter och friheter fortfarande gälla, där de ej ägt oskiljaktigt sammanhang med den ståndet förut tillkommande representationsrätten och således upphört med denna. Ändring eller upphävande därav får ej ske, utan genom konungens och riksdagens sammanstämmande beslut och med bifall, om frågan rör ridderskapets och adelns eller prästerskapets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter, i förra fallet av ridderskapet och adeln samt i det senare av allmänt kyrkomöte.

Beträffande frågorna om vilka urkunder och författningar som har privilegienatur och i vilken utsträckning de olika privilegierna fortfarande har rättslig betydelse må hänvisas till framställningen i FU:s betänkande (SOU 1963:17 s. 489 ff.). Vad angår borgarståndets privilegier bör tilläggas följande. Genom statsmakternas beslut 1964 överläts de s. k. donationsjordarna till städerna med full äganderätt varjämte den s. k. tolagsersättningen och de särskilda ersättningarna för förlorade tullfriheter m. m. avvecklades. Vidare skall enligt beslut år 1969 det av vissa städer utövade auktionsmonopolet upphöra vid utgången av 1972. Efter dessa ändringar kvarstår av städernas särskilda rättigheter i förhållande till staten endast vissa städers egenskap av stapelstad, vilken egenskap numera uteslutande markeras genom vissa särregler i tullagstiftningen. Denna lagstiftning ses f. n. över av tullagstiftningskommittén.

Såvitt grundlagberedningen har kunnat finna har de privilegier som en gång tillförsäkrats adeln och ridderskapet, borgarståndet och bondeståndet antingen upphört att gälla eller också helt mist sin betydelse. Beredningens förslag innebär att det särskilda grundlagsskyddet för dessa privilegier avskaffas. Däremot är det oklart i vilken utsträckning prästerskapets privilegier alltjämt gäller och har någon betydelse. Spörsmålet härom tillhör de frågor som övervägs inom 1968 års beredning om stat och kyrka. Mot denna bakgrund synes det lämpligast att i detta liksom i övriga hänseenden som har samband med förhållandet mellan staten och kyrkan låta 1809 års regeringsforms bestämmelser i ämnet gälla övergångsvis.

De under 9 föreslagna bestämmelserna torde böra upphävas sedan beslut fattats om de framtida relationerna mellan staten och kyrkan. Lämpligen bör först i samband därmed prövas frågan om bestämmelserna skall ersättas av andra offentligrättsliga regler och hur dessa i sådant fall skall utformas.

2 Riksdagsordningen

2.1 *Förslagets uppläggning*

Grundlagberedningen har redan i avsnitt 1.1 i specialmotiveringen angivit dels hur regelstoffet om riksdagen bör fördelas mellan RF och RO, dels vilken statsrättslig ställning som RO bör ha. Som där framgår kommer den nya RO att innehålla bestämmelser enbart om riksdagens arbetsformer och organ, däremot – till skillnad från nuvarande RO – inte om riksdagens bildande. Alla regler om riksdagsarbetet och riksdagens olika institutioner har emellertid inte fått sin plats i beredningens RO. Vissa konstitutionellt viktiga föreskrifter om riksdagsarbetet har tagits in i 3 kap. i förslaget till RF. I 12 kap. i samma förslag har inrymts särskilda stadganden om riksdagen och dess arbete under krig och krigsfara. Strödda bestämmelser om riksdagsproceduren förekommer i andra kapitel i RF, som också innehåller grundläggande regler om vissa riksdagsorgan. Beredningen räknar därjämte med att åtskilliga bestämmelser om riksdagsorgan liksom hittills kommer att ha sin plats i fristående instruktioner och reglementen.

Den föreslagna RO svarar inte bara mot den del av nuvarande RO som reglerar riksdagsproceduren m. m. utan också mot den nuvarande riksdagsstadgan. Detaljbetonade föreskrifter har nämligen i förslaget förts till särskilda tilläggsbestämmelser. Om uppdelningen av RO på huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser hänvisas till avsnitt 1.1 i specialmotiveringen.

Beredningens förslag till RO bygger på samma systematik som FU:s förslag. Även innehållsmässigt har de båda förslagen nära släktskap. Liksom FU:s förslag är beredningens traditionellt i den bemärkelsen att det i hög grad har bibehållit det nuvarande riksdagsskickets struktur. I åtskilliga hänseenden har beredningen fört FU:s förslag till reglering vidare. För dessa delar hänvisas en gång för alla till FU:s motiv, SOU 1963:18 (remissyttrandena återfinns i SOU 1965:37).

Efter 1963 har presenterats flera utredningsförslag om reformering av riksdagsarbetets organisation. En parlamentarisk arbetsgrupp undersökte 1964 arbetsformerna för en enkammarriksdag med 350 ledamöter. 1965 avgav den samma år tillsatta riksdagens organisationsutredning ett betänkande med förslag rörande effektivisering av riksdagsarbetet (se KU 1965:47). I sitt förslag till enkammarriksdag behandlade grundlagberedningen också riksdagens arbetsformer (SOU 1967:26 s. 113 ff). De ändringar som föreslogs och sedermera genomfördes inskränkte sig emellertid till vad som påkallades av omläggningen av kammarsystemet. Beredningen har därefter, som tidigare har nämnts, i delbetänkanden föreslagit en ny utskottsorganisation – en sådan infördes 1971 – och ett system med ersättare för riksdagsledamöterna.

De förslag, som beredningen sålunda tidigare har lagt fram på riksdagsområdet, har i

det väsentliga byggts in i nu föreliggande förslag till ny RO. I övrigt har arbetet på den nya riksdagsordningen i stora stycken haft karaktären av en mera tekniskt betonad översyn. Omläggningen av riksdagens årliga arbetsperiod har emellertid föranlett åtskilliga ändringar. Beredningen har vidare sett det som en angelägen uppgift att inom ramen för riksdagsårets uppläggning effektivisera och rationalisera riksdagsarbetet. Beredningens överväganden i denna del har fått en samlad redovisning i ett följande avsnitt under rubriken till RO, 2.3. I ett annat sådant avsnitt, 2.4, diskuteras översiktligt frågor som gäller riksdagens informationsbehov. I flera andra hänseenden har beredningen övervägt mera djupgående reformförslag men har funnit skälen att gå ifrån nuvarande ordning otillräckliga; så beträffande frågeinstituten, offentligheten i utskotten, initiativreglerna och voteringsmetoden.

Beredningen har lagt huvudvikten vid den reglering som bör göras i huvudbestämmelserna i RO. Tilläggsbestämmelserna har i väsentlig omfattning hämtats från gällande RSt. Beredningen har funnit det ändamålsenligt att frågor av organisatorisk karaktär men utan större betydelse för utformningen av huvudbestämmelserna i RO utreds genom riksdagens egen försorg. Inte heller presenterar beredningen förslag till ändringar i instruktioner och andra sådana "interna" föreskrifter.

Den centrala uppgiften för en riksdagsordning kan sägas vara att ange gången för de egentliga riksdagsärendenas behandling. Som ovan antyddes vilar beredningens förslag på samma principer som för närvarande bestämmer handläggningsgången i den svenska riksdagen. Förslag skall alltså väckas i särskilt angiven ordning och hänvisas till utskott utan föregående kammarbehandling. Utskotten är fasta och specialiserade. Sedan utskott har avgivit yttrande över ett förslag, avgörs detta efter i regel endast en kammarbehandling. Riksdagen måste ta ställning till alla icke återkallade förslag inom viss tid från det att de väcktes. – Bestämmelserna om ärendenas behandling har samlats i tre kapitel, 3, 4 och 5 om ärendenas väckande, beredning respektive avgörande. Dessa kapitel kan sägas bilda kärnan i den nya RO.

I kapitlen närmast efter dem som gäller behandlingen av de egentliga ärendena ges bestämmelser om två andra slag av handläggning inom riksdagen: i 6 kap. finns föreskrifter om interpellationer och frågor till minister, i 7 kap. ges allmänna bestämmelser om val inom riksdagen och i 8 kap. finns särregler om val till vissa riksdagsorgan. Sistnämnda kapitel innehåller därjämte viss reglering av förfarandet i riksdagsorgan. RO inleds och avslutas med kapitel med mera allmänna bestämmelser om riksdagsarbetet. 1 kap. handlar sålunda om riksmöten och 2 kap. om kammarsammanträden. Det sista kapitlet, 9 kap., tar upp bestämmelser om personal och förvaltning.

Vid sidan av de slutliga avgöranden som riksdagen träffar i ärenden och i val kan den ha att fatta beslut i mer eller mindre fristående frågor av procedurmässig art (se om terminologin följande avsnitt). Någon uttömmande reglering av handläggningen av sådana frågor ges inte i RO, utan riksdagen och talmannen får en viss frihet att bestämma handläggningsordningen. Många gånger framgår det emellertid av de särskilda föreskrifterna i RO eller ligger i sakens natur vilket förfarande som är tillämpligt. Allmänt kan sägas att, om inte annat framgår, förslag i procedurfrågor kan resas formlöst i kammaren av varje ledamot; motionsinstitutet gäller inte annat än förslag i egentliga ärenden. Om beredning av andra frågor än ärenden görs ett uttalande i kommentaren till 4 kap. 1 §, och om beslutsförfarandet i procedurfrågor finns en anteckning under rubriken till 5 kap.

2.2 *Terminologiska frågor*

Ordet "riksdag" används för närvarande i grundlagarna i flera olika betydelser. Denna flertydighet är olämplig och kan vålla missförstånd. Beredningen föreslår därför en mera differentierad terminologi.

Beteckningen *riksdag* bör enligt bered-

ningens mening förbehållas statsorganet, folkrepresentationen. Beteckningen har i beredningens förslag en mera allmän, överordnad betydelse, som innefattar skilda organisationsformer: plenum, utskott, delegation, etc. För den viktigaste organisationsformen, sammankomsten med i princip riksdagens alla ledamöter, använder beredningen termen *kammaren*. – Som namn på sammanträdesperiod för riksdagen föreslår beredningen ordet *riksmöte*. Samma term användes av FU. Angående beteckningar för skilda slag av riksmöten hänvisas till motiveringen till 1 kap. Ordet "riksdag" kommer alltså med beredningens förslag inte längre att beteckna riksdagens möte. Likaså undviker beredningen att använda ordet för att utmärka den under ett visst år eller ett visst riksmöte verksamma folkrepresentationen ("1969 års riksdag").

Med *riksdagens organ* avser beredningen organ som helt eller delvis utses av riksdagen, alltså även riksdagens verk. Kammaren faller utanför beteckningen.

Det har redan sagts att handläggningen av "ärenden" är riksdagens centrala uppgift. Med ett *ärende* förstår beredningen en sakfråga, till vilken riksdagen som statsorgan skall eller kan ta ställning. Vilka dessa sakfrågor är bestäms av reglerna om riksdagens behörighet och uppgifter t. ex. i fråga om lagstiftning, budgetreglering, regeringsbildning och parlamentarisk kontroll. Också redogörelse från riksdagsorgan (eller från regeringen) och konstitutionsutskottets granskningsbetänkande ger enligt beredningens terminologi upphov till ärende, fastän riksdagen i dessa fall inte behöver fatta annat beslut än att lägga redogörelsen eller betänkandet till handlingarna; ett sådant beslut är emellertid ibland förbundet med en meningsyttring.

Val inom riksdagen räknas inte till "ärenden". Inte heller interpellationer eller frågor till minister är enligt förslaget "ärenden".

Under behandlingen av vad som har betecknats som ett ärende (och likaså i samband med val) kan det uppkomma procedurfrågor av olika slag, om vilka riksdagen måste besluta. Det kan t. ex. gälla fråga om till vilket utskott ett förslag skall hänvisas eller fråga om att begränsa yttranderätten vid viss överläggning. Sådana frågor hänförs inte till kategorin ärenden. Dit hör inte heller mera fristående frågor av tillämpningskaraktär angående riksdagsarbetet: frågor om att avsluta eller förlänga ett riksmöte, om att fastställa tiden för början av lagtima riksmöte, om att bevilja ledamot ledighet, om att tillsätta ett särskilt utskott för att lätta arbetsbördan för andra, m. fl.

Angelägenhet som gäller förfarandet eller arbetet i riksdagen och som inte är ärende, benämner beredningen *fråga*. Samma ord används emellertid också för att allmänt beteckna ett handläggningsämne, vare sig det gäller ärende, procedurfråga eller annat.

2.3 *Riksdagens arbetsplanering*

2.3.1 Arbetsläget under senare år

Riksdagens arbetsuppgifter har under det senaste decenniet blivit både mer omfattande och mer komplicerade. Sifferuppgifterna i bilagorna 5–9 belyser utvecklingen. Denna återspeglas även i statistiken över kammarsammanträdena, bilagorna 10–12. Plenitidens längd har som väntat påverkats också av övergången till *en* kammare med ett ganska stort antal ledamöter. Det framgår av redovisningen att kammararbetet i den nya riksdagen under dess första arbetsår har varit påtagligt mera betungande än i tvåkammarriksdagen. Antalet plenitimmar var sålunda under 1971 610, ett tal som med nära etthundrafemtio timmar överstiger plenitiden i andra kammaren under det år, 1967, då plenitiden där var längst. Antalet kvällsplena uppgick våren 1971 till 25 mot 16 i andra kammaren vårsessionen 1970.

Väl så betydelsefull som den sammanlagda sammanträdestiden i riksdagen under ett år är plenitidens och arbetsuppgifternas fördelning mellan och inom riksdagens arbetsperioder. Från bilagorna 5, 7, 10, 11 och 13 kan inhämtas att en fortgående arbetsutjämning under senare år har kommit till stånd mellan vår- och höstsessionerna. Höstsessionen tor-

de dock ännu vara mindre arbetstyngd än vårsessionen. Maj månad är alltjämt den mest belastade. Under åren 1966–1970 föll genomsnittligt omkring 39 procent av vårsessionens plenitid på maj månad. Motsvarande siffra för åren 1952–1965 var 45 procent. År 1971, då vårsessionen måste förlängas tre dagar in i juni, inföll 38 procent av kammarens sammanträdestid under våren i maj och juni. Det är då att märka att hela denna tid med drygt 33 procent översteg plenitiden i andra kammaren under våren 1970. Antalet kvällsplena i maj–juni 1971 var tolv.

2.3.2 Kritik mot nuvarande arbetsförhållanden

Det är tydligt att den verklighet som avspeglas i de nyss redovisade siffrorna, särskilt dem från 1971, är otillfredsställande. Skall riksdagsarbetet forceras starkt mot arbetsperiodens slut, kan syftet med riksdagens prövning av ärendena delvis förfelas. Långa diskussioner i kammaren försätter, särskilt under denna tid, lätt kammaren i tidsnöd och medför en snedbelastning av debattiden mellan olika ärenden och mellan olika talare i samma ärende. Arbetet under sena kvällstimmar innebär fysiska och psykiska påfrestningar på ledamöter och tjänstemän. Överläggningar och beslut i kammaren under kvällar och nätter hamnar lätt i ett "publicistiskt mörker" och förmedlas inte i önskvärd omfattning till allmänheten. Utsträckta kammaröverläggningar kan komma att inkräkta på utskottsarbetet och förskjuta tyngdpunkten i riksdagsbehandlingen i riktning från en verklig granskning av förslagen mot meningsutbyten från låsta positioner. Och sist men inte minst: riksdagsarbetet tenderar att ta all ledamöternas tid i anspråk med bristande kontakter med yttervärlden till följd.

2.3.3 Hur kan arbetsförhållandena förbättras?

Beredningens förslag i fråga om riksdagens kompetens och rätten att där väcka initiativ innebär inte något som kan förmodas leda till minskad arbetstillströmning till riksdagen. Tvärtom har man anledning att räkna med att den offentliga verksamhetens expansion leder till att riksdagsärendena för framtiden ökar i antal, omfattning och svårighet.

Vissa övergångssvårigheter har sannolikt gjort arbetsförhållandena mera pressande under enkammarriksdagens första arbetsår än de eljest skulle ha varit. Enligt grundlagberedningens bedömande har man emellertid knappast fog för att räkna med att – om inga särskilda åtgärder sätts in – arbetstiden i kammaren går ned mera väsentligt under kommande år. De ökade krav som enligt det nyss sagda kan komma att ställas på riksdagen kan visa sig mer än väl uppväga vad som tidsmässigt vinns genom den naturliga anpassningen till nya arbetsförhållanden. Under alla omständigheter måste man kalkylera med och bereda sig på att möta en sådan utveckling.

I 4.7 i den allmänna motiveringen har beredningen angett de ramar som bör gälla för det årliga riksdagsarbetet. Som där framgår bör riksdagsordningen öppna möjligheter för riksdagen att inleda riksmötet redan i september. Avsikten är emellertid inte att den ökade elasticitet som riksdagsordningen på så sätt förlänar åt riksmötet skall leda till någon permanent förlängning av den årliga arbetsperioden. Det är angeläget att riksdagsledamöter som så önskar kan vara verksamma inom sitt "vanliga" yrke under ej alltför kort tid årligen. Riktpunkten bör vara att riksdagsarbetet skall hinnas med inom loppet av sju och en halv till åtta månader.

Med de angivna förutsättningarna blir medlet att skapa ändamålsenliga arbetsförhållanden i riksdagen *arbetsplanering* – ordet här taget i vidsträckt bemärkelse. I första hand aktualiseras frågor om det årliga riksmötets uppläggning och om riksdagens långsiktiga arbetsplanering. Ett huvudmål såväl

för den författningsmässiga regleringen som för de arbetsledande organens ansträngningar bör vara att åstadkomma en utjämning över riksdagsåret. Vidare kräver sättet att disponera riksdagens arbetsvecka och arbetsdag sin uppmärksamhet. Men också frågorna om detaljplaneringen av riksdagsdebatterna och om debattrestriktioner måste föras in i detta sammanhang.

2.3.4 Propositionernas avlämnande

Propositionerna utgör den mest omfattande posten i riksdagens arbetsmaterial. Propositoner som avser statens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår skall för närvarande i princip avlämnas till riksdagen inom sjuttio dagar från riksdagens öppnande. För övriga propositioner, som enligt regeringens mening bör behandlas under vårsessionen, gäller en motsvarande tidsgräns om nittio dagar. Gränserna kan efter regeringens bedömande överskridas om vissa i RO angivna skäl föreligger.

En väsentlig orsak till den besvärande arbetstoppen i maj utgör dröjsmålen med avlämnandet av propositioner under våren. Dessa dröjsmål har sedan lång tid varit en källa för kritik och ett återkommande tema i utredningar om riksdagens arbetsformer. Senast har konstitutionsutskottet i sitt granskningsbetänkande för 1971, nr 34, påtalat förseningar i propositionsavlämnandet under 1970 och en kraftig anhopning av propositioner till vissa tider samt en allt större allmän förskjutning under senare år i propositionsavlämnandet till den senare delen av vårsessionen. – Spridningen och förseningen i propositionsavlämnandet vissa år framgår av bilaga 5.

Det är givetvis otillfredsställande att vårens propositioner avlämnas så sent att arbetet under maj månad måste forceras starkt. Själva anhopningen av samtidigt avlämnade propositioner försvårar därjämte för riksdagsledamöterna att väcka följdmotioner och leder, som konstitutionsutskottet har påpekat i ovannämnda betänkande, till en bristfällig redovisning av förslagen i massmedierna.

När det gäller att få till stånd en bättre sakernas ordning är de givna utgångspunkterna att varje proposition bör avlämnas i god tid före den tidpunkt då riksdagen senast måste träffa sitt avgörande och att tillflödet i övrigt bör vara sådant att motions-, utskotts- och kammararbetet kan flyta jämnt. Att kräva att merparten av propositionerna skulle läggas på riksdagens bord i början av riksmötet vore knappast realistiskt. Vad man kan inrikta sig på är att propositioner så långt sig göra låter lämnas kontinuerligt under hela året. Men detta är inte tillfyllest för att riksdagen skall kunna skaffa sig det erforderliga underlaget för sin arbetsplanering. Riksdagen måste också få del av planer över propositionsavlämnandet. Regeringen bör göra upp dessa planer i samråd med riksdagens arbetsledande organ. Det är angeläget att planerna hålls.

De angivna riktlinjerna bör komma till uttryck i riksdagsordningen. Ett dylikt lagfästande lär emellertid inte vara nog för att man skall kunna hoppas på avsevärt drägligare arbetsförhållanden under det årliga riksmötets slutskede. Flera omständigheter samverkar till att riksdagens arbetsbelastning kommer att förbli starkast under senvåren. Budgetbehandlingen tar sin stora tribut av arbetstiden. Många propositioner har samband med budgeten och måste därför behandlas jämsides med budgetpropositionen. Semestrarna under sommaren och regeringens budgetarbete under hösten gör det svårt att öka antalet propositioner som avlämnas på hösten. Ofta ter det sig angeläget att inte fördröja genomförandet av en reform från den 1 juli till den 1 januari genom att vänta till hösten med riksdagsbehandlingen av en proposition. – Särskilda regler bör därför gälla för propositionsavlämnandet under våren. Grundlagberedningen vill föreslå en lösning som innebär att riksdagen skaffar sig ett fastare grepp om propositionstillströmningen under den aktuella tiden och att propositionsfristerna förkortas något.

Budgetpropositionen bör i regel läggas

fram senast den 10 januari. Andra anslagspropositioner – utom kompletteringspropositionen – bör i princip avlämnas senast den 10 mars (mot omkring den 20 mars för närvarande). Också för andra propositioner än anslagspropositioner bör uppställas en sista dag, vilken skall gälla under förutsättning att det förslag som innefattas i propositionen är avsett att träda i kraft vid halvårsskiftet eller att regeringen eljest anser det erforderligt att propositionen slutbehandlas innan riksmötet avslutas på våren. I detta fall bör fristen gå ut den 31 mars (mot omkring den 10 april för närvarande).

Det är tydligt att de uppställda tidsgränserna inte kan vara absoluta. I undantagsfall måste regeringen kunna avlämna propositioner efter fristernas utgång med anspråk på att få dem behandlade under pågående riksmöte. Främst i åtanke kommer förslag som föranleds av sent inträffade förhållanden och vars genomförande inte kan anstå. Beredningen föreslår emellertid att det i framtiden i allmänhet skall ankomma på riksdagen att avgöra om propositionstiderna av särskilda skäl skall få överskridas. Riksdagens medgivande skall enligt förslaget lämnas i förväg, innan propositionen väcks. Talmanskonferensen skall yttra sig över en begäran från regeringen att få väcka en proposition efter den stipulerade tidens utgång.

Mot förslaget skulle kunna invändas att riksdagen redan i uppskovsinstitutet har ett maktmedel mot att propositioner avlämnas för sent under riksmötet. Skillnaderna är emellertid inte oväsentliga. Med beredningens förslag blir frågan, huruvida proposition som inte avlämnas före fristens utgång skall behandlas under riksmötet eller ej, obligatoriskt föremål för särskild prövning och, kan man anta, i många fall offentlig debatt. Denna prövning äger därjämte rum utan att riksdagen är utsatt för det tryck som kan följa av att en proposition, som förutsätter riksdagsbehandling före riksmötets slut, redan ligger på riksdagens bord.

Att ett förslag är brådskande bör i princip inte föranleda att man gör avkall på kravet på förhandsmedgivande från riksdagen för att en proposition skall få avlämnas efter propositionsfristens utgång. Endast i de mycket sällsynta fall då regeringen finner att stor skyndsamhet är av nöden och att det skulle vara till avsevärd olägenhet att avvakta den förlängning av riksdagsbehandlingen, som förhandsprövningen för med sig, bör kravet på medgivande frånfallas. En dylik situation kan föreligga när regeringen vill föreslå en höjning med omedelbar verkan av en indirekt skatt i stabiliseringspolitiskt syfte.

Beredningen vill särskilt understryka att tillströmningen av propositioner *inom* de uppställda fristerna bör vara jämn. Kan man trots sådana bemödanden förutse en viss anhopning av propositioner till fristens slut, bör riksdagen överväga att i begränsad utsträckning utnyttja möjligheten att medge att fristerna överskrids, så att tillflödet av regeringsförslag tänjs ut till fromma för arbetet med följdmotioner och för publiciteten kring förslagen. Medgivande för detta ändamål bör regeringen emellertid begära i god tid och som ett led i samplaneringen av riksdagsarbetet mellan regering och riksdag. Medgivanden att överskrida propositionstiderna får inte heller ges sådan omfattning att förkortningen av fristerna i realiteten uteblir.

Att propositionstiderna förkortas på våren torde få som följd en ökning av andelen propositioner, som väcks under hösten eller som väcks tidigare men avgörs först under hösten. En sådan utveckling stämmer väl med beredningens allmänna målsättning att få till stånd en jämn spridning i propositionsavlämnandet över hela året. Beredningen är medveten om att under en övergångstid förslag, som med nuvarande ordning hade kunnat behandlas i riksdagen under våren, med den tänkta nyordningen kan komma att avgöras först påföljande höst. En viss fördröjning av ett mindre antal inte alltför trängande reformer får bli det pris som betalas för att riksdagen inte av tidsskäl skall nödgas inskränka prövningen av framlagda förslag.

Grundlagberedningen har inte funnit det

nödvändigt att stadga särskilda frister inom vilka propositioner skulle avlämnas för att bli behandlade före årsskiftet.

2.3.5 De fristående motionerna

Liksom hittills bör motioner som inte anknyter till propositioner eller särskilda riksdagsinitiativ få väckas endast under en begränsad tid av året. Förläggningen av en allmän motionstid är väsentlig för hur det årliga riksmötet kommer att gestaltas. Grundlagberedningen har prövat flera olika lösningar inom ramen för det schema för det årliga riksdagsarbetet och för budgetprövningen, som beredningen nu förordar. Den tanken inställer sig lätt att den allmänna motionstiden bör förläggas till de första veckorna av det under hösten inledda riksmötet. Det är emellertid utomordentligt svårt att lösgöra en allmän motionstid från rätten att väcka följdmotioner med anledning av budgetpropositionen, som ju skulle lämnas i januari. Att – helt eller delvis – dubblera den allmänna motionstiden skulle leda till en splittring av arbetsresurserna och i vissa fall rentav till dubbelhandling av samma fråga och motverka strävan att få överblick över arbetsmaterialet för en längre tid framåt. Beredningen har därför stannat för att föreslå att endast *en* allmän motionstid om året skall stå till buds och att denna som nu skall infalla under tiden närmast efter det att budgetpropositionen har lagts fram. Det bör betonas att lösningen från motionärernas synpunkt är fördelaktig: de allmänna motionerna kan förberedas inom partierna under hösten, medan riksdagen är samlad, och motionärerna kan, om de så vill, använda budgetpropositionen som grundval för sina förslag. Med den valda lösningen är det tydligt att en betydande del av de allmänna motionerna kommer att behandlas först på hösten under nästa riksmöte.

2.3.6 Den långsiktiga planeringen

Av vad som hittills har sagts om riksdagsbehandlingen av propositioner och motioner framgår att det årliga riksmötet i fråga om ärendenas behandling blir en mycket öppen enhet. Inte heller riksdagens valperiod skall bilda någon sluten enhet för handläggningen av ärenden. Däremot bör alltfort iakttas att ärendena i allmänhet skall ha blivit avgjorda omkring ett år efter det att de anhängiggjordes. Därjämte måste uppställas en yttersta tidsgräns inom vilken ett ärende skall vara slutbehandlat. Denna har beredningen dragit vid utgången av kalenderåret efter det då ärendet väcktes.

Planeringen av riksdagsarbetet måste med den gjorda uppläggningen sträcka sig över till nästa årliga riksmöte och vara "rullande". Frågan om uppskov med behandlingen av ärende till hösten bör uppmärksammas på ett tidigt stadium av vårens riksdagsarbete. Strängt taget vore det i god överensstämmelse med det anlagda synsättet att ärenden, som inte var avgjorda vid slutet av det årliga riksmötet, automatiskt flyttades till nästa lagtima riksmöte. I syfte att förbehålla kammaren den yttersta kontrollen över frågan om anstånd med ett ärendes behandling föreslår beredningen dock att ordningen med formligt uppskovsbeslut behålls. Skall denna kontroll bli mera än en formalitet, måste uppskovsfrågorna underställas kammaren i god tid före riksmötets slut.

Att riksdagsarbetet under höst och vår bildar en sammanhängande arbetsperiod lär medverka till att den första tiden på det nya kalenderåret kan utnyttjas bättre än nu, särskilt i fråga om kammararbetet. Möjligheten att låta behandlingen av ärenden som är anhängiga under hösten anstå till efter årsskiftet bör i första hand utnyttjas beträffande propositioner och, i den mån också utskottsberedningen skall skjutas till efter julferierna, då främst sådana, som handläggs av utskott utan eller med relativt föga betungande budgetärenden. Den redan införda uppdelningen av budgetberedningen på nästan samtliga utskott gör f. ö. att ett ganska intensivt utskottsarbete över lag kan sättas i gång utan dröjsmål efter juluppehållet, något som torde verka i riktning mot en tidigare avslutning av kammarbehandlingen av flerta-

let budgetärenden under våren.

Beredningen har inte funnit skäl att föreslå ändringar i fråga om vilka organ som skall handha arbetsplaneringen eller i vilka former denna skall försiggå.

2.3.7 De allmänpolitiska debatterna

På grundlagberedningens förslag (SOU 1969:62 s. 62) delades 1971 den tidigare s. k. remissdebatten i början av året upp i dels en allmänpolitisk debatt, som hölls den 19–22 januari, dels en finansdebatt, som hölls den 3 mars i anledning av finansutskottets utlåtande över finansplanen. Erfarenheterna av den nya ordningen är väl inte helt gynnsamma. Det är svårt att avskärma de samhällsekonomiska och statsfinansiella spörsmålen från den första debatten. Finansdebatten kommer därigenom lätt i skymundan. Härtill medverkar att de båda debatterna kommer ganska nära varandra. För motionsarbetet är det hindersamt att den allmänpolitiska debatten infaller under den allmänna motionstiden. Motionsarbetet i sin tur försvårar för ledamöterna att i kammaren följa debatten i önskvärd utsträckning.

Grundlagberedningen anser att det är av värde att det åtminstone en gång årligen anordnas en debatt i riksdagen, som spänner över hela det politiska fältet. Debatten möjliggör en diskussion av de långsiktiga politiska målen och av den allmänna politiska situationen. Varje ledamot får tillfälle att utan att vara bunden till visst ärende föra fram synpunkter som han finner angelägna. Debatten ger på så sätt en bild av vilka samhällsfrågor som är dagsaktuella och speglar frontställningarna mellan partier och andra grupperingar.

Beredningen tänker sig att det årliga riksmötet skall inledas med en öppningshögtidlighet. Vid denna bör statsministern i allmänhet avge en regeringsförklaring, vari regeringens politik skisseras. Det förefaller naturligt att denna förklaring får bilda utgångspunkt för en sådan allmän debatt, som ovan har angivits. Denna bör hållas snarast möjligt efter det att riksmötet har öppnats, dock först sedan riksdagen har förrättat de val som ankommer på den. Särskilt efter riksdagsval framstår en inledande, allmän debatt som påkallad. Leder ett riksdagsval till regeringsskifte, bör såväl regeringsförklaring som den därpå följande debatten anstå till dess ny regering har bildats. – Beredningen föreslår nedan vissa åtgärder som syftar till att göra den allmänpolitiska debatten mera intresseväckande än den är för närvarande.

Vissa av skälen för en "remissdebatt" i januari synes ha ryckts undan för framtiden. Finansdebatten har i princip redan övertagit remissdebattens klassiska roll i fråga om meningsutbytet kring de grundläggande budgetpolitiska frågorna. Och en allmän debatt i januari kommer inte längre att utgöra upptakten till arbetet under ett nytt riksmöte eller en ny valperiod. De arbetsmässiga olägenheterna med januaridebatten har redan framhållits. Beredningen anser att det är tillfyllest att riksdagen håller *en* rent allmänpolitisk debatt under ett vanligt riksdagsår och föreslår att den allmänpolitiska debatten i januari slopas. Beredningen förutsätter att finansdebatten i fortsättningen äger rum en eller ett par veckor tidigare än vad fallet var 1971.

2.3.8 Detaljplaneringen

Även om strävandena att jämna ut riksdagens arbetsbörda över hela riksmötet skulle visa sig bära frukt, måste man likväl räkna med att arbetssituationen för kammarens del kommer att bli pressad under vissa perioder, särskilt mot slutet av riksmötet på våren. Nästa fråga blir därför om något står att vinna på en omdisposition av riksdagens arbetsschema, sett över en kortare tid, främst veckoschemat. En möjlighet vore att låta riksdagens arbetsvecka, som nu vanligen omsluter tisdag t. o. m. fredag, normalt omfatta ytterligare en dag, t. ex. måndagen. Beredningen avvisade 1967 tanken på en utsträckning av arbetsveckan och har inte funnit skäl att frångå denna uppfattning. Snarare torde önskemålet att vissa dagar i veckan kan hållas öppna för ledamöternas

kontakter med det dagliga livet och med organisationer och kommunalt arbete nu te sig än angelägnare. – Grundlagberedningen motsätter sig likaså uppslaget att alltid inleda kammarsammanträdena på förmiddagarna och förlägga utskottsarbetet till kvällstid. Beredningsarbetet skulle uppenbarligen bli lidande härpå.

Ett par smärre ändringar bör emellertid kunna prövas. Erfarenheten har visat att vid enstaka tillfällen i pressade arbetslägen behov har förelegat för utskott att sammanträda samtidigt med kammaren. Beredningen föreslår med tanke på sådana undantagssituationer att det nuvarande förbudet mot samtidiga kammar- och utskottssammanträden mjukas upp. Det bör vara möjligt för ett utskott att om enighet därom i förväg föreligger sammanträda medan sådana förhandlingar i kammaren pågår, som gäller annat än val eller avgörande av ärende. Det är då närmast fråga om sammanträde där interpellationer eller frågor besvaras. – Beredningen vill framhålla vikten av att varje utskott planerar sitt arbete noggrant. Inhämtade upplysningar om utskottens sammanträdestider under vårsessionen 1971 ger vid handen att fredagarna utnyttjas för utskottssammanträden i ringa omfattning. De torde kunna tas i anspråk oftare. För kammarens del kan man peka på möjligheten att låta plenum utan avbrott fortgå längre än nu, t. ex. till klockan 19. Härigenom kan i många fall kvällsplenum undvikas. Behöver sammanträde likväl äga rum på kvällen, bör middagspausen kunna förkortas. En omläggning av arbetsschemat efter nu angivna riktlinjer genomförs försöksvis under vårsessionen 1972. – Tid torde också kunna vinnas genom att man strävar efter att föra samman olika punkter i ett utskottsutlåtande eller två eller flera, varandra närstående utlåtanden i block för debatt respektive votering i ett sammanhang. Genom planering av utskotts- och kammararbetet bör så långt möjligt tillses att ärenden, som har nära samband med varandra, förs fram till avgöranden i kammaren samtidigt. I viss omfattning har den skisserade ordningen försöksvis tillämpats under 1971. Erfarenheterna har varit goda.

2.3.9 Debattbegränsningar erfordras

De nyss angivna åtgärderna torde emellertid inte visa sig tillräckliga. Den utvägen återstår att pröva att man, när så behövs, direkt inriktar sig på att begränsa längden på kammardebatterna.

På grundlagberedningens förslag fick riksdagen fr. o. m. 1971 genom en föreskrift i 52 § fjärde stycket RO befogenhet att på förslag av talmannen genom särskilt beslut begränsa tiden för varje anförande i viss fråga. Något beslut om tidsbegränsning fattades dock inte under år 1971. Särskilda inskränkningar i yttranderätten gäller vid svar på enkla frågor. Grundlagberedningen har under våren 1971 inhämtat yttranden från riksdagens partigrupper huruvida det behövs ytterligare restriktioner för debatterna i kammaren. Svaren ger uttryck för den uppfattningen att fortsatta försök bör göras att begränsa debattiden på frivillighetens väg, innan man tillgriper skärpt lagstiftning. I svaren diskuteras olika metoder att efter överenskommelse förkorta överläggningarna i kammaren. Därvid anknyter partigrupperna dels till vissa synpunkter i frågan som har framförts i en inom beredningens sekretariat upprättad promemoria, dels till en överenskommelse våren 1971 inom riksdagen om förhandsanmälan och tidsangivelse för anförande inför vissa större debatter.

Grundlagberedningen har för sin del kommit till den uppfattningen att man mera målmedvetet än hittills måste inrikta sig på att hålla talartiden i kammaren inom vissa gränser.

En sådan strävan kan som tidigare har framhållits ses som ett inslag i planeringen av riksdagens arbete. Det är nämligen inte givet att det i och för sig mycket starka önskemålet om obeskuren yttranderätt i kammaren obetingat skall ha företräde framför andra intressen med vilka det kan komma i konflikt. En medveten avvägning bör komma till stånd. Särskilt kan framhållas att en

obegränsad frihet för ledamöterna att föra fram synpunkter och argument i kammaren kan komma att binda ledamöterna vid riksdagsarbetet i sådan grad att den hindrar utbyte av åsikter mellan ledamöterna och väljarna.

En styrning av riksdagsdebatterna kan dessutom mången gång vara till gagn för meningsutbytet och de syften som bär upp principen om yttrandefrihet under kammardebatterna. För det första är kanske alternativet en av faktisk tidsnöd framtvingad begränsning av debatten, varvid slumpen delvis blir den som fördelar den tillgängliga tiden mellan olika ärenden och olika talare. För det andra torde kortare, stringentare och mera koncentrerade debatter och anföranden öka intresset för kammaröverläggningarna såväl hos ledamöterna som hos allmänheten.

2.3.10 Frivilliga begränsningar

I första hand bör det ankomma på partigrupperna att i samråd med talmannen på frivillig väg komma till rätta med debattproblemen. De uppslag som har förts fram i partigruppernas yttranden till beredningen bör kunna tjäna till god ledning. Lämpligt synes vara att bygga vidare på metoden med förhandsanmälan och tidsangivelse för anförande. Parallellt härmed bör man kunna inrikta sig på en vidgad planering och fördelning av olika talares insatser i kammaröverläggningarna. Grundlagberedningen skall emellertid i fortsättningen endast diskutera vilka författningsbestämmelser – främst då i riksdagsordningen – som kan anses behövliga.

2.3.11 Föreskrifter i riksdagsordningens huvudbestämmelser om begränsning av debatterna

Debatterna i anledning av svar på interpellationer och enkla frågor tar en avsevärd del av kammarens tid i anspråk. Beredningen för på annan plats (se under 6 kap. RO) fram vissa förslag rörande spörsmålsinstituten. I övrigt vill beredningen föreslå nya föreskrifter i två hänseenden i syfte att begränsa kammardebatten.

För det första bör det – i viss anslutning till nuvarande praxis – i riksdagsordningen slås fast att talmannen skall spela en aktiv roll för att hålla kammardebatterna inom rimliga gränser och att han därvid skall samråda med riksdagsgruppernas företrädare i talmanskonferensen. Talmannen och dessa ledamöter bör kontinuerligt ha sin uppmärksamhet riktad på plenitidens längd och i den mån det behövs överlägga om åtgärder för att förkorta debatterna. Samrådet kan mynna ut i överenskommelser mellan partierna om frivilliga debattbegränsningar, varvid ofta talmannens och kammarkansliets medverkan erfordras, eller också i förslag till riksdagen om formliga beslut om debattrestriktioner för visst fall eller i initiativ till författningsändringar.

För det andra bör möjligheterna att i formell ordning begränsa debatterna vidgas. Riksdagsordningens huvudbestämmelser bör ställa till riksdagens förfogande verksamma medel att styra och begränsa kammardebatterna. De närmare föreskrifter som kan erfordras bör ges i tilläggsbestämmelserna, varigenom en smidigare anpassning till utvecklingen och vunna erfarenheter kan komma till stånd.

Ingrepp i riksdagsledamöternas frihet att yttra sig i kammaren bör emellertid göras med varsamhet. Det finns enligt beredningens mening en gräns för inskränkningar vilken inte får överskridas: *varje ledamot skall äga att* – utan godkännande i förväg av sitt parti eller av annan instans – *ta till orda inför avgörandet av varje ärende* och i varje annan fråga som kan komma under överläggning (jämför 3 kap. 4 § RF).

Med utgångspunkt i det sagda och med beaktande av att föreskrifterna bör vara sådana att de kan bilda grund för och stödja arrangemang med frivilliga överenskommelser föreslår beredningen följande. Riksdagen bemyndigas i riksdagsordningen att utfärda *föreskrifter* som begränsar antalet anföranden som en talare får hålla i en fråga och längden av varje anförande. Bestämmelserna

får utformas så att t. ex. ministrar och partiledare behandlas generösare än andra talare. Möjlighet öppnas också att särskilt begränsa tiden för anförande från icke förhandsanmäld talare. En talare skall dock alltid ha rätt till minst *ett* huvudanförande om sex minuter i en fråga. Vidare lämnas replikrätten ograverad. Inom den angivna ramen kan föreskrifterna varieras på skilda sätt, t. ex. med hänsyn till debattens art, och tillåta undantag och lättnader från restriktionerna. – På förslag av talmannen skall riksdagen vidare i anslutning till en *viss debatt* kunna besluta om restriktioner för denna av det slag som nyss har angivits. En sådan bestämmelse svarar nära mot den nuvarande i 52 § fjärde stycket riksdagsordningen men innefattar mera långtgående befogenheter.

I förening med talmannens befogenheter att bestämma ordningen mellan ärendena på föredragningslistan och ordningen mellan förhandsanmälda talare öppnar de föreslagna bestämmelserna tillräckliga möjligheter till regelstyrning av kammardebatterna. Det torde bl. a. bli genomförbart att, om det anses nödvändigt, så kontrollera en debatt att den kan bringas till sitt slut ungefärligen inom en i förväg fastställd tid. Av avgörande vikt är därvid att praktiskt taget samtliga talare kan förmås att anmäla sig i förväg till debatten.

Utomlands förekommer på flera håll en s. k. clôturebestämmelse, enligt vilken parlamentet kan besluta att avsluta debatten trots att alla som önskar yttra sig ännu inte har talat. Syftet är väl mestadels att lägga hinder i vägen för "filibustertalande". Parlamentarisk obstruktion har emellertid hittills varit den svenska riksdagen främmande. Med hänsyn härtill och då de befogenheter att besluta om debattrestriktioner, som enligt ovan skulle tillkomma riksdagen, fullt utnyttjade sätter en gräns för obstruktionstalande, anser beredningen att någon "clôtureregel" inte bör införlivas med riksdagsordningen.

2.3.12 Föreskrifter i tilläggsbestämmelserna

Beredningen anser att man för närvarande i stort sett kan avstå från att utnyttja en i riksdagsordningens huvudbestämmelser nedlagd befogenhet att i tilläggsbestämmelser föreskriva debattbegränsningar. Försöksvis bör dock begränsningar stipuleras för två fall. För det första bör metoden med förhandsanmälan med tidsuppgift för anförande och därpå grundad planering av en debatt få det stöd som ligger i en begränsning av tiden för inlägg från talare som inte har efterkommit en anmaning från talmannen om förhandsanmälan.

För det andra bör man begränsa längden på anförande i den allmänpolitiska debatt, som enligt vad beredningen har föreslagit ovan skulle hållas kort efter det att det årliga riksmötet har inletts på hösten, och i andra fristående (allmänna) debatter. Tiden kan förslagsvis sättas till 30 minuter för minister och partiledare och till 15 minuter för andra ledamöter. Tidsbegränsningen syftar till att göra de allmänna debatterna mera överskådliga och lättillgängliga. I samma syfte bör man fortsätta på den inslagna vägen med ämnesgruppering av anförandena i den allmänpolitiska debatten och hårdare än hittills styra ledamöternas inlägg till avgränsade ämnesblock. Denna styrning kan göras effektiv genom en föreskrift som uttryckligen berättigar talmannen att tillhålla talare att inte under anförandet lämna det ämne som skall behandlas.

2.3.13 Ministrarnas särställning i debatterna

Minister har för närvarande rätt att få ordet praktiskt taget när som helst och hur ofta som helst under en riksdagsdebatt. Han är inte heller vid replikskifte nödsakad att iaktta den snäva tidsram, som föreskrifterna om genmäle eljest utstakar. Skall det i framtiden bli möjligt att inskränka antalet anföranden som en talare får hålla i samma fråga under kammardebatten, lär det bli

nödvändigt att se över reglerna för ministrarnas ställning i kammardebatten. En omprövning har vid flera tillfällen påkallats också från andra utgångspunkter. Ministrarnas förmånsläge i förhållande till andra talare i riksdagen har kritiserats. Å ena sidan har hävdats att de skall underkastas samma regler som övriga talare. Å andra sidan har yrkats att gruppledare eller annan talesman för en riksdagsgrupp skulle få samma företräde i debatterna som ministrar.

Enligt beredningens mening kan man inte bortse från att den nuvarande ordningen, formellt sett, skänker ministrarna ett betydande övertag i meningsutbyten med andra talare. Man bör därför överväga om en viss utjämning kan komma till stånd. Att därvid välja den vägen att vissa ledande riksdagsmän utanför regeringskretsen jämställs med ministrarna anser beredningen inte lyckligt. Debatterna skulle ytterligare splittras och svårigheterna accentueras för övriga riksdagsledamöter att komma till tals i den nuvarande kammaren och att därifrån nå ut till allmänheten via massmedierna.

Två omständigheter talar för att en rätt för ministrarna att fritt gå in i kammardebatten är mindre angelägen nu än den var i den gamla tvåkammarriksdagen. Dels behöver en minister bevaka endast *en* debatt i en fråga. Dels kan vid förhandsanmälan till en debatt talmannen numera med tillämpning av allmänna regler placera ministern på den plats på talarlistan som svarar mot hans önskemål att i huvudanförandet kunna bemöta angrepp och synpunkter från oppositionsföreträdare.

De anförda argumenten lär emellertid inte föra ända därhän att ministrar i fråga om yttranderätten helt likställs med riksdagsledamöter i allmänhet. Ministrarna torde ha ett särskilt behov av att kunna gå i svaromål utanför vad som ryms inom den vanliga replikrätten. Att ministrarna har goda möjligheter att ta upp meningsutbyten med andra talare ligger även i den parlamentariska oppositionens intresse.

Vid en avvägning mellan de olika synpunkter som spelar in har grundlagberedningen – i anslutning till en tanke som beredningen framförde i SOU 1967:26 s. 135–136 – stannat för att föreslå att minister får en ovillkorlig rätt att oavsett turordningen på talarlistan bemöta annan talare i kortare inlägg, medan han i fråga om längre, mera fristående anföranden har att anmäla sig till talarlistan som riksdagsledamöter i allmänhet. Beredningen utgår från att förhandsanmälan kommer till stånd inför debatten i alla någotsånär betydelsefulla frågor. Tiden för sådant särskilt inlägg från minister, som gäller bemötande, bör fixeras i tilläggsbestämmelser. Den kan försöksvis sättas till tio minuter. Tiden är så avpassad att den kan medge en minister att bemöta mer än en talare i ett och samma inlägg.

2.3.14 Replikrätten i övrigt

Grundlagberedningen förordar att den nuvarande begränsningen av antalet genmälen till två på samma huvudanförande mjukas upp så att talmannen får rätt att medge en tredje replik. Denna tredje replik bör aldrig få överstiga tre minuter. Man kan utgå från att talmannen visar stor återhållsamhet med att bevilja en tredje replik.

2.4 *Riksdagens informationsbehov*

2.4.1 Behovet av sakinformation i riksdagsarbetet ökar

De avgöranden som riksdagen träffar i ärendena framgår ur politiska värderingar och avvägningar. Men de måste tillika vara grundade på en säker uppfattning om rådande sakliga förhållanden och om de faktiska verkningarna för framtiden av skilda ställningstaganden. Det allmännas vidgade engagemang, de tekniska och vetenskapliga nyheterna och den snabba utvecklingen i övrigt inom snart sagt alla områden av samhällslivet ställer stegrade krav på riksdagsledamöternas sakkunskap och på riksdagens informationsförsörjning. Svårigheterna består inte enbart i att skaffa fram ett rikhaltigt faktaunderlag

för besluten. Lika viktigt är att informationsmaterialet sovras och att riksdagsledamöterna får möjlighet att bedöma och tillgodogöra sig sakuppgifterna.

2.4.2 Informationsbehovet i ett parlamentariskt statsskick

Frågan om riksdagens informationsförsörjning kan inte bedömas isolerad. Informationens volym och inriktning får avpassas till den roll som riksdagen skall spela i det politiska systemet.

Riksdagens kontrollinstitut fyller delvis en informerande funktion. Särskilt tydligt är detta i fråga om revisorsinstitutionen och spörsmålsinstitutet. Den information, som tillförs riksdagen genom kontrollmedlen, har emellertid i allmänhet inte någon omedelbar betydelse för avgörandet av sakfrågorna. Beredningen lämnar därför riksdagens kontrollorgan åt sidan i den fortsatta framställningen.

Om således de särskilda kontrollinstituten kan förse riksdagen med material som åtminstone indirekt kan få betydelse för ärendenas avgörande, så kan det å andra sidan hävdas att själva sakbehandlingen av regeringens förslag i riksdagen är att se som utövningen av en kontroll i vid bemärkelse av regeringen. Från denna synpunkt är det viktigt att utskotten har resurser att genomlysa och granska det material som ligger till grund för propositionerna och att vid behov skaffa kompletterande uppgifter. Härigenom sätts riksdagen och dess ledamöter i stånd till en självständig arbetsinsats också i dessa ärenden.

Genom förslag med eller utan anknytning till propositioner för den parlamentariska oppositionen fram alternativ till regeringspolitiken. Även om dessa förslag på grund av det parlamentariska läget inte skulle ha några utsikter att vinna riksdagens bifall, är de av stor vikt med tanke på den fortgående politiska debatten och opinionsbildningen. Det är därför ett angeläget allmänt intresse att oppositionspartierna har god tillgång till sakmaterial.

Inom riksdagen skall inte bara partier utan även enskilda ledamöter kunna väcka förslag och få dem prövade i sak. Skall ledamotsinitiativen få reell betydelse, måste ledamöterna och beredningsorganen ha god tillgång till upplysningskanaler.

Om alltså flera skäl kan åberopas till stöd för en väl utbyggd informationsapparat i riksdagens tjänst, så ter sig från andra synpunkter en begränsning av riksdagens utredningskapacitet motiverad. Man bör sålunda söka förebygga en oläglig splittring mellan regering och riksdag av tillgängliga expertresurser. Och i tider då regeringen inte kan stödja sig på en fast sammanhållen majoritet i riksdagen skulle tillgången till en omfångsrik sakkunnigstab i riksdagen i förening med en vid förslagsrätt för partier och utskott kunna medföra att det politiska initiativet gled regeringen ur händerna och regeringsmakten blev föga åtråvärd (jämför SOU 1969:62 s. 82). Över huvud stämmer det bäst överens med den grundläggande arbetsfördelningen mellan regering och riksdag att de fristående riksdagsinitiativen har en inriktning mera mot lösningar i stort än mot detaljerade förslag. Den närmare utformningen av projekten bör – om nu riksdagen skulle ställa sig positiv – ankomma på regeringen.

2.4.3 Behöver informationsresurserna i riksdagen stärkas?

Informationsfrågorna har under senare år blivit föremål för särskild uppmärksamhet inom riksdagen. Delvis är intresset betingat av de nya medel att bevara och inhämta information som den moderna datatekniken erbjuder. Sedan 1969 undersöker en arbetsgrupp, riksdagens ADB-utredning, möjligheterna att utnyttja automatisk databehandling i riksdagsarbetet, i främsta rummet för lagring och återvinning av information, både sådan som har tillkommit inom och sådan som har tillkommit utom riksdagen. – Vidare har uppmärksamheten riktats på ämnesområden, där informationsförsörjningen för närvarande anses vara eftersatt. Man har

pekat på att riksdagen inte har lika god tillgång till – och inte heller lika goda möjligheter att tillgodogöra sig – sakkunskap på de tekniska och naturvetenskapliga fälten som på exempelvis de juridiska och ekonomiska områdena. På riksdagens hemställan har ett motionspar som behandlar detta spörsmål överlämnats till grundlagberedningen för övervägande (se KU 1968:38). Slutligen har i skilda sammanhang uttalats önskemål om åtgärder och ändringar som allmänt syftar till att underlätta tillgången till sakupplysningar i riksdagsarbetet och att stärka resurserna på informationsområdet.

Den nyligen genomförda utskottsreformen, som innebär att utskotten delas in efter fackområden, torde ha förbättrat förutsättningarna för att fördjupa sakbehandlingen av riksdagsärenden. Man kan räkna med att utskottsledamöternas egen sakkunskap förstärks inom de skilda ämnesområdena. Kontakter utvecklas lättare än tidigare mellan utskott å ena och myndigheter och experter inom skilda fack å den andra sidan.

Beredningen anser emellertid att tillgången till sakinformation bör förbättras ytterligare. Bl. a. synes partigrupperna för närvarande ha otillräckliga ekonomiska och personella resurser att samla in, bearbeta och bedöma information; det ligger i sakens natur att problemet främst har aktualitet för oppositionspartier. Beredningen vill också vitsorda att kapaciteten inom riksdagen att söka och bedöma information är mindre utvecklad i fråga om vissa ämnesområden än beträffande andra, traditionellt bättre bevakade.

Enligt beredningens mening har man tre vägar att gå när det gäller att förbättra informationsförsörjningen i allmänhet. För det första kan man överväga en ordning enligt vilken en minoritet inom utskott har befogenhet att få till stånd viss utredning inom utskottet. För det andra kan man ge partigrupperna ekonomiska resurser att bygga ut sin egen informationsapparat och att anlita utomstående mot ersättning i större utsträckning än nu. För det tredje är det tänkbart att upprätta ett centralt utredningskansli inom riksdagen, lämpligen genom utbyggnad av riksdagens upplysningstjänst.

De anvisade åtgärderna är inte sinsemellan utbytbara medel att nå samma resultat. De kan mycket väl, på varierande sätt, kombineras med varandra. Å andra sidan är det tydligt att varje åtgärd i någon utsträckning kan tillgodose behov som också de andra är ägnade att fylla.

2.4.4 Utskottsminoritets befogenhet att få till stånd utredning inom utskottet

Frågan om en minoritets rätt att påfordra viss utredning inom ett utskott är knappast något praktiskt viktigt problem i den svenska riksdagen. Minoritetens krav på sakupplysningar brukar nämligen beaktas av majoriteten. Från principiell synpunkt får det emellertid anses betydelsefullt att skapa garantier för att rimliga krav från minoriteten på ytterligare belysning i sak av ett ärende tillgodoses.

Den främsta invändningen mot en obetingad minoritetsbefogenhet är att det kan bli svårt att värja sig mot risken för förhalning av ett ärende. En obegränsad möjlighet för en minoritet att kalla enskilda personer till utfrågningar inför utskott kan även eljest tänkas leda till störningar i utskottsarbetet.

Under sådana förhållanden ligger det nära till hands att hänvisa till alternativet att vidga partiernas resurser att företa utredningar i egen regi. Emellertid har utskotten för närvarande enligt 47 § RO en särskild befogenhet att begära upplysningar och yttranden av statliga myndigheter. Beredningen föreslår att bestämmelsen härom förs över till den nya RO. Frånvaron av befogenhet för utskottsminoriteter att utnyttja rätten att höra statliga myndigheter i ett ärende kan svårligen kompenseras genom höjda anslag till partigrupperna eller genom utbyggnad av upplysningstjänsten, i all synnerhet när fråga är om kompletterande uppgifter i ett propositionsärende.

Vid en avvägning av de motstående synpunkter, som gör sig gällande, har beredningen för sin del kommit till slutsatsen att en befogenhet bör tillerkännas en minoritet om

minst en tredjedel av ledamöterna i ett utskott att påkalla upplysningar och yttranden från statliga myndigheter – med ett undantag, vartill beredningar strax återkommer. En bestämmelse härom återfinns i 4 kap. 10 § andra stycket RO. Till förekommande av missbruk har bestämmelsen försetts med det tillägget att utskottet, dvs. utskottsmajoriteten, kan motsätta sig den begärda utredningen, om denna medför dröjsmål med ärendets handläggning i riksdagen, under den ytterligare förutsättningen att detta dröjsmål leder till avsevärt men, t. ex. därigenom att ett brådskande och viktigt beslut försenas.

Den minoriteten tillkommande befogenheten är naturligtvis underkastad samma begränsningar som utskottets lagfästa rätt att påkalla yttranden från statlig myndighet. Den avser sålunda inte yttrande från regeringen. Inte heller gäller den hörande av enskild tjänsteman. Minoritetens initiativ kan alltså utmynna endast i en hemställan till myndigheten som sådan att yttra sig. I likhet med majoriteten bör minoriteten äga påkalla att yttrandet avges muntligen inför utskottet. Myndighet som lyder under regeringen kan som eljest hänskjuta begäran till regeringens avgörande, om den skulle finna det förenat med särskilda svårigheter att efterkomma framställningen. Såtillvida är minoritetens befogenhet mera begränsad än den som tillkommer majoriteten, att minoriteten enligt förslaget inte kan kräva yttrande annat än i ett redan anhängigt ärende i utskottet. Härmed förstås ärende som har remitterats till utskottet och ärende som utskottsmajoriteten med begagnande av sin initiativrätt har beslutat att föra fram till kammaren.

Finner utskottsmajoriteten att en framställning från en minoritet om yttrande inte skall vidarebefordras av utskottet till myndigheten därför att obehörigt dröjsmål skulle bli följden, bör utskottet sedermera i betänkandet i ärendet ange skälen för detta sitt ställningstagande.

Som beredningen har framhållit under 7 kap. 14 § RF bör riksdagen principiellt vara jämställd med regeringen i fråga om rätten att i lagärende inhämta yttrande från lagrådet. Lagrådet inbegrips bland de myndigheter från vilka utskott enligt 4 kap. 10 § första stycket RO kan begära yttrande. Däremot omfattas inte lagrådet av minoritetsbefogenheten enligt andra stycket i samma paragraf. Lagrådets kompetens är nämligen inte – som andra myndigheters – begränsad till visst ämnesområde utan sträcker sig över hela lagstiftningsfältet. Med hänsyn härtill skulle en befogenhet också för en minoritet att påkalla lagrådets bistånd – trots de modifikationer med vilka denna befogenhet skulle vara försedd – kunna leda till en oacceptabel ansvällning av lagrådets verksamhet eller till stockningar i lagstiftningsarbetet.

För att annan utredning än yttrande från statlig myndighet skall komma till stånd fordras enligt förslaget beslut av utskottsmajoriteten. Beredningen förutsätter att utskotten som hittills visar generositet med att föranstalta om sakmaterial, som en minoritet önskar få tillfört behandlingen. I övrigt bör den parlamentariska oppositionen tillgodoses genom att partigruppernas resurser att själva inhämta upplysningar och få till stånd utredningar ökas.

Med det här ovan sagda har beredningen inte tagit ställning till spörsmålet huruvida utfrågning av utomstående i utskott skall kunna göras offentligt. Se härom under 4 kap. 12 §.

2.4.5 Informationsfrågorna bör i övrigt utredas särskilt

Som nyss antyddes anser grundlagberedningen att också andra åtgärder än införande av en minoritetsbefogenhet i utskotten bör vidtas för att förbättra tillgången till information i riksdagsarbetet. Minoritetsbefogenheten har ju begränsad räckvidd och betydelse. Den medför inte heller direkt någon utbyggnad av riksdagens informationsapparat.

Beredningen har under 2.4.2 anlagt synpunkter på vilka behov av sakuppgifter och utredningar som får anses vara relevanta för riksdagens del och har under 2.4.3 pekat på de metoder att allmänt förbättra tillgången

på faktaunderlag för initiativ och beslut som enligt beredningens mening i första hand bör prövas. Det kan diskuteras hur skilda åtgärder närmare skall avvägas mot varandra. Denna fråga är till betydande del av organisatorisk och praktisk art. De lösningar som övervägandena kan mynna ut i behöver inte sätta spår i RO. Under sådana förhållanden är det knappast en uppgift för grundlagberedningen att lägga fram ytterligare förslag om riksdagens informationsförsörjning.

Utredningar inom riksdagen sysslar för närvarande med informationsfrågor och därtill anknytande problem. ADB-utredningen har redan nämnts. I dess uppdrag ingår att undersöka hur riksdagen med hjälp av datateknik och på annat sätt skall kunna tillförsäkra sig erforderlig sakkunskap särskilt i tekniska och vetenskapliga spörsmål (se BaU 1969:37 och 1970:49). Riksdagens förvaltningsstyrelse har i juni 1971 beslutat att tillsätta en arbetsgrupp som skall se över den inre organisationen för riksdagens upplysningstjänst (se KU 1971:68). Bakgrunden är yrkanden om personalförstärkning åt upplysningstjänsten. Av intresse är också att riksdagen har låtit tillkalla en utredning rörande riksdagsbiblioteket (BaU 1969:44) i vars uppdrag ingår att överväga bibliotekets ställning inom riksdagsförvaltningen.

Mot den angivna bakgrunden anser grundlagberedningen det lämpligt att riksdagen själv tillsätter en parlamentarisk utredning med uppgift att göra en samlad bedömning av riksdagens informationsbehov och sätten att tillgodose det.

Utredningen bör alltså först och främst överväga frågan om ökat anslag till partigrupperna för införskaffande och bearbetning av sakuppgifter samt spörsmålet om utbyggnad av riksdagens upplysningstjänst. I anslutning härtill bör utredningen ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av information i tekniska och naturvetenskapliga ämnen och i andra därmed jämförliga discipliner. Utredningen bör vidare beakta de problem som aktualiseras genom den nya informationstekniken landvinningar. Det är inte självklart att upplysningstjänsten eller den enhet, som i framtiden kommer att svara mot denna, organisatoriskt skall vara inordnad i riksdagens förvaltningskontor. En betydelsefull roll i informationshänseende spelar litteraturförsörjningen genom riksdagsbiblioteket. Det finns anledning för utredningen att pröva lämpligheten av en organisatorisk samordning av ledningen för upplysnings- och utredningsenheten och för riksdagsbiblioteket.

Utredningen bör tillsättas snarast. Dess utredningsarbete kan antas bli ganska långvarigt och arbetet måste sannolikt delas upp i etapper. Grundlagberedningen har ingen anledning att ta ställning till huruvida de ovan nämnda särskilda utredningarna skall uppgå i den nytillsatta kommittén eller på vilket sätt den erforderliga samordningen eljest skall etableras.

Grundlagberedningen föreslår att de uppgifter som nu ankommer på upplysningstjänsten och riksdagsbiblioteket markeras i RO (se 9 kap. 7 §), detta som ett uttryck för den vikt beredningen tillmäter partigruppernas, ledamöternas och de skilda riksdagsorganens tillgång till sakupplysningar för riksdagsarbetet. De organisatoriska bestämmelserna bör hållas utanför RO.

2.4.6 Riksdagens utåtriktade information

Det har hittills endast varit tal om riksdagens behov av information som underlag för dess avgöranden av ärenden. Av annan art är frågan om information till allmänheten om riksdagen och riksdagsarbetet.

För ett levande folkstyre är det ett centralt intresse att medborgarna fortlöpande får ta del av de beslut som folkrepresentationen fattar och att de genom ökad insyn i parlamentsarbetet får förståelse för den representativa demokratins funktionssätt.

För medborgarnas möjligheter att följa riksdagsarbetet spelar massmediernas bevakning en avgörande roll. Grundlagberedningen har låtit göra en undersökning av dagspressens nyhetsbevakning av riksdagsarbetet vissa perioder under åren 1939, 1951, 1959 och 1969. Undersökningen, som har letts av docent Stig Hadenius, Göteborgs universitet,

redovisas i en fristående bilaga, SOU 1972:17. Undersökningen tillåter inte några långtgående slutsatser, eftersom den inte innefattar någon bedömning av materialets kvalitet.

Det är emellertid beredningens uppfattning att pressens bevakning av riksdagsarbetet för närvarande inte svarar mot de önskemål man kan hysa. Åtgärder bör därför vidtas för att främja förbindelserna mellan riksdagen och massmedierna. Det är beredningens uppfattning att riksdagen även i andra hänseenden bör vara mera aktiv för att sprida kännedom om det parlamentariska arbetet.

Riksdagen har ingalunda förbisett frågan om den utåtriktade informationen. Här kan hänvisas till redogörelsen i KU 1971:67. Talmanskonferensen uppdrog i början av 1970 åt 1969 års organisationsutredning att behandla spörsmålet. I skrivelse den 21 oktober 1970 till konferensen fann emellertid utredningen att förslag i ämnet inte lämpligen borde utarbetas då. Utredningen menade att det vore fördelaktigt om ett förslag kunde grundas på någon tids erfarenhet av enkammarsystemet. Enligt utredningens åsikt borde riksdagen om något eller ett par år föranstalta om en större undersökning av frågorna om den utåtriktade informationen. Talmanskonferensen godtog utredningens ståndpunkt.

Tiden torde nu vara mogen att närmare analysera behovet av utåtriktad information om riksdagen och dess verksamhet och att undersöka vilka åtgärder från riksdagens sida som bör vidtas för att förbättra denna information. Grundlagberedningen vill förorda att också denna uppgift anförtros åt den av beredningen ovan föreslagna utredningen.

2.5 *De särskilda stadgandena*

1 kap. RIKSMÖTEN

FU sammanförde i 1 kap. FRO bestämmelser om riksmöten och kammarsammanträden. Beredningen har funnit det lämpligt att dela upp motsvarande stoff på två kapitel, ett om riksmöten och ett om kammarsammanträden. Till kapitlet om riksmöten har förts – förutom regler om lagtima och urtima riksmöten – bestämmelser om det första sammanträdet under ett riksmöte och om riksmötets öppnande. Där har också vissa regler som avser riksdagsarbetet i allmänhet fått sin plats, nämligen de som gäller ledningen av riksdagsarbetet, ledamots ledighet från riksdagsarbetet och ersättares tjänstgöring.

1–4 §§

Lagtima och urtima riksmöten

Enligt 3 kap. 1 § RF skall riksdagen sammanträda till riksmöte årligen. Denna princip får sitt närmare innehåll genom förevarande paragrafer i RO. Som framhålls under 3 kap. 1 § RF kan till följd av bestämmelserna i 12 kap. RF om krig och krigsfara förekomma avsteg från eljest gällande ordning.

Riksmöte skall, enligt vad beredningen har utvecklat i 4.7 i den allmänna motiveringen, både under år då ordinarie val hålls och under mellanliggande år inledas på hösten och pågå i regel till maj månads utgång. För detta så att säga ordinarie riksmöte använder beredningen termen "lagtima riksmöte". – När riksdagen samlas efter extra val, bör därmed alltid inledas ett nytt riksmöte. Också detta benämns i förslaget lagtima riksmöte. För lagtima riksmöte närmast efter extra val använder beredningen i motiven – men inte i lagtexten – ordet "vaderiksmöte". – Gemensamt för de berörda riksmötena är att de skall komma till stånd obligatoriskt, utan att något initiativ från regering, riksdagsledamöter eller annan behöver tas (låt vara att tidpunkten för riksmötets början kan behöva preciseras genom ett särskilt beslut). Riksdagen måste emellertid kunna samlas till riksmöte vilken dag som helst på året, alltså även när lagtima riksmöte inte pågår. Härför erfordras då ett särskilt initiativ. Riksmöte som kommer till stånd efter sådant initiativ kallar beredningen "ur-

tima riksmöte". – De här angivna benämningarna på riksmöten är desamma som FU föreslog.

Ett riksmöte är i beredningens förslag beteckningen på en någorlunda sammanhängande arbetsperiod för riksdagen. Riksdagsordningen räknar inte med någon sessionsindelning av ett riksmöte. Detta hindrar inte att avbrott kan göras i arbetet under ett riksmöte. Uppehåll aktualiseras främst kring de större helgerna, jul och påsk. I talmannens befogenhet att kalla till kammarsammanträden (se 2 kap. 6 § RO) ligger också en rätt att bestämma om avbrott i kammararbetet under pågående riksmöte. – Någon särskild term för att beteckna annuiteten i riksdagens verksamhet, såsom "riksdagsår", begagnas inte i RO.

Riksmöten som betecknas som *"lagtima"* kan, beroende på omständigheterna, få skilda yttre förlopp. Sålunda har man anledning att dröja vid de olikheter som föreligger mellan ett riksmöte, som följer omedelbart på riksdagsval, och annat lagtima riksmöte. Vid riksmöte efter val, vare sig ordinarie eller extra, skall riksdagen utse talmän och förrätta val till flertalet riksdagsorgan. Vid lagtima riksmöte, som inte inleder valperiod, gäller valbestyren nästan enbart utskotten. En särskild följdmotionsrätt är knuten till riksmöte närmast efter val, se 3 kap. 12 § 1.

Särskilt intresse torde det ha att granska gången av ett vaderiksmöte. Samlas riksdagen till sådant riksmöte under augusti–oktober, dvs. under eller närmast före den tid då det årliga, "ordinarie" riksmötet eljest skall börja, behöver inga egentliga komplikationer uppstå i fråga om formerna för riksdagsarbetet. Vaderiksmötet kan inta det ordinarie riksmötets plats och få samma yttre förlopp och följa samma regler som ett riksmöte närmast efter ordinarie val. Det skall alltså enligt förslaget avslutas 31.5 eller, om riksdagen beslutar förlängning, senast 15.6. – Vad som däremot kräver speciell uppmärksamhet är ett vaderiksmöte som inleds efter oktober men före augusti.

Också ett vaderiksmöte av det senare slaget är givetvis ett nytt lagtima riksmöte. Pågår annat riksmöte, när vaderiksmötet inleds, avslutas alltså därmed det förra riksmötet (4 § första stycket sista meningen). Vaderiksmötet skall öppnas, och val inom riksdagen skall förrättas i samma utsträckning som annars vid det första riksmötet i en valperiod. Vaderiksmötet innebär med beredningens förslag såtillvida en fortsättning på närmast föregående riksmöte som ärenden, vilka inte har avgjorts innan den gamla valperioden löper ut, blir anhängiga vid vaderiksmötet (5 kap. 10 §). Men i princip gäller också härvidlag detsamma för varje riksmöte, som inleder valperiod. Vaderiksmöte, som börjar i november eller senare, avviker emellertid enligt förslaget från annat lagtima riksmöte därigenom att de tidsfrister för riksmötes avslutande och för framläggande av andra propositioner än budgetpropositionen och kompletteringspropositionen, som annars gäller, inte är tillämpliga. Vaderiksmötet i fråga pågår så länge det behövs, dock längst till dess nästa lagtima riksmöte skall börja. – Någon särbestämmelse som gäller budgetpropositionens framläggande har inte uppställts för vaderiksmötets del. Inte heller garanterar RO att någon allmän motionsrätt står till buds vid ett vaderiksmöte; se dock för ett speciellt fall 3 kap. 10 § första stycket andra meningen. Enligt GLB:s förslag är – med viss modifikation – tiden för avlämnande av budgetpropositionen fixerad enbart till ett bestämt datum. Detsamma kan i princip sägas gälla den allmänna motionstiden, vilken är knuten till nyssnämnda tidpunkt. Avsaknaden av särbestämmelser i de angivna hänseendena skall ses mot bakgrunden av det tidigare berörda förhållandet att ej avgjorda ärenden flyttas över från föregående riksmöte till vaderiksmötet. Se närmare under 3 kap. 2 och 10 §§. Den ovan nämnda rätten enligt 3 kap. 12 § 1. att väcka motion med anledning av uppskjuten proposition m. m. kan få särskild betydelse vid vaderiksmöte, varom nu är fråga. Uppskov kan beslutas *från* vaderiksmöte som från varje annat riksmöte.

Urtima riksmöte kan givetvis inledas endast när lagtima riksmöte inte pågår. Gången

av ett urtima riksmöte blir delvis en annan än den vid ett lagtima. Några val behöver inte förrättas, inte ens till utskotten (4 kap. 2 §). Någon öppningsceremoni skall inte förekomma. Det urtima riksmötet pågår så länge riksdagen anser det erforderligt men skall avslutas senast när nästa lagtima riksmöte skall börja (såvida inte regeringen redan dessförinnan avbryter riksmötet i samband med extra val). Propositioner kan väckas under urtima riksmöte. Rörande rätten att väcka motioner hänvisas till vad som sägs i motiveringen till 3 kap. 14 §. Ärenden som har uppskjutits från ett föregående riksmöte tas inte upp till behandling vid urtima riksmöte utan särskilt beslut härom (5 kap. 10 och 11 §§). Ärende kan uppskjutas från ett urtima riksmöte.

Detaljmotivering

Tiden på året för ordinarie val har inte fixerats i förslaget till RF (2 kap. 3 §). Dess direkta och indirekta betydelse för uppläggningen av det årliga riksdagsarbetet är emellertid sådan att månaden för valet bör bindas i RO. Enligt 1 § skall sålunda ordinarie val hållas i september. Dagen får anges i vallagen. Jämför för gällande rätt 13 § RO. Paragrafen erinrar också om bestämmelsen i RF om tidpunkten för extra val. Denna bildar utgångspunkt för vaderiksmötets inledande.

Såvitt angår 2 § hänvisas beträffande gällande rätt till 2 och 5 §§ RO och i fråga om FU:s förslag till 1:1 och 2 FRO.

En sammanställning av 2 kap. 5 § RF och 1 kap. 2 § första stycket RO i beredningens förslag ger vid handen att en nyvald riksdags första sammanträde markerar början på både en ny valperiod och ett nytt riksmöte. Den gamla riksdagen kan alltså tänkas sammanträda ända till det ögonblick då den nya riksdagen inleder sitt första plenum. Också för andra riksmöten än dem som bildar upptakten till en valperiod gäller att de inleds i och med det första kammarsammanträdet.

Av 2 § andra stycket första meningen följer att riksdagen mellan valåren måste samlas till riksmöte senast 31.10. Vid slutet av närmast föregående lagtima riksmöte har riksdagen att med beaktande av arbetsläget bestämma vilken dag som höstens arbete skall inledas. Talmanskonferensen är den givna instansen för beredning av denna fråga. Dagen kan inte ändras genom beslut vid ett mellankommande urtima riksmöte. – Den angivna ordningen kan emellertid knappast praktiseras om extra val äger rum på sommaren eller på hösten. Denna situation uppmärksammas i styckets andra mening. Bestämmelsen täcker två fall. Dels kan det hända att vaderiksmötet börjar före den dag som var fastställd som den första för höstens ordinarie riksmöte. Inledes vaderiksmötet efter utgången av juli, skall i så fall något nytt lagtima riksmöte inte börja på hösten utan vaderiksmötet fortgå till våren. Dels kan det tänkas att vaderiksmötet inte har börjat, när det ordinarie riksmötet skulle inledas, ehuru valet vid denna tidpunkt har hållits eller tillkännagivande om valet föreligger. I detta fall förskjuts början av höstens lagtima riksmöte till den dag då riksdagen samlas till vaderiksmötet. Inget hindrar att riksdagen kommer samman till urtima riksmöte under återstoden av valperioden.

Någon formlig kallelse till lagtima riksmöte behövs inte. Av tilläggsbestämmelse 1.5.1 framgår att riksmötet inleds klockan 11. Om underrättelse till ledamöterna från kammarkansliet angående riksmötets början, se samma tilläggsbestämmelse. Underrättelse, som där avses, är inte något villkor för att riksdagen skall kunna sammanträda, utan en ren serviceåtgärd.

Reglerna i 3 § om urtima riksmöte ansluter nära till vad som nu gäller om extra session enligt 2 § RO (jämför 51 § RF och 1 § RSt) och till vad FU föreslog om urtima riksmöte i 1:1 och 3 FRO. Det är inte något villkor att riksdagsledamöter som begär urtima riksmöte skall åberopa samma skäl till stöd för sin framställan. Formlig kallelse måste utfärdas till urtima riksmöte. Endast i särpräglade situationer kan det komma i fråga att kalla ledamöterna till riksmöte

dagen efter kallelsens utfärdande. Underrättelse från kammarkansliet enligt tilläggsbestämmelse 1.5.1 kan få särskild praktisk betydelse när urtima riksmöte skall hållas. – Av 12 kap. 1 § RF framgår att regeringen eller talmannen vid krig och vid krigsfara skall kalla till urtima riksmöte, om riksdagen inte är samlad.

Talmannens befogenhet att kalla till urtima riksmöte är inte begränsad till fall, då visst antal ledamöter påfordrar det.

Se om riksmötets avslutande 108 § i nuvarande RF samt 2, 5 och 35 §§ i nuvarande RO. FU:s bestämmelser i ämnet återfinns i 1:4 FRO. Beredningen har ansett att de nuvarande bestämmelserna om när riksdagsarbetet vanliga år skall avslutas på våren bör bibehållas.

Bestämmelserna i 4 § andra stycket om avbrytande av riksmöte i avvaktan på utgången av extra val överensstämmer i allt väsentligt med de nuvarande (se SOU 1967:26 s. 185 f och 195 f). Befogenheten att avbryta riksmöte föreligger endast när regeringen har förordnat om extra val, inte när extra val skall hållas därför att riksdagen fyra gånger har förkastat talmannens förslag till ny statsminister (5 kap. 3 § RF). De skäl som har förestavat regeringens rätt att i det förra fallet avbryta riksdagsarbetet har knappast giltighet i den senare situationen. Det skulle vidare te sig föga konsekvent om en expeditionsministär – och det är alltid en sådan man har att göra med när förslag till ny statsminister underställs riksdagen – kunde avbryta riksmötet, detta med tanke på att en sådan regering är betagen rätten att besluta om extra val (2 kap. 4 § andra stycket RF).

Beslut av regeringen att avbryta riksmöte kan tillkännages för kammaren muntligen genom minister eller genom skrivelse till riksdagen (se 3 kap. 6 § RO).

Att ett riksmöte avslutas (avbryts) innebär att kammararbetet upphör. Vissa andra aktiviteter, t. ex. utskottsarbete (4 kap. 11 §), kan fortgå. Talmannen kan fullgöra sin skyldighet att expediera skrivelser över de beslut, som riksdagen har fattat, även efter det att riksmötet har avslutats eller avbrutits. Och protokoll från kammarsammanträde kan justeras också efter riksmötets slut (tilläggsbestämmelse 2.16.2).

5 och 6 §§

I rubricerade lagrum föreslår beredningen bestämmelser om riksmötets inledningsskede. Se för närvarande 20 och 32–34 §§ RO samt 1 och 3 §§ RSt. FU:s förslag är upptaget i 1:5–7 FRO.

5 § gäller i huvudsak det första sammanträdet med kammaren vid ett riksmöte. Som tidigare har nämnts inleds ett riksmöte i och med detta sammanträde. – Tilläggsbestämmelse 1.5.1 har kommenterats ovan under 1–4 §§.

Det är angeläget att riksdagen kan börja arbeta utan dröjsmål efter det att riksmötet har inletts. För detta syfte behövs föreskrifter i två hänseenden. Dels bör sörjas för kontroll i någon form av vilka personer som rätteligen bildar riksdagen. Dels bör riksdagen snarast konstituera sig, dvs. utse de personer och organ, vilkas medverkan erfordras för att arbetet skall komma igång. Vissa bestämmelser härom ges i 5 §.

Bevis om val av riksdagens ledamöter bör alltjämt utfärdas, likaså om val av ersättare . Som sådant bevis bör kunna godtas behörigen undertecknat utdrag ur protokoll eller annan handling från den förrättning, vid vilken ledamot eller ersättare har blivit utsedd. Av dessa utdrag framgår alltså av vilka personer riksdagen rätteligen består. Bevisen bör granskas av något riksdagens organ. Som framgår av specialmotiveringen till 2 kap. 12 § RF föreslår beredningen att denna uppgift anförtros åt valprövningsnämnden. På samma ställe berör beredningen frågan om innebörden av bevisgranskningen och dennas samband med den uppgift att pröva ledamöters och ersättares behörighet, som tillika åvilar valprövningsnämnden.

Bestämmelser om utfärdande av bevis för riksdagsledamöter (och deras ersättare), om översändande av bevisen till ledamöterna och till valprövningsnämnden, om granskning av

bevisen och granskningens omfattning samt om tidpunkten för granskningen får lämpligen sin plats i vallagen. I RO föreslås endast föreskrifter om att berättelse över bevisgranskningen skall föreläggas kammaren. Valprövningsnämnden bör fullgöra granskningen i sådan tid att berättelse över den kan föredras på riksmötets första sammanträde; det sagda har sin främsta betydelse i fråga om det första riksmötet efter val.

På grundval av godkända bevis bör därefter vid det första sammanträdet förrättas upprop av ledamöter och av tjänstgörande ersättare. Uppropet syftar dels till kontroll av ledamöternas (ersättarnas) närvaro, dels till kontroll av deras identitet.

Skall val av talmän förrättas, bör valen äga rum vid det första sammanträdet, sedan upprop har verkställts. Talmansval aktualiseras i allmänhet endast vid det första riksmötet i en valperiod, se 3 kap. 2 § RF och 8 kap. 1 § RO. Att ålderspresidenten för ordet i kammaren till dess talmansvalen har förrättats framgår av 2 kap. 2 §.

Också valberedningen bör utses vid riksmötes första sammanträde. Härom finns en bestämmelse i 7 kap. 2 §. Talmansvalen skall föregå val av valberedningen. Lämpligen bör även val av kammarsekreterare förrättas vid det inledande sammanträdet. Inte heller de nu nämnda valen aktualiseras vid varje riksmöte.

En särskild förklaring att ett riksmöte är öppnat behöver inte uppställas som en förutsättning för att riksdagsarbetet skall kunna sättas igång. Beredningen anser emellertid att man bör föra traditionen vidare och till inledningsskedet av ett lagtima riksmöte förlägga en sammankomst i solenna former, vid vilken riksmötet förklaras öppnat. En särskild öppningssammankomst får ett ökat berättigande om regeringen vid sammanträdet lämnar riksdagen en översikt i form av en regeringsförklaring rörande de arbetsuppgifter som väntar den under riksmötet. Ett sådant inslag ger öppningssammanträdet ett nyhetsvärde utöver det som knyter sig till det ceremoniella förloppet.

Öppningshögtidligheten, som regleras i 6 §, bör bättre än nu passas in i det mönster som gäller i ett parlamentariskt statsskick. Ceremonin bör sålunda förläggas till riksdagens plenisal. Det bör vidare ankomma på ett riksdagens organ, lämpligen talmannen, att bestämma tidpunkten för sammankomsten (se dock nedan) och att närmare utforma högtidligheten. Sambandet mellan de främsta statsorganen bör komma till uttryck genom att statschefen och regeringens ledamöter är närvarande. Statschefen bör, på hemställan av talmannen, förklara riksmötet öppnat. Har statschefen eller den som i hans ställe tjänstgör som statschef förhinder, åligger det talmannen att öppna riksmötet. Regeringsförklaringen skall föredras av statsministern eller hans ställföreträdare och inte av statschefen.

Öppningssammankomsten bör förläggas till så tidig tidpunkt under riksmötet som möjligt. De i kommentaren till 5 § omnämnda åtgärderna och valen bör emellertid föregå öppnandet. I normala fall torde öppningsceremonin kunna äga rum på eftermiddagen den första dagen under riksmötet. En föreskrift härom har införts i tilläggsbestämmelserna. Gäller öppningssammanträdet det första riksmötet i en valperiod, blir det i främsta rummet en uppgift för den gamla riksdagens presidium att utstaka det ceremoniella förloppet och vidta behövliga förberedelser. Avgörande ordet tillkommer dock den nyvalde talmannen.

Regeringsförklaringen är tänkt som underlag för den allmänpolitiska debatt, som enligt vad beredningen har angivit i motivavsnittet om riksdagens arbetsplanering bör följa kort tid efter det att riksmötet har öppnats. Det är med hänsyn härtill önskvärt att förklaringen får en viss fyllighet. Lagtexten medger att en regering som har avgått efter nederlag vid val men som kvarstår som expeditionsministär underlåter att avge regeringsförklaring, se härom ovan under 2.3.7. Också en ren ämbetsmannaregering kan finna en sådan förklaring opåkallad.

För närvarande överlämnar regeringen en s. k. riksdagsberättelse till riksdagen vid dess öppnande. Berättelsen upptas numera i hu-

vudsak av en redogörelse för de statliga kommittéerna. En redogörelse för dessa bör också fortsättningsvis komma riksdagen till del. Den behöver emellertid inte överlämnas just vid riksmötets öppnande; den bör lämpligen avse kalenderår. En föreskrift om en sådan redogörelse föreslår beredningen i tilläggsbestämmelse 3.6.2. I övrigt behöver RO inte innehålla någon anvisning om en "riksdagsberättelse". Det kan anmärkas att det kan finnas anledning för statsministern att i regeringsförklaringen göra en allmänt hållen tillbakablick på den politik som har förts under det gångna året.

7 §

Se beträffande gällande rätt 50 § RO och 67 § RSt och beträffande FU:s förslag 1:8 FRO. Kraven på en omsorgsfull planering av riksdagsarbetet kan antagas efter hand bli stegrade. Det yttersta ansvaret för riksdagsarbetets planläggning och bedrivande bör som hittills ligga hos talmannen.

Ledningen av riksdagsarbetet är jämte ledningen av kammarsammanträdena (2 kap. 1 §) talmannens huvuduppgift. Beredningen har i motiveringen till 3 kap. 2 § RF tecknat en allmän bild av den ställning som talmannen enligt beredningens förslag bör inta inom riksdagen. Nedan sammanfattar beredningen de viktigaste av de uppgifter och funktioner utöver de nyss nämnda som talmannen har enligt förslaget. En del av dessa kan ses som utflöden av den centrala uppgiften att leda riksdagsarbetet.

Talmannen tjänstgör som statschef, när annan behörig person inte kan inträda (4 kap. 6 § RF). Talmannen tar initiativ till och leder förhandlingarna vid regeringsbildning, avger förslag till riksdagen om ny statsminister samt fullgör i övrigt vissa uppgifter vid regeringsskifte (5 kap. 2–5 §§ RF). Beslut om entledigande av statsministern och därmed av hela regeringen samt, när riksdagen har beslutat om misstroendeförklaring, av annan minister enskilt fattas av talmannen (5 kap. 6, 7 och 9 §§ RF.) – Talmannen är ordförande i riksdagens förvaltningsstyrelse (9 kap. 3 § RO). Han är också ordförande i krigsdelegationen (8 kap 13 § RO). Vidare är han självskriven ledamot av utrikesnämnden (9 kap. 7 § RF) och han har för visst fall en ledningsfunktion med anknytning till nämnden (8 kap. 9 § RO). Talmannen har det främsta ansvaret för riksdagens förbindelser med andra länders parlament, och det åligger honom i detta och andra sammanhang att utåt representera riksdagen. Det erinras om hans uppgift att fastställa ordningen för riksmötes högtidliga öppnande (1 kap. 6 § RO). Talmannen prövar frågor om ledighet från uppdrag som riksdagsledamot och kallar ersättare till tjänstgöring (1 kap. 8 och 9 §§ RO). Talmannen förhandsprövar ansökan om att riksdagen skall häva ledamots immunitet (3 kap. 17 § RO). Han har vissa särskilda befogenheter när det gäller att tillsätta ledamöter och suppleanter i riksdagsorgan (1 kap. 7 § tredje stycket, 7 kap. 2 och 12 §§ RO). Man kan, slutligen, notera att talmannen äger och i vissa fall skall kalla till urtima riksmöte (1 kap. 3 § RO och 12 kap. 1 § RF) samt att han kan bestämma om annan sammanträdesort än Stockholm (3 kap. 1 § och 12 kap. 1 § RF).

För att återvända till frågan om riksdagsarbetets ledning anser beredningen att talmannen alltfort i viss omfattning bör dela ansvaret härför med talmanskonferensen. Av särskild betydelse är den för kammare och utskott gemensamma arbetsplanering som kommer till stånd med talmanskonferensen som centralorgan.

Beredningen föreslår i ett par avseenden ändrade regler om talmanskonferensens sammansättning. Det är för det första önskvärt att varje parti som är representerat i riksdagen därför att det har en väljarandel av minst fyra procent får utse en företrädare i talmanskonferensen. Beredningen har funnit det lämpligt att man därvid tillämpar det förfarande som anvisas för fyllnadsval i proportionellt sammansatta organ enligt 7 kap. 12 § första stycket: varje partigrupp anmäler sin representant till talmannen, som förklarar honom för vald. Partirepresentanternas mandat i konferensen bör ha samma

längd som utskottsordförandenas, och de bör alltså utses för samma tid som utskottsledamöter (se 4 kap. 2 §). – För det andra anser beredningen, i likhet med 1969 års organisationsutredning inom riksdagen, att vice ordföranden i riksdagens förvaltningsstyrelse bör bliva självskriven ledamot av talmanskonferensen som ett led i en strävan att etablera en nära kontakt mellan talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen. Samma ändamål tjänar föreskriften i tilläggsbestämmelserna att direktören för förvaltningskontoret skall få delta i konferensens överläggningar.

Det finns anledning att något dröja vid frågan vilka medel som står talmannen och talmanskonferensen till buds vid planeringen av riksdagens arbete. Talmannen har vissa formliga beslutsbefogenheter, som är utslag av hans ledningsfunktion. Viktigast är kanske att han är den som kallar kammaren till sammanträde (2 kap. 6 §). Av betydelse är vidare hans rätt att bestämma ordningen mellan ärendena på föredragningslistan (tilläggsbestämmelse 2.7.1) och mellan förhandsanmälda talare (2 kap. 15 §). Man kan vidare notera att talmannen äger kalla riksdagen till urtima riksmöte (1 kap. 3 §) och att det ankommer på honom att besluta om fristående debatt i kammaren (2 kap. 10 §).

Emellertid äger inte talmanskonferensen på arbetsplaneringens område fatta några rättsligt bindande beslut. Och till stor del ligger den formella beslutanderätten i frågor som påverkar arbetsplaneringen utanför talmannens kompetens. De centrala arbetsledande organen har under sådana omständigheter att – som hittills – främst verka genom att inhämta upplysningar, ta initiativ, samråda och medverka till frivilliga överenskommelser.

Ett par nya bestämmelser i RO understryker vikten av att talmannen i särskilda avseenden är aktivt verksam för att förebygga snedbelastning och oacceptabla påfrestningar i riksdagsarbetet: han skall enligt 2 kap. 13 § samråda med företrädare för partigrupperna om åtgärder som kan främja koncentration i kammarens överläggningar, och han skall enligt 3 kap. 5 § samråda med regeringen angående tidsplanen för propositionernas avlämnande.

I vissa angelägenheter skall talmanskonferensen enligt särskilda föreskrifter höras obligatoriskt. Så är fallet i fråga om beslut om tidpunkten för lagtima riksmötes inledande under år då ordinarie val inte hålls (tilläggsbestämmelse 1.2.1), i fråga om förlängning av det årliga riksmötet till dag efter 31.5 (tilläggsbestämmelse 1.4.1), i fråga om framställning från regeringen att få lämna proposition efter propositionsfristens utgång (tilläggsbestämmelse 3.4.1) och i frågor om uppskov till annat riksmöte med behandlingen av ärende och om upptagande av uppskjutet ärende till behandling vid urtima riksmöte (tilläggsbestämmelserna 5.10.1, 5.11.1 och 5.12.1). – Av betydelse för talmanskonferensens aktionsmöjligheter är dess i tilläggsbestämmelse 3.8.2 föreslagna befogenhet att väcka ärende hos riksdagen i angelägenhet som gäller riksdagsarbetets bedrivande.

Ett par särskilda uppgifter har anförtrotts åt talmanskonferensen. Enligt 2 kap. 5 § är det konferensens sak att överenskomma om radio- och TV-sändning från kammaren, och enligt tilläggsbestämmelse 9.7.1 tar konferensen viss befattning med utskottens studieresor och stipendier till enskilda ledamöters studieresor.

8 och 9 §§

Förslaget till lydelse av dessa paragrafer med tillhörande tilläggsbestämmelser har med endast redaktionella ändringar förts över från beredningens betänkande om ersättare för riksdagsledamöterna, SOU 1970:17, vartill hänvisas. Jämför också 3 kap. 8 § RF.

2 kap. KAMMARSAMMANTRÄDEN

De avgöranden som ankommer på riksdagen skall nästan undantagslöst träffas vid sammanträde med kammaren. Kammaren är den självklara platsen också för andra former av

handläggning i riksdagen. Förevarande kapitel normerar inte uttömmande arbetet i kammaren. I praktiskt taget alla kapitel i RO finns föreskrifter som gäller kammarsammanträden. Av särskild betydelse är givetvis bestämmelserna om beslutsordningen vid ärendenas avgörande i 5 kapitlet. I 2 kap. har emellertid samlats regler för kammararbetet med mera allmän innebörd, regler som skall iakttas vid all handläggning i kammaren eller i vart fall vid mer än en handläggningsform. Kapitlet innehåller sålunda bl. a. bestämmelser om ledningen av kammarsammanträde, om offentlighet, om kallelse, handläggningsordning och avbrott och om yttranderätten. Bestämmelserna om yttranderätten innefattar – som har framgått under rubriken till RO – inte oväsentliga nyheter i förhållande till gällande rätt.

1 §

Se om gällande rätt 51 § RO och om FU:s förslag i 1:8 FRO.

Det är en självklar uppgift för talmannen att leda kammarens sammanträden. Denna huvuduppgift slås allmänt fast i 1 §. Den preciseras till innehållet i andra bestämmelser i detta och andra kapitel i RO.

Enligt 3 kap. 8 § RF skall talmannens mandat som riksdagsledamot utövas inte av honom själv utan av ersättare. Härav följer bl. a. att talmannen inte får delta i omröstningar eller val i kammaren. Någon bestämmelse som uttryckligen förbjuder honom att göra det har beredningen inte ansett erforderlig.

Inom KU har (1968:20 s. 20) väckts tanken att rätt skulle tillerkännas talmannen att yttra sig i kammaren, oavsett om han har rösträtt där eller inte. Det var enligt utskottet inte alldeles odiskutabelt att talmannen skulle vara förhindrad att över huvud ta till orda i sakfrågor.

Grundlagberedningen anser det angeläget att man kan bygga upp en stark tillit till talmannens oväld i alla läger inom riksdagen. Bäst förenligt med denna strävan är enligt beredningens mening att talmannen som hittills är rättsligt förhindrad att ta till orda i sakfrågor. Han bör sålunda inte få yttra sig i själva saken vare sig i ärenden, inför val inom riksdagen, vid besvarandet av interpellationer eller frågor eller i fristående debatter. Att talmannen före kammarbehandlingen har tagit befattning i sak med ett ärende, såsom fallet är i fråga om förslag till ny statsminister och kan vara i fråga om ärende om riksdagsförvaltningen, bör inte föranleda undantag.

Riksdagsordningen bör däremot medge talmannen att ställa förslag och yttra sig i flertalet procedurangelägenheter. Han bör givetvis kunna föreslå t. ex. att sammanträde skall avslutas eller ajourneras, att det skall hållas inom stängda dörrar eller att ärende skall remitteras till visst utskott. Men han bör också vara oförhindrad att motivera förslag som han sålunda har framställt eller beslut som han har fattat som ledare av kammarsammanträdena (jämför 9 §). Talmannen bör vidare som riksdagens främste företrädare och som ledare för riksdagsarbetet kunna göra uttalanden av skilda slag i kammaren utan samband med viss punkt på föredragningslistan: redogöra för tidsplaneringen i riksdagsarbetet, inlägga gensaga mot uppenbart missvisande och för riksdagens ledamöter kränkande publicitet, m. m.

Den antydda avgränsningen av talmannens yttranderätt ansluter nära till vad som nu gäller. Den är naturlig i betraktande av talmannens uppgifter och det förhållandet att hans ledamotsbefattning skall utövas av ersättare. Beredningens ståndpunkt har kommit till uttryck i 1 § genom föreskriften att talmannen inte får yttra sig i sakfrågan vid överläggning i kammaren i ämne som är upptaget på föredragningslistan. Talmannens rätt att ställa förslag och göra uttalanden i procedurfrågor och att i övrigt yttra sig vid sidan om sakfrågorna framgår dels motsättningsvis av den nyss återgivna föreskriften, dels av hans befogenheter att leda riksdagsarbetet och kammarsammanträdena.

2 §

Se nu 33 § 2 och 4 mom. RO. Jämför 1:8 FRO.

Presiderar vice talman i kammaren, äger han inte yttra sig i vidare mån än talmannen. Han är däremot oförhindrad att delta i omröstning och i val; ersättare intar inte hans plats i kammaren därför att han fullgör talmanssysslorna (SOU 1970:17 s. 47). Inget hindrar att vice talman är närvarande i kammaren och där deltar i överläggning och beslut, medan kammaren leds av annan vice talman som kommer efter i rangordningen (se KU 1970:48 s. 8); det kan anmärkas att motsvarande möjlighet inte står talmannen till buds.

Ålderspresidenten bör leda kammarsammanträde såväl intill dess talmannen och vice talmännen har valts som för det mindre sannolika fallet att vid något tillfälle efter talmansvalen ingen av vice talmännen är tillstädes för att ersätta talmannen.

3 §

Paragrafen följer gällande rätt (5 § RSt) och FU:s förslag (1:11 FRO). Det är onödigt att i författning ange den ordning mellan valkretsarna som skall vara bestämmande för placeringen.

4 §

Se för gällande rätts del 51 och 56 §§ RO samt 2 och 6 §§ RSt. Jämför 1:12 FRO.

Principen att kammarens förhandlingar skall vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick. Den slås fast i 4 § första stycket. Möjligheten att göra undantag bör enligt beredningens mening uttryckligen begränsas till fall då det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest till dess förhållande till främmande stat eller mellanfolklig organisation. Beredningen vill erinra om att kammarsammanträden inom stängda dörrar förekom under andra världskriget men inte har hållits sedan dess.

Beslut om att ett sammanträde skall vara slutet bör som nu kunna fattas dels av kammaren, dels av regeringen, när denna avser att lämna muntligt meddelande till riksdagen genom minister vid sammanträdet (se 3 kap. 6 §). Givetvis kan förordnande om stängda dörrar avse del av ett sammanträde.

Beredningen förordar uttryckliga bestämmelser i RO om den tystnadsplikt som bör åligga personer som har övervarit kammarsammanträde inom lyckta dörrar (jämför ämbetsansvarskommittén i SOU 1972:1 s. 139 f. och 141 f.) – Syftet med ett beslut att hålla sammanträde inom stängda dörrar skulle förfelas om de närvarande fritt ägde meddela utomstående vad som har förekommit vid sammanträdet. Utgångspunkten bör därför vara att tystnad skall iakttas. Det vore emellertid olämpligt om tystnadsplikten obetingat knöts till ett i förväg givet förordnande om sammanträde inom lyckta dörrar. Den skulle därigenom kunna komma att omfatta uppgifter och yttranden vilkas hemlighållande inte påfordras av syftet med förordnandet. Denna konsekvens undgår man om riksdagen kan i efterhand förklara att viss del av vad som har förekommit under det hemliga sammanträdet – eller rentav förhandlingen i sin helhet – inte skall vara underkastad tystnadsplikt. Denna befogenhet att upphäva tystnadsplikten gäller i lika mån vare sig det är regeringen eller riksdagen som har beslutat om stängda dörrar.

Skyldigheten att iaktta tystnad träffar inte sådana meddelanden som kan anses behöriga. Beredningen har därvid främst haft i åtanke underrättelser till riksdagsledamöter som inte var närvarande vid det hemliga sammanträdet. I gengäld gäller tystnadsplikten också för ledamot (och tjänsteman i riksdagen) som i andra hand har fått del av uppgifter, lämnade vid ett slutet sammanträde.

Överträdelse av tystnadsplikten ådrager straffansvar enligt brottsbalken. Häri medför ämbetsansvarskommitténs förslag inte någon ändring. Har riksdagsledamot åsidosatt tystnadsplikten under själva utövningen av sitt ledamotskap, t. ex. under anförande i kammaren vid ett senare, offentligt sammanträ-

de, krävs enligt 3 kap. 7 § förslaget till RF riksdagens tillstånd för åtal. Bryter ledamoten mot tystnadsplikten i annat sammahang, t. ex. genom att privat anförtro någon en hemlig uppgift, behövs däremot inte sådant tillstånd för att åtal skall få väckas (se specialmotiveringen till 3 kap. 6 och 7 §§ RF).

Ett särskilt spörsmål är i vad mån tystnadsplikten skall omfatta också meddelande för offentliggörande i tryckt skrift eller i radio och TV. Frågan om den framtida avvägningen mellan behovet av sekretess i det offentliga livet och intresset av skydd för massmediernas informationskällor är föremål för utredning av 1969 års offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitté i samarbete med den år 1970 tillsatta utredningen om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier. Beredningen har emellertid för sin del ansett att skyldigheten att iaktta tystnad om vad som har yttrats vid ett slutet kammarsammanträde bör gälla också meddelanden till nyhetsorganen; tystnadsplikten kan med förslaget antas komma att omfatta endast sådant som av viktiga utrikes- eller försvarspolitiska skäl bör hållas hemligt. Genom att tystnadsplikten föreskrivs i RO kommer enligt nu gällande bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen ansvar för överträdelse att kunna utkrävas också för meddelande i publiceringssyfte (oavsett om överträdelsen innebär brott mot rikets säkerhet eller ej).

Bestämmelserna i sekretesslagen om när kammarens protokoll skall hållas hemliga får anpassas till regleringen i denna paragraf. Avgörande bör vara om protokoll innehåller sådant som omfattas av tystnadsplikt enligt paragrafen. Beredningen föreslår inte någon särskild bestämmelse om att hemligt protokoll skall justeras inom stängda dörrar. Härom kan riksdagen besluta med stöd av 4 § första stycket. Underlåter riksdagen det, får anses att tystnadsplikten beträffande vad som är upptaget i protokollet därmed har hävts och protokollet blivit offentligt.

5 §

Lagrummet ansluter nära till vad som nu finns föreskrivet i 2 § andra stycket RSt, jämför KU 1964:38.

Principen att förhandlingarna i kammaren skall vara offentliga når sitt syfte endast genom medverkan och förmedling av massmedierna. Utgångspunkten för talmanskonferensens prövning bör därför vara att hinder inte skall läggas för sändningar i radio och TV. Liksom hittills kan talmanskonferensen lämna medgivande tills vidare till alla upptagningar eller till vissa slags upptagningar.

6 §

Se 51 § RO och 4 § RSt beträffande gällande rätt. FU:s förslag är upptaget i 1:9 FRO.

Enligt vad som tidigare har sagts behövs inte någon formlig kallelse till det första sammanträdet under ett lagtima riksmöte. Om kallelse till urtima riksmöte och därmed till det första sammanträdet under sådant riksmöte finns en bestämmelse i 1 kap. 3 § tredje stycket. Någon uttrycklig föreskrift om kallelse till sammanträdet för riksmötets öppnande är inte erforderlig (jämför tilläggsbestämmelse 1.6.1). Kallelse till andra sammanträden med kammaren än som nu har berörts bör liksom för närvarande utfärdas av talmannen. Till förekommande av överrumpling bör RO ange en minimitid före ett sammanträde för utfärdande av kallelse. Den nuvarande anknytningen till ett bestämt klockslag, klockan 18 dagen före sammanträdet, är ägnad att skapa klarhet för ledamöterna och bör enligt beredningens mening bibehållas. Den kompletterande föreskriften om kallelse minst fjorton timmar i förväg syftar till att hindra att kallelse till ett sammanträde med början på efternatten – om ett sådant mot förmodan skulle bli aktuellt – utfärdas först sent på eftermiddagen närmast föregående dag.

I speciella situationer kan det hända att kammaren skulle behöva sammanträda med

kortare varsel än som nyss har angetts. Om det får framgå av RO att en möjlighet att underskrida fristen för kallelse till plenum får utnyttjas endast i undantagsfall, läggs vidare prövningen härav i talmannens hand och krävs slutligen godkännande vid det utlysta sammanträdet av en majoritet av riksdagens alla ledamöter för att sammanträdet skall få hållas, torde man inte behöva befara att möjligheten används i oträngt mål.

Lagtexten hindrar inte att två sammanträden hålls under en och samma dag. Att så sker är emellertid mindre väl förenligt med syftet med reglerna om bordläggning. Genom bordläggningen skall nämligen lämnas rådrum att överväga och även informellt överlägga om framlagda förslag. – "Kvällsplenum" som fortsättning på förmiddagens plenum är inte något fristående sammanträde till vilket särskild kallelse skall utfärdas; angående underrättelse om att sammanträde avses fortsätta på kvällen, se tilläggsbestämmelserna. – Det torde framgå av vad beredningen har anfört under rubriken till RO att kvällsplena så långt sig göra låter bör undvikas.

Kallelse bör utfärdas i viss bestämd form – genom anslag i riksdagshuset – för att anses ha utgått i tid. Något undantag härvidlag – eller beträffande fristen för kallelse – bör inte få göras därför att fråga är om kallelse till sammanträde inom stängda dörrar.

7 och 8 §§

Se för gällande rätt 51 § RO samt 37–39 §§ RSt. Jfr FU:s förslag i 1:10, 13 och 14 FRO.

Till varje kammarsammanträde skall till ledamöternas ledning upprättas en föredragningslista. 7 § kräver inte att all handläggning som förekommer vid sammanträdet skall ha tagits upp på listan. Paragrafen avser bara ärenden, som har bordlagts vid ett föregående sammanträde, och val som skall förrättas vid sammanträdet i fråga. I tilläggsbestämmelserna erinras om andra fall då anteckning enligt särskild föreskrift skall göras på föredragningslistan. Av denna skall sålunda framgå bl. a. att svar kommer att lämnas vid sammanträdet på interpellation eller fråga och att en fristående debatt skall äga rum. – Vid ett sammanträde kan därjämte förekomma handläggning, av i allmänhet formell art, som inte behöver finnas antecknad på föredragningslistan.

Talmannen bör, på ett par undantag när, ha frihet att bestämma i vilken ordning ärendena (härmed jämställs val) skall föras upp på föredragningslistan (se SOU 1967:26 s. 134). Om han så vill, bör han emellertid i det väsentliga kunna falla tillbaka på en författningsbestämd ordning, se tilläggsbestämmelse 2.7.1. Talmannens befogenhet att bestämma ordningen på föredragningslistan är ett icke oviktigt medel att, när tiden är knapp, länka huvudinsatserna i kammararbetet till de viktigare ärendena.

Självfallet får kammaren vid ett sammanträde inte handlägga ärende, som inte vid sammanträdets början finns upptaget på föredragningslistan (bortsett från viss formell handläggning, se ovan). Ledamöterna bör vidare kunna förlita sig på den en gång tillkännagivna föredragningsordningen. Ordningen mellan de ärenden (val; om andra punkter på föredragningslistan, se nedan) som har förts upp på listan får därför inte kastas om, sedan sammanträdet väl har inletts, vare sig genom beslut av talmannen eller av kammaren. Talmannen skall med andra ord alltid föredraga ärendena i den ordning de har tagits upp på föredragningslistan.

En naturlig utgångspunkt är att ett sammanträde pågår till dess samtliga ärenden på föredragningslistan har handlagts. Liksom hittills kommer emellertid uppskov ofta att bli nödvändigt. Ett betydelsefullt fall är det då man vill avvakta att en ersättare hinner inställa sig till en viktig votering. En konsekvens av att ordningen mellan ärendena på föredragningslistan inte får rubbas är emellertid att ett uppskov måste avse *alla* återstående ärenden på föredragningslistan.

Någon bestämmelse som uttryckligen tar sikte på den generella möjligheten att upp-

skjuta ärende till följande plenum torde inte erfordras. Enligt 8 § är det kammarens uppgift att – på förslag av talmannen eller ledamot – besluta om att kammarsammanträde skall avslutas. Med denna bestämmelse, sammanställd med föreskriften att ärendena skall föredragas i den ordning de har tagits upp på föredragningslistan, är det sagt att uppskov kan beslutas, men bara på så sätt att kammaren "sätter streck" på föredragningslistan efter ett visst ärende. Den föreslagna ordningen överensstämmer med den som nu tillämpas i riksdagen. Den innebär givetvis inte att sådant uppskov med slutligt ställningstagande, som grundas på särskilda bestämmelser (se t. ex. 5 kap. 2 § och 7 kap. 3 §), lägger hinder i vägen för handläggning av återstående ärenden på föredragningslistan vid pågående sammanträde. – Ärende som ej har medhunnits vid ett sammanträde bör placeras främst på föredragningslistan till nästa sammanträde; avsteg härifrån kan emellertid ibland vara motiverat.

Förbudet att under förhandlingens gång ändra ordningen på föredragningslistan gäller enligt 7 § endast ärenden och val. Hinder föreligger således inte att exempelvis låta ett aviserat svar på en fråga eller en interpellation utgå från listan och att fortsätta med de punkter som följer därefter. Om möjligt bör det dock förebyggas att uppskov m. m. varom nu är fråga leder till att ärenden på ett för ledamöterna överraskande sätt kommer att behandlas vid en tidigare timme än beräknat.

9 §

Bestämmelsen om propositionsvägran ger åt talmannen en viktig befogenhet som han har att utnyttja för att i riksdagshandläggningen bevara troheten mot de konstitutionella reglerna. Den nuvarande bestämmelsen i 61 § (jämför 51 §) RO hade en nära motsvarighet hos FU i 1:14 FRO, och FU:s stadgande har med endast ett par avvikelser förts till 9 §. Sålunda föreslår beredningen för sin del att talmannen skall vara skyldig att vägra att ställa proposition inte blott på yrkande som strider mot regeringsformen eller mot riksdagsordningen utan även på yrkande som strider mot annan grundlag än regeringsformen.

10 §

Se om gällande rätt 52 § första stycket RO och beträffande FU:s förslag 1:15 FRO. Jämför 3 kap. 4 § i beredningens förslag till RF.

Principen om fri yttranderätt i kammaren för ledamöter och ministrar är av grundläggande betydelse för riksdagsarbetet och har kommit till uttryck i 10 § första stycket. Principen måste emellertid genombrytas på flera punkter. Inskränkningar – andra än sådana som enligt allmän lag gäller i yttrandefriheten – bör få meddelas endast i RO.

Beredningen sammanfattar nedan i systematisk uppställning, huvudsakligen genom hänvisningar till författningsrum, vilka inskränkningar som med beredningens förslag kommer att gälla i rätten att ta till orda i kammaren.

1 *Överläggning får över huvud taget inte förekomma*

1.1 Rätten att yttra sig gäller endast fråga som författningsenligt är eller kan komma under handläggning vid det sammanträde det gäller. Enligt 2 kap. 10 § tredje stycket kan talmannen besluta att en fristående debatt skall äga rum vid ett sammanträde. En sådan debatt kan, allt efter vad talmannen bestämmer, få spänna över hela det politiska fältet (allmänpolitisk debatt, se ovan i avsnittet om riksdagens arbetsplanering, under rubriken till RO) eller begränsas till visst eller vissa ämnen. I andra fall föreligger inte rätt att yttra sig vid sidan om eljest förekommande handläggning.

1.2 Beslut huruvida interpellation får framställas skall fattas utan föregående överläggning. 6 kap. 1 § RO.

1.3 Meddelande från minister om skälet till att svar på interpellation uteblir eller anstår får ej följas av överläggning. 6 kap.

1 § RO.

1.4 Beslut om att sammanträde skall avslutas eller uppehåll göras i sammanträdet fattas utan föregående överläggning. 2 kap. 8 § RO.

1.5 Beslut enligt 14 § i detta kapitel om begränsning av yttranderätten vid debatt i viss fråga fattas utan föregående överläggning.

Beredningen vill anmärka att enligt dess förslag något hinder aldrig föreligger mot överläggning i samband med beslut om bordläggning av utskottsbetänkande eller av ärende om misstroendeförklaring.

2 *Vissa personer eller kategorier av personer får inte delta i överläggningen*

2.1 Andra än riksdagsledamöter (varmed jämställs tjänstgörande ersättare) och ministrar är uteslutna från att delta i kammarens förhandlingar. 2 kap. 10 § första stycket RO. Statschefen (den som tjänstgör i hans ställe) äger dock i två särskilda fall ta till orda i kammaren, nämligen dels enligt 1 kap. 6 § RO vid riksmötes öppnande, dels enligt 2 kap. 10 § andra stycket RO vid avgivande av ämbetsförklaring. Om statschefens ämbetsförklaring hänvisas till vad som sägs under rubriken till 4 kap. RF.

2.2 Den som utövar talmansbefattningen får inte yttra sig i sakfrågor. 2 kap. 1 och 2 §§ RO.

2.3 Den som är jävig får inte delta i meningsutbyte i ärende som jävet gäller. 2 kap. 11 § RO (undantag för minister i ärende angående hans tjänsteutövning).

2.4 I överläggning angående fråga till minister får ingen annan delta än den ledamot som har framställt frågan och den minister som lämnar svaret. 6 kap. 2 § RO.

2.5 Talmannen kan för pågående överläggning ta ordet från den som har brutit mot 2 kap. 12 § första stycket RO och inte rättat sig efter talmannens erinran. 2 kap. 12 § andra stycket RO.

3 *Vissa begränsningar gäller i fråga om innehållet i vad som får yttras*

3.1 Enligt 90 § i nuvarande RF får frågor om till- och avsättande av ämbets- och tjänstemän, beslut av regering och förvaltningsmyndigheter, domstolsavgöranden, enskilda medborgares och korporationers förhållanden samt verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning inte komma under riksdagens överläggning (och prövning) i annat fall än som uttryckligen anges i grundlag. Grundlagberedningen upptar i sitt förslag inte någon bestämmelse som direkt förbjuder överläggning i de angivna hänseendena. Detta betyder emellertid inte att yttranderätten härvidlag kommer att bli fri.

Ovan under punkt 1.1 konstaterade beredningen att yttranden i kammaren måste anknyta till handläggning som äger rum där. En annan sida härav är att riksdagens statsrättsliga uppgifter anger ramar för innehållet i de yttranden som förekommer.

I ärenden som väcks genom proposition, motion eller förslag från något riksdagens organ påkallas ett beslut av riksdagen. Beslutet måste falla inom riksdagens kompetensområde. När ett sådant ärende debatteras, bör i debatten inte få föras in något som är för ärendets avgörande utan betydelse. Av särskilt intresse i detta sammanhang är stadgandet i 10 kap. 13 § förslaget till RF. Enligt detta får riksdagen inte ikläda sig rättstillämparens roll genom att ompröva beslut som regeringen, domstol eller annan myndighet har fattat. Inte heller får riksdagen eljest, på annat sätt än genom lag eller utgiftsanslag, besluta om angelägenhet som det enligt gällande författning ankommer på sådan myndighet att pröva (jämför 10 kap. 5 § första stycket sista meningen RF). De frågor om myndigheternas handlande i konkreta fall, som på så sätt är uteslutna från beslutskompetensen, får inte heller bli föremål för något självständigt bedömande under kammarförhandlingarna i ett rätteligen väckt "beslutsärende".

Det sagda är emellertid inte så att förstå att domstolars domar eller andra myndig-

heters åtgärder inte skulle kunna – liksom hittills – åberopas som utgångspunkt eller exempel vid diskussion om t. ex. behovet av lagändring. Vad som är ovidkommande är omdömen om lämpligheten och rättsenligheten i myndigheternas agerande mot bakgrunden av omständigheterna i varje enskilt fall.

Principen om riksdagens befogenheter såsom normerande för vad som får yttras vid skilda tillfällen i kammaren leder till en vidsträcktare yttranderätt i debatter vid svar på interpellationer och frågor. Som framgår av 11 kap. 5 § RF och närmare utvecklas i motiven till detta lagrum föreslår beredningen att spörsmål till minister skall kunna avse också hans befattning med konkreta regeringsärenden, även om dessa rör enskild person eller sammanslutning. Detta medför givetvis att avgörandet i ett dylikt ärende också får ventileras vid spörsmålsdebatten i kammaren. Av spörsmålsinstitutens karaktär av medel för politisk kontroll av regeringen från riksdagens sida följer att andra myndigheters handläggning av särskilda fall får granskas och beröras under interpellations- eller frågedebatt i den mån det behövs för att belysa en påtalad åtgärd eller underlåtenhet från regeringens eller enskild ministers sida, men endast så långt. Med tanke på den självständiga ställning i förhållande till regeringsmakten som förvaltningsmyndigheterna enligt förslaget skall inta också fortsättningsvis torde det inte ofta finnas anledning att närmare uppehålla sig vid myndigheternas agerande. Avgöranden av domstolar och förvaltningsmyndigheter kan naturligtvis också inom ramen för spörsmålsinstituten anföras till stöd för krav på ändring i en allmän reglering. – Vad nu har sagts om möjligheterna att i kammaren beröra regeringens och myndigheternas enskilda avgöranden gäller också för debatter om konstitutionsutskottets granskningsbetänkande och i ärende om misstroendeförklaring. Liknande synpunkter får anläggas på frågan i vad mån riksdagen vid granskningen av ombudsmännens verksamhetsberättelse kan överlägga om de åtgärder av ämbets- och tjänstemän som har varit under ombudsmännens prövning; utgångspunkten är att riksdagen endast har att befatta sig med *ombudsmännens* ställningstaganden.

De s. k. fristående debatterna kan synas inta en särställning. Rimligen måste de emellertid röra sig inom de områden som annars kan komma under överläggning i kammaren, låt vara att debatten är frikopplad från behandlingen av bestämda ärenden och annan särskild handläggning. Beredningen vill hävda att ställningstaganden av regeringen, som faller under ämnet för debatten, kan avhandlas fritt, liksom under spörsmålsdebatterna. När det gäller domstolars och andra myndigheters beslut och åtgärder får diskussionen röra sig inom samma gränser som vid de nyssnämnda debatterna, men inte gå därutöver.

Det resonemang som beredningen nu har fört angående möjligheterna att under kammaröverläggningarna avhandla myndigheternas tillämpningsbeslut och verkställighetsåtgärder äger i det väsentliga sin giltighet också beträffande rätten att beröra enskilda personers och sammanslutningars förhållanden. En parlamentarisk aktion via en interpellation eller en fråga kan t. ex. visserligen beröra någon enskild. Men det måste fasthållas att diskussionens inriktning gäller regeringens åtgärder eller underlåtenhet. Enskildas handlande får inte bli föremål för direkt kritik eller direkta omdömen. Någon enstaka gång kan handläggningen i riksdagen och därtill knutna anföranden mera omedelbart gälla enskildas förhållanden. Så kan vara fallet om anslag har yrkats till enskild person eller sammanslutning. Vid val inom riksdagen bör kunna överläggas om kandidaternas personliga kvalifikationer. Bestämmelsen i 12 § bör under alla förhållanden bilda ett skydd mot att enskilda blir föremål för kränkande uppmärksamhet som följd av kammardiskussionerna.

Det blir en uppgift för talmannen att vaka över att talarna i kammaren underlåter att avge ovidkommande omdömen om myndigheters och domstolars handläggning och att utsätta de enskilda för onödig uppmärksam-

het, liksom talmannen i övrigt har att se till att talarna håller sig till saken. I 12 § har talmannen fått ett uttryckligt stöd för ingripanden mot den som inte begränsar sitt anförande till det ämne som behandlas.

3.2 För riksdagsledamöters och ministrars yttrandefrihet i kammaren gäller som för andra de gränser som stadgas i allmän lag, t. ex. i bestämmelserna i brottsbalken om ärekränkning, samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet. Jämför 2 kap. 12 § RO. Beredningen erinrar om att det för talan vid domstol mot riksdagsledamot för hans yttranden i kammaren fordras särskilt tillstånd av riksdagen enligt 3 kap. 7 § RF.

3.3 Yttrande får inte vara kränkande för annan eller eljest strida mot god ordning. 2 kap. 12 § RO.

4 *Kvantitativa inskränkningar kan förekomma*

4.1 Riksdagen kan i fråga om överläggningar i allmänhet inom vissa gränser inskränka antalet anföranden från samme talare och tiden för varje anförande. Se 14 § i detta kapitel med tilläggsbestämmelser.

4.2 Riksdagen kan föreskriva längre gående inskränkningar i yttranderätten vid svar på fråga. Se 6 kap. 2 § RO och tilläggsbestämmelse 6.2.2.

11 §

Se beträffande gällande rätt 53 § tredje stycket RO. Paragrafen stämmer överens med vad FU föreslog i 1:16 FRO, med en jämkning som är betingad av att minister enligt beredningens förslag har ersättare i riksdagsmannauppdraget. Bestämmelsen gäller inte val inom riksdagen. I fråga om jäv inom utskott hänvisas till 4 kap. 13 §.

12 §

Se 52 § sista stycket i nuvarande RO. Paragrafen överensstämmer med 1:17 i FU:s förslag utom såtillvida att föreskriften om skyldighet att hålla sig till saken har tillkommit. Denna föreskrift har kommenterats under 10 §. Talmannen kan enligt andra stycket ta ordet ifrån talare som trots erinran åsidosätter föreskriften.

Har en allmän debatt med stöd av 10 § tredje stycket delats i ämnesavsnitt, följer av 12 § första stycket andra meningen att talare, som avser att beröra flera ämnen i debatten, måste hålla flera anföranden, ett för varje ämne.

I likhet med FU föreslår beredningen att varningsinstitutet inte förs över till en ny RO.

13 och 14 §§

Se 52 § nuvarande RO och 43 § RSt.

Bestämmelserna i 13 och 14 §§ öppnar olika möjligheter att minska omfånget på kammardebatterna. Beredningen har angivit sin ståndpunkt rörande debattrestriktioner i motivdelen om riksdagens arbetsplanering under rubriken till RO och nöjer sig nedan med vissa detaljpåpekanden.

Befogenheten att besluta om begränsning av antalet anföranden från en och samme talare gäller inte bara överläggningen inför avgörandet av ett ärende utan även debatten vid annan handläggning, t. ex. besvarandet av en interpellation, bordläggning av ett ärende, behandling av en fristående procedurfråga eller val. Den gäller också fristående debatt eller, om denna är ämnesindelad, varje avsnitt av debatten. En fråga i paragrafens bemärkelse får i samband med avgörande av ärende anses avgränsad av det utskottsbetänkande eller de betänkanden eller av de punkter i ett betänkande, som talmannen föredrager i kammaren före en överläggning.

Till de kategorier av talare som får gynnas vid beslut om restriktioner kan räknas också t. ex. motionärer och interpellanter. Väljer riksdagen att särställa företrädare för majoritet och minoritet i utskott, bör lämpligen förfaras så att utskottet i sitt utlåtande antecknar vilka personer som i kammardebatten skall representera de olika grupperingarna inom utskottet.

En föreskrift i tilläggsbestämmelser om

debattbegränsningar kan mycket väl utformas så att den medger riksdagen rätt att för visst fall sätta restriktionerna ur kraft.

Möjligheterna att enligt 14 § andra stycket åstadkomma begränsningar genom beslut för en viss debatt är desamma som enligt första stycket. Beslutet kan alltså innebära exempelvis att längre tid utmäts åt partiledare eller att inte förhandsanmäld talare behandlas mera restriktivt än förhandsanmäld. Att en tilläggsbestämmelse om begränsning i yttranderätten är tillämplig på en viss debatt hindrar inte att restriktionerna skärps genom särskilt beslut enligt andra stycket. Beslut som under pågående debatt fattas om begränsning av antalet anföranden från en talare bör avse antalet anföranden under återstoden av debatten.

Enligt 14 § tredje stycket andra meningen påverkas inte rätten till genmäle eller bemötande av beslut om begränsning fattat med stöd av paragrafen. Har antalet anföranden från en talare begränsats, skall alltså avräkning inte göras för genmäle eller bemötande. Och tiden för varje bemötande från minster, 10 minuter enligt tilläggsbestämmelse 2.15.3, kan t. ex. inte reduceras genom beslut enligt andra stycket. "Garantireglerna" i tredje stycket gäller endast begränsningar i yttranderätten, som har beslutats med stöd av paragrafen. Av 6 kap. 2 § framgår att restriktioner för frågedebatter får föreskrivas som inte tar hänsyn till gränserna i tredje stycket. Jämför beträffande tredje stycket 3 kap. 4 § RF.

Tilläggsbestämmelsen i 2.14.1 andra stycket är avsedd att stimulera till förhandsanmälan i fall då talmannen efter samråd med partigruppernas representanter enligt 13 § har funnit sådan särskilt angelägen som underlag för planeringen av en större debatt. Tanken är att erforderlig begränsning av taletiden i första hand skall kunna åstadkommas på frivillig väg. Talmannen bör vara oförhindrad att påpeka för talare, när denne har överskridit den tid för anförande som han själv har anmält. Icke förhandsanmäld talare är skyldig att avsluta sitt anförande efter sex minuter, såvida inte talmannen medger honom längre tid, t. ex. därför att talaren har skälig ursäkt för sin underlåtenhet att anmäla sig. Bestämmelsen begränsar inte antalet anföranden som den inte förhandsanmälde talaren får hålla.

Tilläggsbestämmelse 2.14.2 avser endast fristående debatter, i första hand den allmänpolitiska debatten i början av riksmötet på hösten. Bestämmelsen begränsar inte antalet anföranden. Den gäller inte interpellationsdebatter. Det kan emellertid tänkas att svar på interpellationer lämnas under en i övrigt fristående debatt. Det synes då lämpligt att riksdagen fattar särskilt beslut enligt 14 § andra stycket om samma begränsningar av tiden för anföranden i interpellationsdebatten som för anförandena i den allmänna debatten.

15 §

Se 52 § i nuvarande RO samt 44–46 och 48 §§ RSt. Angående FU:s förslag hänvisas till 1:18 FRO.

Beredningen föreslår i 15 § dels en begränsning av ministrarnas debattprivilegier, dels en viss utvidgning av ledamöternas replikrätt. Förslagen har motiverats under rubriken till RO. I övrigt följer föreskrifterna i lagrummet och i tilläggsbestämmelserna gällande rätt.

Huruvida ett anförande är att anse som genmäle respektive bemötande från minister eller ej kan med beredningens förslag vara av intresse även om anförandet inte bryter eljest gällande talarordning. Har anförandet replikkaraktär, kan det sålunda t. ex. få hållas utan hinder av att talaren i fråga redan i debatten har förbrukat det antal (huvud-) anföranden som har fastställts med stöd av 14 §, se denna paragraf, tredje stycket.

Någon begränsning av antalet inlägg från minister med anledning av ett och samma huvudanförande får enligt förslaget inte uppställas i tilläggsbestämmelserna. Ministers rätt till bemötande är enligt 15 § andra stycket ovillkorlig; det är endast tiden för varje inlägg som kan preciseras i tilläggsbestämmelserna.

I anslutning till tilläggsbestämmelse 2.15.1 antecknar beredningen att inlägg från minster till bemötande av annan talare inte är att anse som "huvudanförande" enligt bestämmelsen.

16 §

Se beträffande gällande rätt 52 § första och femte styckena och 76 och 82 §§ RO samt 40–42 §§ RSt.

16 § första stycket stämmer överens med 1:21 FRO. Föreskrifterna i lagrummet och i tilläggsbestämmelserna innefattar inte någon saklig avvikelse från vad som gäller nu. Med förslagets terminologi ingår yttrandena vid kammarsammanträde i protokollet; nuvarande terminologi är inte enhetlig. Av 9 kap. 1 § framgår att kammarsekreteraren svarar för protokollföringen.

3 kap. ÄRENDENAS VÄCKANDE

Förevarande kapitel reglerar endast initiativ i fråga om "ärenden". Beredningen har tidigare i avsnittet om terminologin angivit vad den förstår med ett ärende i RO. Att ett ärende väcks (anhängiggörs) innebär enligt förslaget att ett beslut av riksdagen påkallas i en sakfråga. Beredningens förslag bygger, liksom nuvarande riksdagsskick, på grundsatserna att varje rätteligen väckt ärende skall leda till beslut i sak av riksdagen inom viss tid (i fråga om verksamhetsberättelser o. dyl. behöver dock beslutet inte innebära annat än att berättelsen läggs till handlingarna), och att ärendet före avgörandet i kammaren skall beredas i utskott.

Regleringen av initiativrätten i förslaget till ny RO följer även i övrigt samma huvudlinjer som gällande rätt, liksom FU:s förslag gjorde. Den viktigaste nyheten kan sägas vara det tidigare redovisade förslaget angående propositionstider. Beredningen har under sitt arbete övervägt men avvisat förslag å ena sidan om att slopa de enskilda riksdagsledamöternas motionsrätt till förmån för en självständig initiativrätt för utskottsminoriteter, å andra sidan om att avskaffa de tidsmässiga begränsningarna i rätten att väcka (fristående) motioner. Beredningen har ansett initiativrätten för de enskilda ledamöterna vara en omistlig beståndsdel i svenskt riksdagsskick. Principerna om att varje ärende skall utskottsberedas och leda till beslut i sak ger de enskilda ledamöternas motionsrätt en, internationellt sett, ganska unik kvalitet. Ståndpunkten att motionsrätten – å andra sidan – måste begränsas tidsmässigt skall ses mot bakgrunden av de betydande rättsverkningar som anhängiggörandet av en motion sålunda utlöser. – Beredningen har också ställt sig avvisande till förslag att införa självständig initiativrätt för utskottsreservanter vid sidan om motionsrätten och att medge motionsrätt i anslutning till utskottsinitiativ. Skälen härför anges i korthet i motiveringen till enskilda lagrum i kapitlet.

Initiativ till ett ärende i riksdagen kan sålunda enligt förslaget liksom nu utgå från regeringen och från riksdagen. Utomstående (t. ex. enskilda medborgare, sammanslutningar, kommunala organ) får inte väcka formliga förslag i riksdagen. Ett undantag representerar dock stadgandet i 17 §, vilket saknar motsvarighet i gällande RO. Enligt detta får behörig åklagare eller enskild i formell ordning föreslå riksdagen att för visst fall häva riksdagsledamots immunitet. Inom riksdagen kan ärende väckas av utskott, av andra riksdagsorgan och av enskild ledamot. (Här och eljest i detta avsnitt bortses från yrkande om misstroendeförklaring och förslag från talmannen till ny statsminister.) För varje initiativberättigad måste – direkt eller indirekt – ges svar på frågorna i vilka ämnen och på vilka tider förslag får väckas. Kapitlet har i stort disponerats så att regeringens initiativrätt behandlas först och därefter i tur och ordning utskottens, andra riksdagsorgans, riksdagsledamöternas och utomståendes rätt att väcka förslag. Sist i kapitlet har som en nyhet tagits upp bestämmelser om återkallelse av proposition och motion.

Vissa bestämmelser om rätt och om skyldighet att väcka ärenden har fått sin

plats i RF, se 3 kap. 3 § (riksdagsledamöternas förslagsrätt), 7 kap. 7 § (förslag till riksdagen angående föreskrifter som primärt hör till regeringens normgivningsområde), 7 kap. 13 § (lagförslag kan väckas inom riksdagen och av regeringen), 8 kap. 4 § (skyldighet för regeringen att avge förslag till statsbudget) och 11 kap. 2 § (åliggande för konstitutionsutskottet att meddela riksdagen resultatet av sin granskningsverksamhet) samt bestämmelser som gäller plikt för regeringen att underställa riksdagen utfärdad förordning. En särskild initiativform anges i 11 kap. 1 § (väckande av fråga hos konstitutionsutskottet om ministers ämbetsutövning).

Reglerna om initiativformerna innefattar att ett en gång väckt, självständigt förslag bildar en ram för ärendets fortsatta behandling i riksdagen. I viss utsträckning måste emellertid riksdagsledamöterna kunna under handläggningens gång få ställa "nya" yrkanden i ärendet. På tre vägar kan – liksom nu – sådana "osjälvständiga" förslag tillföras ett redan väckt ärende: i följdmotion (mestadels), under utskottsbehandlingen och i yrkanden under överläggningen i kammaren. I fråga om utskotten är det endast reservanternas förslagsrätt som här är av intresse, eftersom utskottsmajoriteten alltid kan falla tillbaka på sin självständiga förslagsrätt (7 §).

Allmänt sett vill grundlagberedningen hävda att utrymmet för nya yrkanden i ett anhängigt ärende bör vara mera vidsträckt om yrkandena förs fram i följdmotioner än enbart i reservationer till utskottsutlåtandet, och minst om de ställs först i kammaren. Intresset av tidig offentlighet kring riksdagsförslagen och av en ordnad och koncentrerad handläggning i utskotten talar för att följdförslag i görligaste mån bör läggas fram redan i motioner och inte först vid utskottsbordet via partirepresentanterna. Beträffande yrkanden som ges till känna först under kammaröverläggningen tillkommer den betydelsefulla faktorn att de inte har blivit utskottsberedda.

Att närmare precisera omfattningen av förslagsrätten i de tre fallen låter sig knappast göra. I stor utsträckning torde hittillsvarande praxis inom riksdagen kunna bli vägledande för gränsdragningen. Det förtjänar nämnas att yrkanden som har förts fram först under kammaröverläggningarna i praxis har bedömts mycket restriktivt. – I fråga om vad som får yrkas reservationsvis i utskott i anslutning till ett självständigt utskottsinitiativ har man anledning att vara mera generös i sin bedömning än man är eljest. Härigenom kan frånvaron av rätt att väcka följdmotioner till utskottsförslag i viss mån kompenseras. Regleringen av utskottsinitiativet bör nämligen inte bli sådan att den kan tänkas inbjuda riksdagsmajoriteten till aktioner via utskotten i syfte att hindra oppositionen att presentera alternativförslag.

Bestämmelserna om förslagsrätten innefattar inte något förbud att behandla en fråga mer än en gång under ett riksmöte. Samma ståndpunkt intar gällande rätt sedan 1971 (se SOU 1967:26 s. 213). Frågan om dubbelbehandling har för anslagsbeslutens del berörts särskilt i specialmotiveringen till 8 kap. 5 § RF.

1 §

Jämför för gällande rätts del 56 § RF och 54 § första stycket RO. Lagrummet överensstämmer i huvudsak med 2:1 FRO. Kravet på att regeringens protokoll i ärendet skall bifogas motiveras bl. a. av önskemålet att riksdagen skall få kännedom om skiljaktig mening inom regeringen. Det är inte nödvändigt att redogörelsen för ärendets tidigare behandling och motiveringen för förslaget lämnas i form av protokollsutdrag.

Som "proposition" bör lämpligen betecknas endast *förslag* från regeringen, varigenom *"ärende"* väcks i riksdagen. Med förslag bör därvid jämställas annan framställning från regeringen om riksdagens ställningstagande. Att initiativ av annat slag från regeringens sida kan tas genom skrivelse till riksdagen berörs under 6 §.

Regeringen kan påfordra riksdagens beslut i varje ärende som faller inom riksdagens kompetens när inte annat särskilt framgår.

Dock får förutsättas att regeringen, liksom hittills, avhåller sig från att lägga fram förslag i klart interna riksdagsangelägenheter. I allmänhet torde det inte bli aktuellt att propositionsvägen föreslå ändringar i annan författningsreglering som väsentligen gäller riksdagen och dess egna myndigheter än sådan som är upptagen i RF, i huvudbestämmelserna i RO, i vallagen eller i riksbankslagen (likn.). Med hänsyn till det nära sambandet med lagrummen i RO kan regeringen måhända också få anledning att beröra innehållet i tilläggsbestämmelser till RO. Har riksdagen själv begärt utredning och förslag genom regeringen i en riksdagsfråga som normalt inte bör bli föremål för initiativ från regeringen, är denna givetvis oförhindrad att lägga fram proposition.

Enligt tilläggsbestämmelserna avlämnas proposition genom att inges till kammarkansliet. Tidpunkten härför blir avgörande för om de i 2 och 3 §§ stadgade propositionstiderna skall anses ha iakttagits. Tiden för väckande av följdmotioner räknas från den dag då propositionen anmäls i kammaren. För att denna tid inte realiter skall beskäras, bör gälla att proposition får anmälas i kammaren först när propositionen har delats ut till riksdagsledamöterna. Talmannen bör i vissa fall kunna dröja med att anmäla en avlämnad proposition i kammaren, se under 11 §.

2 §

Jämför 34 och 54 §§ RO samt 2:2 FRO.

Beredningen hänvisar till 4 kap. i den allmänna motiveringen, till specialmotiveringen till 8 kap. 4 § RF och till motivavsnittet "Riksdagens arbetsplanering", 2.3 i specialmotiveringen.

De i lagrummet angivna propositionstiderna bygger på att budgetåret löper per 1.7. Budgetårets förläggning bör därför komma till direkt uttryck i paragrafen. De föreskrivna fristerna är inte tillämpliga, om riksdagen med stöd av 8 kap. 3 § första stycket RF av särskilda skäl fastställer statsbudget för annan tid än gällande budgetår.

Budgetpropositionen skall alltid framläggas senast 10.1 (se dock 19 §), detta även om riksmötet då är avbrutet i avvaktan på extra val (jämför 5 § andra stycket) eller om den sittande regeringen är en expeditionsministär. Enda undantaget utgörs av det fall då ett regeringsskifte har ägt rum kort tid före 10.1. En nytillträdd regering bör inte vara hänvisad till att presentera ett budgetförslag, som har utarbetats av den föregående regeringen. Det är emellertid angeläget att budgetpropositionen inte försenas i onödan. Har den nya regeringen tillträtt före ingången av december månad, bör budgetförslaget kunna avlämnas i vanlig tid.

Av 2 § första stycket kan motsättningsvis utläsas att någon ny budgetproposition inte behöver avlämnas efter extra val, även om budgetregleringen inte har hunnit avslutas (eller ens påbörjas), innan den nyvalda riksdagen sammanträder första gången. Det är förutsatt att de anslagsbeslut, som den gamla riksdagen kan ha hunnit fatta på grundval av den redan framlagda budgetpropositionen, förblir gällande, i den mån riksdagen inte under vaderiksmötet ändrar dem. (Se under 8 kap. 5 § RF.) Enligt vad beredningen föreslår i 5 kap. 10 § andra stycket RO kommer budgetpropositionen i obehandlade delar automatiskt att bli anhängig vid vaderiksmötet. Budgetproposition som har väckts under den gamla riksdagens valperiod efter det att riksmötet har avbrutits skall i sin helhet behandlas vid vaderiksmötet. Har valet lett till regeringsskifte, kan den nya regeringen ändra inriktningen i budgetarbetet bl. a. genom att återkalla delar av budgetpropositionen (se 18 §), genom att lägga fram nya propositioner av mera begränsad räckvidd än en formlig budgetproposition och genom kompletteringspropositionen.

Äger extra val rum under våren, kan situationen vara sådan att regeringen har fog att lämna kompletteringsproposition senare än 30.4.

Bestämmelsen om tidsgränsen i andra stycket kommenteras under 3 och 4 §§. Den gäller inte förslag till skattelag eller andra

propositioner, som avser inkomster för det följande budgetåret. För sådana förslag blir i stället 3 § tillämplig, i den mån förslaget inte ingår i kompletteringspropositionen.

För kommentar till tredje stycket hänvisas till specialmotiveringen till 8 kap. 4 § RF.

3 och 4 §§

Jämför 54 § nuvarande RO och 2:2 FRO.

I 3 § uppställs en tidsfrist för andra propositioner än dem som avses med 2 §. Innebörden av denna tidsgräns och av fristen i 2 § andra stycket preciseras i 4 §. Beredningen hänvisar för kommentar i första hand till avsnittet om riksdagens arbetsplanering under rubriken till RO.

Syftet med tidsgränserna är att motverka trängsel på riksdagens arbetsschema under slutskedet av det årliga riksmötet. En självklar förutsättning för att de skall gälla är därför att man har att göra med en proposition, som är avsedd att behandlas under det pågående riksmötet. Av 3 § följer sålunda att en efter den i paragrafen uppställda fristen avlämnad proposition, på vilken inte någon av undantagsbestämmelserna i 4 § är tillämplig, ändock skall tas emot av riksdagen, förutsatt att det inte av förslag om tidpunkten för ikraftträdande eller eljest framgår att regeringen förväntar sig att propositionen skall behandlas innan riksmötet avslutas. Utgångspunkten är att en sådan proposition skall uppskjutas till nästa riksmöte. Men något hinder för riksdagen att behandla propositionen redan under pågående riksmöte föreligger inte. – Vad nu har sagts har enligt ordalagen i 2 § andra stycket motsvarande tillämpning på särpropositioner till budgetpropositionen. Även sådana propositioner skall nämligen i enstaka fall kunna uppskjutas till höstens riksmöte, se 5 kap. 10 § RO och specialmotiveringen till 8 kap. 5 § RF.

Enligt 4 § första stycket gäller propositionstiderna endast under det ordinära, årliga riksmötet. Givetvis kan under detta riksmöte propositioner väckas från riksmötets början, alltså även före årsskiftet. Fristerna gäller inte t. ex. under sådant vaderiksmöte, som har inletts efter utgången av oktober, inte heller när riksmötet är avbrutet med anledning av förordnande om extra val.

För det årliga riksmötets del modifieras därefter i andra stycket av 4 § kravet att propositioner skall lämnas inom viss tid genom undantag i skilda hänseenden.

Punkt 2 gör undantag för proposition rörande beslut om föreskrifter som regeringen fattar med stöd av ett delegationsbemyndigande och som enligt grundlag eller annan lag skall underställas riksdagen för prövning inom viss tid. Sådana regeringsbeslut skall meddelas i form av förordning (se 7 kap. 5 §, 8 kap. 1 och 14 §§, 10 kap. 13 § samt 12 kap. 4 § RF).

Punkt 3 tillåter att en begäran från regeringen att få överskrida propositionstiden lämnas till riksdagen först sedan denna tid har löpt ut. Bortser man från förslag som betingas av oförutsedda händelser, bör emellertid frågor om att lämna propositioner "för sent" underställas riksdagen i god tid före den tillämpliga fristens utgång.

Något undantag som särskilt tar sikte på propositioner, orsakade av krig, farsot eller annan sådan utomordentlig händelse, har inte uppställts. Det är självklart att riksdagen i dylika situationer kommer att medge att proposition läggs fram efter propositionstidens utgång. Undantagen under 2. och 4. kan också bli tillämpliga för de åsyftade fallen.

5 §

Jämför 54 § andra stycket RO.

För kommentar till lagrummets första stycke hänvisas till motivdelen under rubriken till RO.

Andra stycket torde vara erforderligt bl. a. för att proposition – liksom nu – skall kunna avlämnas under sommaren. Proposition som har avlämnats när riksmöte inte pågår skall anmälas i kammaren så snart nästa riksmöte har börjat och blir anhängig vid detta riksmöte. Ingenting hindrar att propositionen avlämnas under slutet av en

valperiod för riksdagen för att anmälas i kammaren först under nästa valperiod.

6 §

Paragrafen överensstämmer med vad FU föreslog i 2:3 FRO. Se för nuvarande RO:s del 54 och 56 §§.

Mestadels kommer skrivelse från regeringen att läggas till handlingarna omedelbart efter det att den har föredragits i kammaren. Stundom kan den emellertid få andra verkningar. Det sades under 1 § att beteckningen proposition bör förbehållas för förslag och därmed jämställd framställning till riksdagen som ger upphov till ärende. Förslag i procedurfråga bör tagas upp i skrivelse, jämför tilläggsbestämmelse 3.4.1. Enligt tilläggsbestämmelse 3.18.1 skall proposition återkallas i skrivelse. Någon enstaka gång kan skrivelse ge upphov till ett riksdagsärende. Så är fallet när regeringen – utan att påkalla något ställningstagande från riksdagen – överlämnar redogörelse för viss verksamhet till riksdagen.

Någon begränsning av den tid under vilken regeringsskrivelser får avlämnas uppställs inte.

Den i tilläggsbestämmelserna angivna redogörelsen för de statliga kommittéerna lämnas för närvarande i riksdagsberättelsen, se om denna under 1 kap. 6 §.

7 §

Samtliga utskott har fr. o. m. 1971 självständig initiativrätt, se SOU 1969:62 s. 80 ff och KU 1970:28 s. 7. Förevarande lagrum överensstämmer så gott som helt med 43 § i nuvarande RO. Initiativrätten gäller även för utskott som tillsätts särskilt för viss beredningsuppgift. Den är inte underkastad någon tidsbegränsning. Utskottens rätt att föra fram lagförslag vidkänns en viss inskränkning som följd av bestämmelsen i 7 kap. 7 § andra stycket RF.

Vid sin prövning av förslaget om generell initiativrätt för utskotten avslog riksdagen (KU 1970:27 s. 7) en motion i vilken yrkades att utskott skulle få ta initiativ inom sitt beredningsområde, om minst en tredjedel av utskottets ledamöter önskade det. Som har nämnts under kapitelrubriken har inte heller grundlagberedningen – nu lika litet som 1969 – funnit tillräckliga skäl föreligga att införa en rätt för en utskottsminoritet att reservationsvis bringa ett fristående initiativ till prövning i kammaren. En i tiden fri förslagsrätt för utskottsminoriteter skulle, om den utnyttjades i nämnvärd omfattning, kunna avsevärt försvåra planeringen av riksdagsarbetet och motverka strävandena efter en, åtminstone i ettårsintervaller, sammanhållen behandling av närliggande ärenden. Den barriär mot dubbelbehandling under ett riksmöte som finns i motionstiderna skulle till stor del raseras. Grundlagberedningen uttalade 1969 viss tvekan att ge utskottsmajoriteten självständig initiativrätt, detta med tanke på önskemålet att värna om effektiviteten i regeringens verksamhet. Dessa betänkligheter skulle bli ännu starkare om redan en minoritet i utskotten kunde ta politiska initiativ. Man kan också hänvisa till andra aktionsmöjligheter som kommer att stå oppositionen och enskilda ledamöter till buds, när motionsvägen är stängd, främst kanske interpellationer och frågor. – Om utskottsreservanters rätt att föra fram förslag inom ramen för huvudförslaget har talats under kapitelrubriken.

8 §

För gällande rätt hänvisas främst till 55 § 2 mom. RO och 31 och 32 §§ RSt. FU:s förslag i ämnet återfinns i 2:8 FRO.

Organ, som står under riksdagens huvudmannaskap, kan ha speciell anledning att i särskilda frågor göra framställningar som kan leda till riksdagsbeslut. I den mån behov härav föreligger, bör organen utrustas med formlig rätt att väcka initiativ direkt i riksdagen. På samma sätt bör verksamhetsberättelser från riksdagsorgan lämnas till riksdagen och anses anhängiggöra ärenden.

Så långt sig göra låter bör RO i huvudbestämmelserna enhetligt ange i vilka fall andra

riksdagsorgan än utskott skall få väcka ärenden i riksdagen. Blir särreglering i tilläggsbestämmelser eller särskild författning nödvändig, bör denna ha stöd i huvudbestämmelse i RO.

Samtliga riksdagsorgan föreslås i 8 § få befogenhet att väcka förslag, som gäller det egna organets organisation, personal, kompetens och verksamhetsformer. Inom denna ram bör organet kunna resa förslag av både större och mindre vikt, sålunda även sådana som skulle medföra ändringar i den för organet grundläggande normeringen i t. ex. RF eller RO. Härigenom undgår man en gränsdragning mellan "interna" och "externa" riksdagsfrågor.

Talmanskonferensen och riksdagens förvaltningsstyrelse synes såtillvida inta en särställning som de kan ha anledning att i riksdagsangelägenheter väcka förslag, som gäller andra enheter hörande till riksdagen än dem själva. Deras förslagsrätt har anpassats härtill i tilläggsbestämmelserna. Därvid har beredningen knutit an till praxis att talmanskonferensen tillsätter utredningar som rör riksdagen eller dess organ och lägger fram resultatet för riksdagen. Tilläggsbestämmelsen innebär att talmanskonferensen som underlag för förslag som gäller "riksdagsarbetets bedrivande" kan tillsätta utredning även utan särskilt uppdrag från kammaren.

Vissa organ bör kunna få befogenhet att väcka förslag hos riksdagen utanför området för rena riksdagsangelägenheter, i "sakfrågor" som aktualiseras i organets verksamhet. Initiativrätten för dessa organ skulle alltså bli av samma art som utskottens. Den kan såtillvida sägas möta mindre betänkligheter än utskottsinitiativen som förslag från organen ger upphov till följdmotioner (13 §) och därjämte alltid blir föremål för behandling i en annan instans, nämligen i utskott, före avgörandet i kammaren.

Endast en närmare genomgång kan utvisa vilka riksdagsorgan, som bör få befogenhet att väcka förslag angående annat än det egna organet eller riksdagsfrågor i övrigt och vilken omfattning denna befogenhet i så fall skall ha. Initiativrätten torde få preciseras i instruktioner och reglementen. Den erforderliga genomgången bör företagas inom riksdagen i samband med behandlingen där av beredningens förslag till ny RO och göras i nära samverkan med företrädare för organen i fråga. Bestämmelser om förslagsrätt finns redan nu i instruktionen för ombudsmännen (2 § tredje stycket; jämför 100 § RF) och i instruktionen för riksdagens revisorer (13 §, jämför 72 § fjärde stycket RO). Härutöver kommer det sannolikt endast i fråga att ge riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige initiativrätt.

Några tidsmässiga inskränkningar i riksdagsorganens förslagsrätt bör inte fastställas.

Det bör liksom hittills beträffande varje organ för sig, t. ex. i instruktion, anges huruvida och när organet skall avge verksamhetsberättelse eller annan redogörelse till riksdagen. Framlägger organet i redogörelsen förslag till beslut av riksdagen, bör förslagen anges eller sammanfattas under särskild rubrik.

9 §

Se 55 § 1 mom. femte stycket RO och 33 § RSt samt 2:4 FRO.

Genom "motion" kan riksdagsledamot, ensam eller tillsammans med andra ledamöter, väcka ärende i så gott som varje sak som kan bli föremål för beslut av riksdagen. En reservation får dock göras för ärenden för vilka en särskild initiativform anvisas i RF eller RO, såsom i fråga om yrkande om misstroendeförklaring eller förslag till ny statsminister. En annan begränsning i motionsrätten kan motsättningsvis utläsas av stadgandet i 7 kap. 7 § andra stycket RF. – Principen om de enskilda ledamöternas förslagsrätt har kommit till uttryck redan i 3 kap. 3 § RF, se specialmotiveringen till detta lagrum.

Bestämmelsen i andra stycket, vilken skall ses i sammanhang med regeln i 4 kap. 7 §, innebär inte att frågor, som hör till skilda utskotts beredningsområden, alltid måste behandlas i olika motioner. Ett naturligt avgränsat problem bör sålunda kunna behand-

las i *en* motion, fastän det faller i gränsområdet mellan två utskott. Det bör dock vara ett riktmärke att förslag som hör till skilda utskotts beredning inte bör sammanföras i en och samma motion.

Beredningen föreslår, liksom FU gjorde, att motion alltid avlämnas genom att ges in till kammarkansliet. Ordningen innefattar praktiska fördelar för riksdagsledamöterna. Vidare vinner man att motionstidens slutdag inte behöver fixeras vid sammanträdesdag, se nedan under 11 §. Motion bör avlämnas under expeditionstid av motionären eller en av motionärerna personligen eller, om samtliga motionärer har förhinder, av annan riksdagsledamot (jämför uttalande av KU i utlåtande 1966:16). Under riksdagens jul- och påskferier bör det dock vara tillåtet att sända motion till kammarkansliet med post. Skälen härför anges under 11 §. Skickas motion med post, bör den vara egenhändigt undertecknad av åtminstone en motionär. Insändande av motion i brev sker på avsändarens risk. När det gäller att bedöma om motion, som har skickats i brev, har kommit in till kammarkansliet i rätt tid, bör bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen tillämpas analogiskt.

Det är förutsatt (jämför 5 § andra stycket) att motion kan avlämnas endast medan riksmöte pågår.

10 §

Se 55 § 1 mom. första stycket RO och 2:5 FRO.

Paragrafen reglerar den allmänna motionstiden. Förläggningen av denna har diskuterats i motivdelen under rubriken till RO. Beredningen föreslår ingen ändring av tidens längd.

Någon allmän motionstid löper enligt förslaget i allmänhet inte från början av riksmötet närmast efter riksdagsval, lika litet som från början av annat riksmöte. I gengäld övertar den nyvalda riksdagen de ärenden som har lämnats obehandlade av den gamla riksdagen, alltså även motioner anhängiggjorda under den allmänna motionstiden. Om emellertid riksmöte avbryts eller eljest med anledning av extra val upphör kort efter det att budgetpropositionen har anmälts i kammaren, kan den då löpande allmänna motionstiden komma att delvis falla bort. För att säkerställa en obruten, allmän motionstid om femton dagar årligen föreslås därför i första stycket för det åsyftade fallet att en ny, allmän motionstid förläggs till början av vaderiksmötet. – Även om 10 § första stycket andra meningen saknar tillämpning, kan det finnas särskilda möjligheter att väcka motioner i början av riksmöte efter val, nämligen till följd av bestämmelsen i 12 § 1. om följdmotionsrätt. Denna motionsrätt kan bli omfattande vid vaderiksmöte för den händelse budgetpropositionen kvarstår obehandlad i väsentliga delar. Det kan också hända att budgetpropositionen anmäls i kammaren först under vaderiksmötet; i så fall blir huvudregeln i 10 § första stycket första meningen om allmän motionstid givetvis tillämplig.

Bestämmelserna i första stycket utgår från det vanliga fallet att budgetpropositionen avser statsbudget för det närmast följande budgetåret. Enligt 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen får riksdagen dock, när särskilda skäl föranleder det, fastställa statsbudget för annan tid. I så fall kan den allmänna motionstiden inte utan vidare anknytas till budgetpropositionens framläggande. Det får ankomma på riksdagen att fatta särskilt beslut om den allmänna motionstidens förläggning. En bestämmelse härom har för fullständighetens skull tagits in som ett andra stycke i paragrafen. Det är emellertid att märka att en omläggning av budgetåret till exempelvis kalenderbudgetår – något som nödvändiggör en övergångsbudget för annan tid än ett år – inte kan genomföras utan ändringar av RO.

11 och 12 §§

Se 55 § RO samt 2:5 och 6 FRO.

Paragraferna anger när följdförslag via motioner (se under kapitelrubriken) får väckas med anledning av propositioner och skri-

velser från regeringen.

I 11 § föreslår beredningen att tiden för väckande av följdmotion från det att en proposition anmäls i kammaren utsträcks till femton dagar. Slutdagen behöver inte vara dag då kammaren sammanträder. Är slutdagen en lördag, söndag eller annan helgdag, förlängs motionstiden till nästa vardag (19 §). I förhållande till vad som nu gäller innebär förslaget att motionstiden för normala fall förlängs en till sex dagar, beroende på vid vilket sammanträde propositionen anmäls. Den föreslagna ordningen har enligt beredningens bedömande flera förtjänster. Den allmänna motionstiden och följdmotionstiden får samma längd och beräknas på samma sätt. Motionstiden blir likartad för alla propositioner, oberoende av när de anmäls i kammaren, och kan alltid lätt fixeras till bestämt slutdatum. Motionstiden kommer att före slutdagen innefatta två dagar med samma namn i veckan och därmed för det mesta två dagar för sammanträde med partigrupperna.

Med den genomsnittliga utsträckning av motionstiden, som blir följden av förslaget, bör man enligt beredningens mening vidare kunna avvara möjligheten att för särskilda fall förlänga följdmotionstiden. Att följdmotionstiden är fixerad till femton dagar skulle emellertid kunna tänkas leda till olägenheter för motionärerna under jul- och påskferierna; det är att märka att juluppehållet med beredningens förslag infaller under riksmötet. Det synes dock möjligt att på det hela taget eliminera dessa olägenheter. Dels skall som har nämnts motionstiden förlängas om dess sista dag infaller på en helgdag. Dels bör ledamöterna – som framgår av tilläggsbestämmelse 3.9.1 – kunna lämna in motion i brev under ferierna. Dels bör talmannen vara berättigad att – efter samråd med regeringen – dröja med att anmäla en avlämnad proposition i kammaren, vilket inte hindrar att propositionen delas ut till ledamöterna. På så sätt kan talmannen se till att en rimlig del av motionstiden kommer att infalla under tid då ledamöterna är samlade till riksdagsarbete. Det bör sålunda undvikas att en proposition anmäls i kammaren endast kort före julferiernas början med påföljd att motionstiden kom att nästan helt falla under julferierna och löpa ut innan riksdagsarbetet åter inleds.

Motionstiden bör – som FU föreslog – kunna förkortas endast genom särskilt beslut av riksdagen och endast efter framställning från regeringen. Förkortning bör vara en ren undantagsföreteelse, och följdmotionstiden får aldrig helt sättas ur spel. Andra meningen i 11 § förutsätter att utskott måste avvakta motionstidens utgång före sitt slutliga ställningstagande i ärendet. Beslut om förkortning av motionstiden kan fattas vid det sammanträde, då propositionen utskottsremitteras, och behöver därmed inte fördröja handläggningen.

Som har angivits under 6 § kan i enstaka fall ärende väckas också genom skrivelse från regeringen, nämligen om skrivelsen upptar redogörelse för viss verksamhet. Möjlighet bör öppnas för riksdagen att, då det anses lämpligt, medge rätt att motionera med anledning av sådan skrivelse. I tilläggsbestämmelserna föreslår beredningen att följdmotioner skall kunna avlämnas när regeringen i skrivelse överlämnar årsredogörelse för Statsföretag AB. Däremot föreslås inte någon motionsrätt med anledning av skrivelse till riksdagen med redogörelse för verksamheten inom Europarådets ministerkommitté, ehuru också denna skrivelse får anses ge upphov till ett ärende; jämför vad som sägs under 13 § om redogörelse från Europarådets svenska delegation.

Punkt 1 i 12 § gäller alla uppskjutna propositioner (skrivelser), vare sig följdmotionstiden i sin helhet har gått ut under ett tidigare riksmöte eller inte. Föreskriften i fråga har sin grund däri att riksdagen i sin *nya* sammansättning bör kunna motionsvägen öva inflytande på de regeringsförslag som den skall ta ställning till. Någon särskild olägenhet följer knappast av att riksdagsbehandlingen av uppskjutna propositioner under valår måste avvakta utgången av en kortare motionstid på hösten. Som framgår av 4 kap. 8 § andra stycket måste nämligen alla

över ett val uppskjutna ärenden beredas av utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen, varför den gamla riksdagens utskott ofta saknar anledning att under sommaruppehållet ta befattning med uppskjutna ärenden och i vart fall inte kan slutföra beredningsarbetet. – Bestämmelsen i 12 § 2. om rätt att vid lagtima och vid urtima riksmöte väcka följdmotion till uppskjuten proposition har till syfte att kompensera bortfallet av motionstid enligt 11 § vid slutet av föregående riksmöte. Den har delvis sin motsvarighet i gällande rätt. Den aktualiseras endast när punkt 1 i lagrummet inte är tillämplig.

Frågan om rätt att väcka följdmotion med anledning av att proposition har blivit återkallad berörs nedan under 18 §.

13 §

Se 55 § 2 mom. RO och 32 och 34 §§ RSt samt FRO 2:5 och 6.

Initiativrätten för riksdagens verk kan sägas ha vuxit fram ur behovet att väcka motioner i anslutning till förslag från verken. Någon tvekan kan knappast råda om att följdmotion skall få väckas när riksdagsorgan med stöd av 8 § har anhängiggjort ett verkligt förslag hos riksdagen.

Tveksamt är däremot om följdmotioner alltid bör få avlämnas på grund av att riksdagsorgan har avgivit verksamhetsberättelse eller annan redogörelse till riksdagen. En sådan redogörelse kan beröra sakfrågor inom ett ganska brett fält. Beredningen anser lämpligast att man liksom nu genom uppräkning anger de fall då verksamhetsberättelse och liknande redogörelse kan utlösa motionsrätt. Uppräkningen i tilläggsbestämmelserna anknyter till den som finns i 32 § RSt. Redogörelserna från Nordiska rådets och Europarådets svenska delegationer har dock uteslutits. Riksdagen har tidigare själv uppmärksammat den risk som föreligger att en motionstid i anledning av att redogörelse har överlämnats från någon Nordiska rådets session utvecklas till en ny allmän motionstid (KU 1964:28).

När beredningen 1969 föreslog att utskotten skulle få självständig initiativrätt, tog den avstånd från tanken att ett fristående utskottsinitiativ skulle få ge upphov till en särskild motionsrätt (SOU 1969:62 s. 85). Intresset från de ledamöters sida som inte sitter i utskottet att få sina synpunkter beaktade i den av utskottet resta frågan kunde enligt beredningen tillgodoses genom återremissbefogenheten, som har tillagts också en minoritet, och via kontakter mellan ledamöterna inom partigrupperna. Beredningen har som tidigare nämnts inte heller nu velat förorda motionsrätt i anslutning till utskottsinitiativ. Som ytterligare skäl vill beredningen åberopa att en dylik motionsrätt på nytt skulle aktualisera distinktionen mellan "begränsade" och "obegränsade" utskottsinitiativ, så snart ett utskott avsåg att föra fram ett eget förslag i samband med utlåtandet över ett remitterat ärende. Motionsrätten skulle vidare i sådana fall kunna leda till dröjsmål med behandlingen av det remitterade ärendet eller till andra komplikationer i handläggningen. Via reservationer till utskottsinitiativet från utskottsminoriteter bör tillräckliga möjligheter kunna tillförsäkras kammaren att inför avgörandet välja mellan olika förslag i den uppkomna frågan, se härom under kapitelrubriken.

14 §

Bestämmelsen har hämtats från 2:4 FRO. Den saknar motsvarighet i gällande rätt.

Liksom nu bör inte någon allmän motionstid föreskrivas för urtima riksmöte. Ett sådant riksmöte torde som regel föranledas av ett brådskande regeringsförslag, och då följer en motionsrätt med anledning av detta förslag av 11 §. Har riksdagen enligt 1 kap. 3 § andra stycket kommit samman till urtima riksmöte på begäran av riksdagsledamöter, bör emellertid motioner få väckas i den eller de frågor som har föranlett kallelsen. Motionsrätten i fråga torde knappast föra med sig några olägenheter: den aktualiseras i praktiken bara i extraordinära situationer, den är inskränkt med avseende på

ämnet och den är starkt begränsad till tiden.

I 12 § 2. och 13 § ges en särskild motionsrätt för det fallet att riksdagen vid urtima riksmöte beslutar att pröva ett uppskjutet ärende. Bestämmelserna i 10–13 §§ om motionstider gäller i övrigt såväl urtima riksmöte som lagtima, när annat inte särskilt sägs.

I frågor som omedelbart föranleds av något av riksdagen fattat beslut eller av annan under "riksdagen" inträffad händelse, får enligt 55 § 1 mom. fjärde stycket nuvarande RO motion väckas så länge session pågår. FU:s majoritet förordade att stadgandet skulle bibehållas i en ny RO (2:5 sista stycket FRO), medan i ett särskilt yttrande föreslogs att bestämmelsen skulle utgå. Grundlagberedningen ansluter sig för sin del till den senare meningen. För ett par av de fall, där bestämmelsen nu anses tillämplig (se riksdagsuttalande 1948, SäU 1 s. 29), föreslår beredningen särskild reglering av motionsrätten, nämligen då riksdagen sammanträder till urtima riksmöte (14 §) och då den beslutar att behandla uppskjutet ärende vid urtima riksmöte (12 § 2. och 13 §). I övrigt kan behovet av en möjlighet att när som helst väcka motion i anledning av riksdagsbeslut eller andra händelser inte anses vara påtagligt. Interpellations- och frågeinstituten, liksom utskottens initiativrätt, erbjuder garantier för att "inträffade händelser" kan behandlas i riksdagen vid varje tidpunkt. De nackdelar som är förenade med motionsbefogenheten i fråga synes i alla händelser väga över. Varje formulering av motionsrätten måste lämna ett stort utrymme för skönsmässiga, politiskt influerade bedömningar. Det kunde i en framtid bli svårt att stå emot en liberal tillämpning, varigenom den åsyftade begränsningen av rätten att väcka fristående motioner till en särskild motionstid kunde bli illusorisk.

15 §

Lagrummet, som saknar motsvarighet i gällande RO, överensstämmer i sak med 2:9 FRO. Andra meningen kan bli tillämplig på beslut enligt 9 kap. 5 § RF om överlåtelse av befogenhet på mellanfolklig organisation eller annat icke svenskt organ. Av 5 kap. 12 § RO framgår när anmälan av vilande beslut skall göras. Angående utskottets rätt att vid anmälan yttra sig över det vilande förslaget hänvisas till 4 kap. 8 § RO.

16 §

Lagrummet har avfattats i enlighet med vad som sägs i 57 § RO.

17 §

Jämför 52 § sista stycket RO. Paragrafen saknar i övrigt motsvarighet i gällande rätt. FRO upptar inte något förslag i frågan.

Lagrummet öppnar en kanal för åklagare och enskild att få en framställning om hävande av en riksdagsledamots immunitet prövad av riksdagen. Huvudtanken är att en sådan framställning skall ge upphov till ett riksdagsärende, som avgörs efter utskottsberedning (se 4 kap. 1 §) och överläggning i kammaren. Emellertid måste vissa garantier föreligga för att endast seriösa framställningar blir föremål för denna behandlingsprocedur. En viss förprövning har därför anförtrotts åt talmannen. Denne skall sålunda se till att ansökan har sådan substans att en riksdagsprövning blir meningsfull. Om inte sökanden efter påminnelse kompletterar vad som brister i underlaget för ansökan, skall talmannen genom beslut avvisa ansökan. Detsamma skall han göra om sökanden inte kan antas vara behörig att vidta eller hos myndighet påkalla den åtgärd, vartill han vill utverka riksdagens medgivande. Enskild person vill t. ex. väcka åtal för brott utan att vara målsägande eller, om han är målsägande, utan att åklagaren dessförinnan efter angivelse har prövat åtalsfrågan, när det gäller brott under allmänt åtal. Det bör åligga sökanden att förebringa viss utredning till stöd för sin behörighet. Naturligtvis skall talmannen också visa ifrån sig en ansökan som avser talan eller ingripande vartill riksdagens tillstånd uppenbarligen inte behövs. – Finner tal-

mannen ansökan godtagbar från de synpunkter som nu har anlagts, skall han anmäla den i kammaren. Först därigenom uppkommer ett riksdagsärende.

Det i lagrummet anvisade förfarandet bör gälla också för sökande som själv är riksdagsledamot. Någon bestämmelse av samma innebörd som 52 § sista stycket meningen i gällande RO tas inte upp i förslaget.

18 §

Frågan om återkallelse av ärende berörs endast knapphändigt i nuvarande RO, se 58 § första stycket. FU ansåg inte att något uttryckligt stadgande om återtagande av initiativ var behövligt. Praxis har emellertid visat viss osäkerhet om vilka verkningar som skall knytas till en återkallelse. Beredningen har därför ansett att RO bör innehålla bestämmelser i frågan. Regleringen har dock begränsats till att avse återtagande av proposition och motion. Detta innebär att RO enligt förslaget inte erkänner någon formlig rätt att återkalla andra förslag.

Vägande skäl kan åberopas till stöd för en befogenhet att återkalla en gång väckta propositioner och motioner före avgörandet i kammaren. Förslagsställare löper mindre politiska risker, om de har möjligheter att förfoga över sina förslag, och kan därmed antas bli mera benägna än eljest att väcka initiativ i känsliga frågor. Rätten att återta propositioner kan tänkas vara av särskilt värde för parlamentariskt svaga regeringar. Möjligheten att uppskjuta behandlingen av en proposition över ett riksdagsval skapar ett särskilt behov av att kunna ta tillbaka propositionsförslag. En ny regering bör efter valet kunna återta den gamla regeringens ännu anhängiga propositioner och inte behöva ta upp en kamp i riksdagen mot förslag som bär "regeringens" namn. Rätten att återkalla medför också i övrigt praktiska fördelar.

Beredningen föreslår att propositioner och motioner – helt eller delvis – skall kunna återkallas av förslagsställaren intill dess utskott har avgivit betänkande över förslaget. Tidpunkten för justering av utskottsutlåtandet bör vara avgörande gräns. Något krav på samtycke från kammarens eller utskottets sida bör inte uppställas för att förslaget skall få läggas ner. Finns ett verkligt intresse hos riksdagsmajoriteten för det förslag, som tas tillbaka, kan man räkna med att utskottsmajoriteten begagnar sin initiativrätt till att föra fram förslaget till kammaren. Är det återkallade förslaget en proposition, kan det därjämte väckas på nytt i följdmotion till återkallelsen, se nedan.

Proposition eller motion bör däremot enligt beredningens mening inte få återtagas, inte ens efter samtycke av riksdagen, sedan utskottsutlåtandet över förslaget föreligger. Denna ståndpunkt kan till väsentlig del härledas ur utskottens självständiga initiativrätt: utskottet *behöver* ju inte stödja sitt förslag på initiativ från annat håll.

Har flera motionärer undertecknat en motion, bör motionen inte kunna återkallas utan att i princip samtliga motionärer samtycker. Har motionär lämnat riksdagen – den av honom underskrivna motionen har t. ex. uppskjutits över ett val, men motionären blir inte omvald – bör han varken direkt eller indirekt kunna förfoga över motionen. Han bör sålunda å ena sidan inte längre vara behörig att återkalla motionen och å andra sidan inte kunna hindra att medmotionärer, som alltjämt tillhör riksdagen, återkallar motionen.

Återkallas proposition, bör som hittills följdmotioner till propositionen förfalla. Det torde få ankomma på talmannen att avgöra vilka följdmotioner som skall avskrivas tillsammans med det återkallade propositionsförslaget. Har ett förslag, som avskrivs med anledning av återkallelse, blivit remitterat till utskott, skall utskottet underrättas om avskrivningen. Utskottet behöver inte avge något betänkande till kammaren i samband med att utskottsbehandlingen i frågan avslutas.

Det bör inte komma i fråga att medge en särskild rätt att väcka följdmotioner därför att en motion har blivit återkallad. Man kan hysa tvekan också om lämpligheten av att

låta återtagandet av en proposition få ge upphov till följdmotioner. Beredningen anser emellertid att oppositionsgrupperna har ett befogat intresse av att kunna lita på och inrätta sig efter att frågor, som har tagits upp i propositioner, blir föremål för fullständig riksdagsbehandling utan väsentlig tidsutdräkt, i den mån det finns en opinion härför. Följdmotioner bör därför kunna väckas under en kortare tid efter det att en proposition har blivit återkallad.

19 §

Bestämmelsen i paragrafen är ny. I 2 § lagen den 30 maj 1930 om beräkning av lagstadgad tid föreskrivs nu att om tid, då enligt lag eller särskild författning åtgärd sist skall vidtagas, infaller på söndag, annan allmän helgdag (varmed jämställs den 1 maj), lördag, midsommarafton eller julafton, får åtgärden vidtagas nästa söckendag. Beredningen anser att denna regel bör tillämpas med avseende på samtliga de frister, som anges i detta kapitel av RO (se 2 § första och andra styckena samt 3, 10–14 och 18 §§). Härför erfordras emellertid en särskild föreskrift i RO, eftersom huvudbestämmelserna i denna är av högre statsrättslig valör än lagen om beräkning av lagstadgad tid. 19 § RO har fått sådan lydelse att ändringar i de allmänna reglerna om beräkning av lagstadgad tid utan vidare blir tillämpliga på tidsfristerna i 3 kap. RO.

Motsättningsvis framgår att den s. k. söndagsregeln inte är avsedd att gälla för tidsfrister som anges i huvudbestämmelser i andra kapitel i RO. När inte annat särskilt föreskrivs gäller regeln emellertid för frister som anges i tilläggsbestämmelserna, se t. ex. tilläggsbestämmelse 7.5.1.

4 kap. ÄRENDENAS BEREDNING

Utskottsarbetet reformerades på grundval av ett förslag som grundlagberedningen lade fram vid årsskiftet 1969–1970. Beredningen har genom rundfråga till tjänstemän hos utskotten och partigrupperna försökt få klarhet i hur den nya organisationen har fungerat. Det allmänna intrycket synes vara att de nya utskotten har fungerat bra, låt vara att vissa svårigheter har förekommit i starten. Beredningen har i detta läge ansett att huvuddragen i beredningsorganisationen inte bör övervägas på nytt. En mera ingående prövning har beredningen gjort bara på två punkter med ett visst samband inbördes, nämligen beträffande offentliga utfrågningar i utskotten och beträffande utskottsminoritets rätt att påkalla utredning.

Innehållet i 4 kap. RO har sålunda i det väsentliga hämtats från gällande rätt. Beredningen hänvisar beträffande motiveringen en gång för alla till förarbetena till utskottsreformen, SOU 1969:62, prop. 1970:40 och KU 1970:27.

1 §

Se om gällande rätt 55 § 3 mom. och 58 § första stycket RO samt 31 § RSt. FU:s förslag i ämnet är upptaget i 3:1 FRO.

Den för svenskt riksdagsskick karakteristiska grundsatsen om skyldighet att bereda ärenden har såvitt gäller regeringsinitiativ och motioner säkrats redan i RF, se 3 kap. 3 §. Beredningstvånget utvidgas i denna paragraf i RO att gälla förslag och redogörelser från riksdagsorgan samt av talmannen upptagna ansökningar om hävande av riksdagsledamots immunitet.

Av 5 kap. 2 § och 11 kap. 4 § RF framgår att förslag från talmannen till ny statsminister och yrkande om misstroendeförklaring inte får utskottsberedas.

Något hinder föreligger inte för riksdagen att hänvisa andra frågor än ärenden till beredning i utskott. Av särskilda bestämmelser kan dock utläsas att utskottsberedning stundom är utesluten. Val skall t. ex. i allmänhet beredas inom valberedningen. Och av tilläggsbestämmelse 6.1.1 framgår att någon beredning i utskott av fråga om medgivande att framställa interpellation inte kan bli aktuell.

Bestämmelsen i andra stycket om bordläggning följer gällande rätt och FU:s förslag.

2 §

Jämför 3 kap. 3 § andra stycket förslaget till RF. Paragrafen och dess tilläggsbestämmelser har i sak väsentligen samma innehåll som 36 § RO (jämför 53 § RF) och 7 och 8 §§ RSt. Beredningen föreslår inte någon ändring i den gällande utskottsorganisationen, som omfattar sexton utskott. Beredningen har emellertid kommit till uppfattningen att huvudbestämmelserna i RO inte bör hindra en reduktion av antalet utskott till femton, om riksdagen i en framtid skulle finna en sådan påkallad.

Föreskrifterna i 2 § har den innebörden att riksdagen vid början av varje lagtima riksmöte skall tillsätta minst femton fasta utskott. Något hinder föreligger inte mot en utökning av antalet fasta utskott under pågående riksmöte efter ändring i tilläggsbestämmelserna. För särskild beredningsuppgift (se 6 § andra stycket) kan riksdagen när som helst tillsätta utskott vid sidan om den mera permanenta beredningsorganisationen. Utskottens mandatperiod sträcker sig till början av nästa lagtima riksmöte. Detta innebär dels att utskott finns tillgängliga under sommaruppehållet mellan två årliga riksmöten (se 11 §), dels att utskottsval inte behöver förrättas vid urtima riksmöte. Utskott, tillsatt för visst eller vissa ärenden, som eljest ankommer på annat utskott, upplöses givetvis när det har fullgjort sin beredningsuppgift. Någon särregel om utskottsval ges inte för vaderiksmöte.

Talmannen och minister kan inte vara ledamot eller suppleant i utskott, se under 7 kap. 10 §.

3 §

Se nu 37 § RO och 9 § RSt. Att suppleanter skall utses framgår med beredningens förslag av 7 kap. 8 § RO.

4 och 5 §§

Till dessa lagrum har med endast formella ändringar förts över innehållet i 38 och 39 §§ nuvarande RO. Att finansutskottet skall handlägga ärenden om riksgäldskontoret framgår dock med förslaget bara av tilläggsbestämmelserna (4.6.2).

6 §

Paragrafen är i sak överensstämmande med 40 § i nuvarande RO. I första stycket har fackindelningsprincipen fått en mera allmänt hållen formulering än enligt gällande bestämmelse. Med stöd av andra stycket kan ett ärende, som enligt den – i författning – föreskrivna arbetsfördelningen hör till ett visst permanent utskotts beredningsområde, hänskjutas antingen till annat fast utskott eller till ett särskilt utskott. Förutsättningarna för att avvikelse skall kunna göras har preciserats något. Motsättningsvis framgår att ärende som gäller någon av grundlagarna eller riksdagsordningen alltid måste beredas av konstitutionsutskottet.

Beredningen har inte ingått i prövning av den fördelning av ärenden mellan utskotten som riksdagen har beslutat och som nu finns upptagen i 10–25 §§ RSt. Beredningen vill dock nämna att ärende om hävande av riksdagsledamots immunitet bör beredas av konstitutionsutskottet. Ärenden om riksdagens revisorer har förts till finansutskottets handläggning. Beredningen upptar inte någon motsvarighet till föreskriften i 69 § sista stycket RSt att lönedelegationens redogörelse skall remitteras till KU. Därav följer att redogörelsen skall behandlas av det utskott, inrikesutskottet, som enligt gällande fördelningsföreskrifter har att bereda frågor om arbets- och anställningsförhållanden i allmän tjänst. Beredningen har vidare anpassat beskrivningen av finans- och skatteutskottens ämnesområden till den av beredningen föreslagna regleringen på finansmaktens område.

7 §

Lagrummet motsvarar 41 § RO i gällande rätt. Förutsättningarna för att ett ärende skall få delas mellan två eller flera utskott har mjukats upp något. Jämför 3 kap. 9 § andra

stycket. 7 § skall självfallet iakttas inte bara då kammaren skall utskottsremittera ett ärende, utan också då ett utskott överväger att med stöd av 8 § överflytta beredningsuppgift till annat utskott.

8 §

Första stycket stämmer så gott som helt överens med 42 § i nuvarande RO. Grundlagberedningen erinrar om att gemensam beredning mellan två utskott kan komma till stånd också genom att ett utskott på begäran av ett annat avger yttrande i sak till det senare utskottet; uttrycklig bestämmelse härom har ansetts vara överflödig (SOU 1969:62 s. 79).

Beredningen tar inte upp någon motsvarighet till föreskriften i 30 § RSt (jämför 58 § andra stycket RO). Med reglerna i 8 § första stycket saknas anledning att låta utskott till kammaren återlämna ett till utskottet en gång remitterat ärende.

Andra stycket är nytillkommet. Det föranleds av att ärende enligt beredningens förslag skall kunna skjutas från en valperiod för riksdagen till nästa och fastslår den ganska självklara principen att den nyvalda riksdagen skall grunda sitt avgörande på betänkande från utskott, som samma riksdag har tillsatt. Detta hindrar inte att uppskjutna ärenden förbereds inom utskottskanslierna under t. ex. sommaruppehållet närmast före ett ordinarie val, inte heller att utskott, valt av den gamla riksdagen, utarbetar utkast till betänkande att föreläggas det nya utskottet, något som kan tänkas vara arbetsekonomiskt lämpligt i politiskt okontroversiella ärenden (se 11 § nedan). Det är dock att märka att en ny följdmotionstid enligt 3 kap. 12 § 1. löper under den första veckan av valperiodens inledande riksmöte. För vaderiksmötes del får bestämmelsen i andra stycket bl. a. den konsekvensen att ärende, som den gamla riksdagen inte hade hunnit avgöra när riksmötet avbröts (se 5 kap. 10 § andra stycket) men vari utskott hade avgivit betänkande till kammaren, återgår till utskottet för ny beredning; någon uttrycklig föreskrift härom har inte ansetts erforderlig.

När konstitutionsutskottet anmäler vilande grundlagsförslag till kammaren, yttrar sig utskottet enligt praxis inte över förslaget. Beredningen menar emellertid att det kan vara värdefullt att den nyvalda riksdagen får ta ställning till vilande beslut, i fråga om grundlag eller annat ämne, på grundval av uttalanden från ett utskott, som återspeglar den nya riksdagens sammansättning. Till undanröjande av tvekan har därför i tredje stycket utskott, som anmäler vilande beslut, uttryckligen berättigats att foga eget yttrande vid anmälan. Yttrandet kan givetvis avse endast frågan huruvida det vilande beslutet skall antas eller förkastas. Det kan anmärkas att någon särskild befogenhet att väcka motion med anledning av vilande beslut inte föreligger enligt förslaget; bestämmelsen i 3 kap. 12 § 1. är inte tillämplig i detta fall.

9 §

Lagrummet överensstämmer i sak med vad som nu föreskrivs i 63 § RO. Vid tillämpningen av första stycket skall, som eljest, till "de röstande" inte hänföras de som markerar att de avstår från att rösta. Oberoende av om återförvisning har kommit till stånd enligt denna paragraf, kan återförvisning äga rum som ett led i själva beslutsordningen jämlikt 5 kap. 6 eller 7 §§.

10 §

Se angående gällande rätt 47 § RO. För kommentar hänvisas till avsnitt 2.4.4 i specialmotiveringen.

11 §

För att ett effektivt kammararbete skall kunna inledas utan dröjsmål efter riksmötets början på hösten kan det vara erforderligt att utskotten sammanträder under sommaren och förhösten mellan riksmötena. Utskottsutlåtanden kan då föreligga färdiga när kammararbetet startar (jämför vad som har sagts ovan under 8 §). Man skulle möjligen kunna göra gällande att utskotten inte ägde hålla

formliga sammanträden, när riksmöte inte pågår. För att förebygga en sådan tolkning föreslår beredningen i denna paragraf en föreskrift som uttryckligen medger utskottssammanträden också mellan riksmöten.

Tilläggsbestämmelse 4.11.2 har kommenterats ovan under 2.3.8 i specialmotiveringen. Övriga tilläggsbestämmelser har hämtats från 26, 27 och 29 §§ RSt.

12 §

Utskotten sammanträder av ålder inom stängda dörrar. Sedan 1971 finns en uttrycklig bestämmelse härom i 28 § RSt. Under senare år har emellertid vid återkommande tillfällen höjts röster för att utskottssammanträdena i vissa utsträckning borde öppnas för allmänheten. Inom riksdagen har frågan behandlats senast i KU:s utlåtande 1971:17, där en kortfattad redogörelse lämnas också för den tidigare riksdagsbehandlingen. Grundlagberedningen har för sin del ingående övervägt frågan om offentlighet i utskotten.

Inom beredningen har förelegat enighet om att utskotten skall överlägga och fatta beslut inom stängda dörrar. Däremot har meningarna brutit sig kring spörsmålet om utfrågningar och föredragningar i utskotten skall kunna vara offentliga. Majoriteten av beredningens ledamöter har ställt sig avvisande också härtill.

Utskotten är redan i rådande läge oförhindrade att till sig kalla sakkunniga och andra och att på så sätt dra nytta av de fördelar som muntligheten och frågeformen kan erbjuda när det gäller att inhämta upplysningar och synpunkter i ett ämne. Denna möjlighet kommer att stå till buds också för framtiden.

Till stöd för att utfrågningarna skulle kunna hållas inför öppna dörrar har åberopats bl. a. att offentligheten kan vara ett korrektiv mot felaktiga och ofullständiga upplysningar i ett ämne, att den ger stoff och stimulans åt den offentliga debatten utanför riksdagen och att den ökar intresset för riksdagens arbete, särskilt det annars lätt förbisedda arbetet i utskotten.

Beredningen vill inte frånkänna de åberopade argumenten bärkraft. Man har dock enligt beredningens mening anledning att vara skeptisk mot att tillägga utskottsoffentligheten stor betydelse i de angivna hänseendena. Den procedur som leder fram till beslut av riksdagen innefattar redan som förhållandena i vårt land är nu rika möjligheter till offentlig information och öppen redovisning av ståndpunktstaganden. Vad särskilt gäller allmänhetens intresse för riksdagsarbetet, erinrar beredningen om sitt förslag att riksdagen skall låta undersöka möjligheterna att förbättra den utåtriktade informationen (se under 2.4.6 ovan).

I varje fall måste fördelarna med öppna utskottsutfrågningar m. m. vägas mot de nackdelar som kan vara förenade med offentlighet i utskottsarbetet. Utskottsberedningen är det bärande elementet i det svenska riksdagsarbetet. Det ligger nära till hands att anta att partigrupperna, såväl majoritets- som minoritetskonstellationer, i vissa lägen skulle vilja ta till vara de offentliga utskottsutfrågningarnas publicitetsmässiga fördelar. Därmed skulle dessa utfrågningar dras in i kraftmätningarna mellan partierna inför väljarna. Följden härav kunde i sin tur bli störningar av den förtroendefulla och avspända atmosfär som brukar prägla de svenska riksdagsutskotten. Möjligheten att nå samförståndslösningar kunde försvåras. Och blev offentliga utfrågningar ett mera regulljärt inslag i utskottsbehandlingen, kan man befara att beredningsarbetet kom att bedrivas mindre effektivt och att kortare tid än nu kom att stå till buds för sakliga diskussioner inom utskotten.

Risken för att utskottens sakbehandling av ärendena skulle bli lidande har för beredningen varit det avgörande skälet mot tanken att medge offentlighet vid utfrågningar inom utskotten. Beredningen har emellertid också fäst avseende vid risken att offentliga utskottssammanträden skulle försvaga allmänhetens intresse för kammardebatterna.

Utskottens sammanträden skall alltså enligt beredningens förslag fortfarande alltid

vara slutna. Inte heller i fråga om möjligheten att låta enstaka utomstående närvara vid sammanträdena innebär beredningens förslag någon ändring i vad som nu gäller. Sedan 1971 föreligger inte något hinder mot att utskott medger också minister tillträde till utskottssammanträde. Beredningen erinrar emellertid om ett uttalande av konstitutionsutskottet (1970:27 s. 9) enligt vilket minister skall få inställa sig endast på begäran av vederbörande utskott och endast för att lämna upplysningar etc., inte för att delta i överläggning med utskottet.

13 §

I 44 § andra stycket RO finns nu en bestämmelse om att ingen får närvara i utskott när ärende om granskning av hans egna åtgärder i utövning av tjänst eller uppdrag förekommer till överläggning eller beslut. Denna jävsbestämmelse utvidgas nu i anslutning till vad FU föreslog i 3:17 FRO (jämför också 2 kap. 11 § i beredningens förslag) att allmänt gälla ärende som rör ledamot (suppleant, tjänsteman) eller någon honom närstående personligen.

14 §

Bestämmelsen överensstämmer med 46 § i nuvarande RO.

Beslut vid utskottssammanträde fattas i princip i samma former som i kammaren. Om sättet för omröstning ges inga regler, och något mera formaliserat förfarande behöver inte iakttas (jämför uttalande av beredningen i SOU 1969:62 s. 110). Föreligger mer än två yrkanden i samma angelägenhet, skall tillämpas samma voteringsordning som i kammaren.

Den tanken har framkastats att det inte borde vara tillåtet att lägga ner sin röst vid omröstning inom utskott; ett avstående vore inte förenligt med principen om beredningstvång.

Det är naturligtvis önskvärt att utskottsledamot, som finner sig inte kunna ta ställning vid avslutande omröstning i ett ärende som behandlas av utskottet, ställer sin plats till förfogande för suppleant. Men någon föreskrift härom bör enligt beredningens uppfattning inte ges. Bl. a. är att beakta att ledamot alltjämt kommer att vara oförhindrad att avstå från att rösta vid ärendes avgörande i kammaren. Det kan – såväl i utskott som i kammare – förhålla sig så att det förslag ledamoten stöder har blivit eliminerat i en tidigare omröstning. En reglering skulle vidare ha aktualiserat svårlösta problem om närvaroplikt och/eller kvorumregel för utskottssammanträdenas del. – Ingenting hindrar att den som har avstått från att rösta lämnar en motivering härtill i ett särskilt yttrande.

I fråga om val inom utskott hänvisas till 7 kap. 13 och 14 §§.

Reservationsvis framställda yrkanden måste ligga inom ramen för det behandlade ärendet. I inledningen till specialmotiveringen till 3 kap. RO har beredningen anlagt några synpunkter på hur långt reservanternas förslagsrätt sträcker sig. Jämför också vad som sägs i anslutning till 3 kap. 7 § RO. Det åligger utskottsordföranden att ha sin uppmärksamhet riktad på frågan om ett yrkande får föras fram reservationsvis i ett ärende. Avgörandet träffas i första hand av utskottet (utskottsmajoriteten), i andra hand av talmannen och kammaren, då proposition skall ställas på bifall till en av utskottet godtagen reservation, och, vid oenighet mellan talmannen och kammaren, i sista hand av konstitutionsutskottet (2 kap. 9 §).

15 §

Stadgandet har med endast redaktionella ändringar flyttats från 48 § RO.

Beredningen erinrar om att tystnadsplikt kan följa av bestämmelser i brottsbalken och av föreskrift i annan lag. För närvarande torde därjämte föreligga straffsanktionerad tystnadsplikt för utskottens del utan stöd i uttrycklig författningsbestämmelse dels i fråga om innehållet i sådan handling hos utskott som skall hållas hemlig enligt sekretesslagen, dels beträffande upplysningar som har

lämnats vid beredningen av ett ärende, såvida utskottet har beslutat att upplysningarna skall hållas hemliga (i vilka fall utskott äger fatta sådant beslut är dock något tveksamt). Tystnadsplikten i fråga gäller inte gentemot nyhetsorganen (bortsett från överträdelse bestående i att hemlig handling lämnas ut).

Ämbetsansvarskommittén har i sitt betänkande (SOU 1972:1 s. 139 f.) föreslagit att straffbarhet i fråga om yppande av hemlig uppgift skall förutsätta att själva tystnadsplikten finns uttryckligen angiven i författning. Beredningen ansluter sig härtill såvitt gäller tystnadsplikten i riksdagen (jämför ovan under 2 kap. 4 §). Det kan förutsättas att en allmän föreskrift kommer att införas, som stadgar plikt att iaktta tystnad rörande innehållet i allmän handling som är hemlig. Detta synes inte ge anledning till erinran: därmed inte sagt att föreskriften skall ha tryckfrihetsrättsliga konsekvenser. Däremot anser beredningen att någon bestämmelse inte bör införas som upprätthåller en tystnadsplikt som följd av beslut av utskott i vad ämne som helst om att lämnad upplysning skall hållas hemlig. Beredningen hyser å ena sidan principiella betänkligheter mot en icke närmare definierad möjlighet att besluta om tystnadsplikt beträffande vad som har förekommit under handläggningen i utskott. Å andra sidan torde själva den rättsliga tystnadsplikten vara skäligen verkningslös så länge den inte gäller gentemot press och radio – och en utvidgning i detta hänseende bör inte komma i fråga. Det torde under alla omständigheter vara en förtroendefråga om tystnad iakttas i de situationer som nu avses. (Jämför KU 1970:48 s. 6.)

5 kap. ÄRENDENAS AVGÖRANDE

Detta kapitel motsvarar 4 kap. i FRO. Det innehåller bestämmelser om bordläggning, om voteringsmetod och beslutsordning i övrigt, om uppskov med behandlingen av ärende och om riksdagens skrivelser. Av de till kapitlet hörande frågorna har beredningen ägnat den om voteringsmetod särskild uppmärksamhet.

Kapitlet gäller direkt endast ärenden. Bestämmelserna om själva beslutsförfarandet bör emellertid tillämpas också på procedurfrågor. Angående val inom riksdagen hänvisas till 7 kap.

1 §

Lagrummet med dess tilläggsbestämmelser stämmer nära överens med vad som gäller nu, se 59 § RO och 49 § RSt, och med vad FU föreslog, se 4:1 FRO.

Syftet med bordläggningar av utskottsbetänkanden kan sägas vara trefaldigt: att varsla riksdagsledamöterna om de ärenden som står inför sitt avgörande, att ge rum för inläsning och övervägande av betänkandena och att möjliggöra mer än en överläggning i kammaren före avgörandet. Beredningen har undersökt möjligheten av att ersätta bordläggningsproceduren med en annan som även den skapar en frist mellan utskottsbetänkandets framläggande å ena, och ärendets avgörande å andra sidan. Beredningen har emellertid inte kunnat se att några avgörande fördelar skulle vinnas genom att man frångår den nuvarande ordningen.

Inte heller har beredningen funnit skäl föreslå någon befogenhet vare sig för en minoritet eller för en majoritet i kammaren att få till stånd en tredje bordläggning eller eventuellt ytterligare bordläggningar av ett utskottsbetänkande. Ett utnyttjande av en sådan befogenhet skulle kunna försvåra genomförandet av upprättade arbetsplaner. De uppskovsmöjligheter som står till buds enligt förslaget torde vara fullt tillräckliga. När ett ärende skall företas till avgörande, kan sålunda redan en minoritet i kammaren få ärendet återförvisat till det utskott som har avgett betänkande, och majoriteten i kammaren har befogenhet att hänvisa ärendet till annat utskott för ytterligare beredning (4 kap. 9 § RO). Återremiss kan också komma till stånd enligt 6 eller 7 § i detta kapitel som ett led i själva beslutsproceduren. Med stöd av 10 § kan kammaren vidare inom vissa gränser besluta om uppskov till närmast följande lagtima riksmöte. Även på

annat sätt kan riksdagen skaffa sig ett extra rådrum inför ett ärendes avgörande. Ett ärende kan av talmannen placeras sist på föredragningslistan och därefter uppskjutas till nästa sammanträde genom att plenum avbryts när man har hunnit till den ifrågavarande punkten på föredragningslistan (se under 2 kap. 7 och 8 §§ RO). Talmannen är också oförhindrad att under någon kortare tid underlåta att i kammaren anmäla ett framlagt och till ledamöterna utdelat utskottsbetänkande. Ett sådant dröjsmål kan någon gång vara motiverat t. ex. med tanke på önskemål om offentlig granskning och belysning av utskottsförslaget före det slutliga avgörandet.

Något hinder mot överläggning vare sig vid första eller andra bordläggningen av ett utskottsbetänkande möter inte enligt beredningens förslag. Beredningen räknar emellertid med att debatt liksom hittills regelmässigt kommer att äga rum endast då betänkandet skall företas till avgörande. Endast vid detta tillfälle kan kammaren pröva frågan om återförvisning, remiss till annat utskott eller uppskov till följande riksmöte.

Beredningen upptar liksom FU inte någon motsvarighet till stadgandet i 59 § andra stycket i nuvarande RO om avgörande av "utskotts förberedande hemställanden och förfrågningar".

I fråga om rätten att ställa nya yrkanden i ett ärende först i kammaren inför avgörandet hänvisas till vad som har sagts under rubriken till 3 kap. om ärendenas väckande.

2 §

Första stycket återger vad som nu finns föreskrivet i 57 § första stycket RO. Samma förfarande som gäller för ärende om misstroendeförklaring skall enligt andra stycket tillämpas på förslag från talmannen till ny statsminister. Härvidlag måste dock iakttas att sammanträden med kammaren sätts ut så att riksdagen röstar om förslaget senast på fjärde dagen efter det att förslaget anmäldes i kammaren första gången (5 kap. 2 § RF).

Ytterligare en bestämmelse om avgörande av ärende om misstroendeförklaring återfinnes i 8 § andra stycket.

3–5 §§

Se beträffande gällande rätt 60 § RO och 51, 52 och 54 §§ RSt.

Att ett ärende avgörs innebär att riksdagen skiljer sig från ärendet genom ett slutligt beslut. I 3–5 §§ ges bestämmelser om beslutsordning och voteringsmetod. Lagrummen kompletteras av föreskrifterna i de närmast följande paragraferna, 6–8 §§.

Grundlagberedningen har övervägt att föreslå en allmän kvorumregel, dvs. en bestämmelse som kräver att ett visst antal ledamöter skall vara närvarande för att riksdagen skall kunna påbörja behandlingen av ärende eller i vart fall för att den skall vara beslutsmässig, men har avstått härifrån. En allmän kvorumbestämmelse skulle kunna öppna en obstruktionsmöjlighet för en minoritet. Den torde också, om den helt skall fylla sitt ändamål, leda till tidsförlust och besvär i kammararbetet. En kvorumregel ter sig över huvud mindre behövlig i en så pass stor församling som den svenska riksdagen, i all synnerhet om bortavarande ledamöter avlöses av ersättare.

Det sagda hindrar inte att det finns fog för en kvorumregel eller kvorumliknande bestämmelser för särskilda fall. Enligt 2 kap. 6 § RO erfordras medgivande av mer än hälften av riksdagens ledamöter för att sammanträde skall få hållas, till vilket kallelse har utfärdats utan iakttagande av den i paragrafen angivna fristen. Och för särskilt angivna fall, t. ex. för ändring i RO, är föreskrivet att ett visst antal riksdagsledamöter måste ansluta sig till ett förslag för att det skall bli riksdagens beslut; häri ligger en sorts kvorumregel innesluten.

Vanskligast att ta ställning till vid utformningen av beslutsordningen i riksdagen är frågan hur riksdagen skall träffa sitt avgörande, när tre eller flera yrkanden i en och samma beslutsfråga föreligger. De två huvudtyper av parlamentariska voteringsmetoder som används i den angivna beslutssituationen

är eliminationsmetoden och seriemetoden. I den svenska riksdagen tillämpas eliminationsmetoden. Mot bakgrunden av den kritik som hade riktats mot denna metod ägnade FU stor uppmärksamhet åt voteringsspörsmålen och lät publicera en särskild undersökning rörande beslutsordning och voteringsmetod i den svenska riksdagen och vissa andra beslutande församlingar (SOU 1961:21 s. 107 ff). FU föreslog emellertid för egen del att dittillsvarande praxis vid ärendenas avgörande tills vidare skulle bibehållas i huvudsak. Enligt FU:s mening förtjänade frågan om voteringsmetod att övervägas ytterligare.

Också grundlagberedningen har särskilt uppehållit sig vid frågan om riksdagens voteringsmetod. På beredningens uppdrag har fil. lic. Bo Bjurulf gjort en undersökning angående parlamentariska voteringsmetoder och skisserat några alternativ till det i riksdagen nu tillämpade voteringsförfarandet. Undersökningen och ett tillägg till denna fogas vid betänkandet som bilaga 14. Beredningen hänvisar till undersökningen för en redogörelse för de skilda voteringsmetoderna och deras egenskaper.

Bjurulfs undersökning har inom beredningen diskuterats i första hand av en särskild arbetsgrupp. Arbetsgruppen föreslog att beredningens överväganden närmast borde avse ett val mellan eliminationsmetoden i nuvarande utformning, en metod med två voteringsomgångar inom ramen för eliminationsmetoden och seriemetoden. Beredningen beslöt att bereda riksdagens partigrupper tillfälle att yttra sig i frågan. Flertalet partigrupper förordade i sina svar att nuvarande voteringsmetod begagnas också i framtiden. Avvikande mening hade folkpartiets riksdagsgrupp, som föreslog övergång till seriemetoden, och vänsterpartiet kommunisternas partigrupp, som förordade en metod med två voteringsomgångar, snarlik den som hade presenterats av arbetsgruppen inom beredningen.

Det förefaller beredningen klart att ingen voteringsmetod kan tillgodose alla de krav man önskar ställa: att metoden skall vara enkel och lättillämpad, att den skall hindra "taktisk" röstning och förekomma beslut, bakom vilka står endast en minoritet, att varje grupp i riksdagen kan dels markera sin egen ståndpunkt, dels ge uttryck för subsidiära preferenser, osv. Inte heller eliminationsmetoden, så som den nu tillämpas, går fri från kritik. Men denna metod har ett särskilt försteg framför andra däri att den sedan länge tillämpas inte blott i riksdagen utan även inom kommunerna och organisationslivet. En bred majoritet inom riksdagen är till freds med metoden. Under senare år har taktiska manövrer vid voteringarna varit sällsynta. Som regel har de som avser att stödja ja-förslaget i huvudvoteringen avstått från att deltaga i förberedande votering. Beredningen har för sin del kommit till slutsatsen att andra voteringsmetoder i vart fall inte har sådana förtjänster att de uppväger de nackdelar som skulle vara förenade med att bryta bestående ordning.

Grundlagberedningen föreslår alltså att nuvarande voteringsmetod behålls. Också i övrigt bör gällande beslutsordning bestå i det väsentliga. Bestämmelserna i 1866 års RO om beslutsförfarandet är emellertid svårtolkade och stämmer delvis inte överens med vad som faktiskt tillämpas. Beredningen har utformat bestämmelserna i 3–5 §§ efter mönster av FU:s motsvarande föreskrifter i 4:2–4 FRO.

Första stycket i 3 § är avsett att ge garantier för att överläggningen i ett ärende inte avslutas innan alla talare som så vill har utnyttjat den rätt att yttra sig i saken som tillkommer dem enligt reglerna i 2 kap. RO. Bestämmelsen ger alltså inte något stöd för att kammaren genom majoritetsbeslut klipper av debatten; talmannen får över huvud taget inte ställa proposition på att överläggningen skall anses avslutad, så länge någon talare som är därtill berättigad önskar yttra sig.

Enligt 3 § andra stycket är utgångspunkten att beslutsproceduren skall inledas med acklamation. Ärende skall dock avgöras genom omedelbar omröstning (votering) – här avses endast själva huvudomröstningen – om ledamot begär det. Omedelbar omröst-

ning skall vidare tillgripas när fråga är om beslut som fordrar instämmande från en kvalificerad majoritet. Denna bestämmelse kommenteras nedan under 8 §.

I 3 § tredje stycket sägs uttryckligen att avgörandet i ett ärende kan delas upp på delbeslut. Med delbeslut åsyftas här inte särskilt beslut om vilket yrkande som skall uppställas som kontraproposition i en votering. Något sådant avgörande behöver ju inte träffas om ärendet eller den del därav det gäller omedelbart avgörs genom acklamation. I stället åsyftas beslut i ett visst avsnitt av ärendet, t. ex. beslut om utformningen av viss paragraf i ett lagförslag. Också sådant beslut som avses i 8 § första stycket första meningen är ett delbeslut. Frågor om den ordning i vilken yrkanden skall framställas till (del)beslut (propositionsordning) ventileras nedan under 7 och 8 §§. Bestämmelserna i 3–5 §§ om beslutsproceduren är avsedda att tillämpas i fråga om varje delbeslut.

I 4 § beskrivs det inledande acklamationsförfarandet. Om något formligt yrkande över huvud taget inte reses i kammaren före avgörandet, skall talmannen givetvis likväl ställa proposition på utskottets hemställan.

Yrkanden i ett ärende får inte ställas, sedan överläggningen är avslutad. Det gäller också formella yrkanden, t. ex. om återremiss eller remiss till nytt utskott enligt 4 kap. 9 §. Vissa formella yrkanden är dock tillåtna som inslag i själva beslutstekniken. Ett exempel härpå är yrkande om återremiss enligt 7 § i detta kapitel.

5 § klargör att det är eliminationsmetoden som skall tillämpas vid omröstning angående tre eller flera yrkanden till ett beslut. Föreskrifterna i 4 § bör ha motsvarande tillämpning när beslut skall fattas om vilket yrkande som skall vara kontraproposition i en votering.

Liksom FU föreslår grundlagberedningen att omröstning alltid skall göras öppet.

Utgången av omröstning bestäms, om inte annat är särskilt stadgat, genom enkelt flertal av de avgivna rösterna. Härom hänvisas till 3 kap. 5 § RF och specialmotiveringen till detta lagrum och till vad som sägs nedan under 8 §. Om förfarandet, när lika röstetal uppkommer, är föreskrivet i 6 §.

Tilläggsbestämmelserna i 5 § om detaljerna i omröstningsförfarandet har i huvudsak hämtats från gällande rätt. Beredningen förordar sålunda att uppresning behålls som en omröstningsform.

Enligt beredningens förslag skall inte som vilande kunna antagas alternativa beslut i grundlagsärende eller i ärende, där samma beslutsordning som i grundlagsfrågor tillämpas (7 kap. 9 § RF). Några specialbestämmelser om beslutsgången i fråga om vilande grundlagsförslag föreslås därför inte.

6 §

Se angående gällande rätt 60 § 2 och 3 mom. RO. FU föreslog att talmannen vid lika röstetal skulle bestämma vilken mening som skulle vara riksdagens beslut, 4:4 FRO.

Frågan om hur man skall förfara när rösterna i en votering delar sig lika har aktualitet endast när det är avsett att utgången av omröstningen skall bestämmas genom enkelt flertal av de avgivna rösterna. Man kan tänka sig tre vägar att ytterst ta sig ur det dilemma som då uppstår. För det första kan man anse ett förslag förkastat, när lika antal röster har avgivits för och emot det. För det andra kan man tillägga talmannen utslagsröst eller, om han inte annars har rösträtt i kammaren, rätt att avgöra vilken mening som skall gälla, om rösterna har fördelat sig lika. För det tredje kan man låta lotten fälla avgörandet.

Den först nämnda lösningen är oförenlig med eliminationsmetoden för omröstning. Denna metod tillåter nämligen att två *positiva* förslag ställs mot varandra. – Enligt beredningens förslag skall talmannen inte ha rösträtt i kammaren. Det skulle harmoniera illa härmed och med önskemålen om talmannens obundna och auktoritativa ställning i riksdagen att han skulle träffa avgörandet vid lika röstetal.

Möjligheten att – som hittills – anlita lottning återstår. Denna utväg kan sägas väcka mindre betänkligheter när det gäller

omröstning om vilket yrkande som skall vara kontraproposition. Mera stötande är att överlåta åt lotten att avgöra vad som skall bli riksdagens beslut i huvudomröstning. Dock bör enligt beredningens uppfattning lottning i sådana fall kunna tillgripas som en sista resurs, förutsatt att man kan begränsa antalet fall då majoritet för en mening inte uppnås. Detta synes vara möjligt.

Beredningen föreslår sålunda (2 kap. 1 § RF) att riksdagen skall bestå av ett udda antal ledamöter. Detta förhållande i förening med ett ersättarsystem och kvittningsöverenskommelser lär medföra att antalet fall då lika röstetal uppkommer vid politiskt viktiga voteringar reduceras.

För de situationer, då rösterna i huvudvotering trots allt faller lika för två yrkanden, föreslår beredningen i princip återförvisning av ärendet till utskottet. Inte sällan kan man räkna med att utan särskilda åtgärder majoritet uppnås för endera meningen när ärendet ånyo föreläggs kammaren; att lika röstetal uppstod första gången kan t. ex. ha varit en följd av frånvaro, som inte hade kompenserats genom ersättare eller genom kvittning. I andra fall kan utskottet föra fram lösningar, som rubbar jämviktsläget i kammaren.

Metoden att återremittera ärendet bör emellertid förses med ett par reservationer. För det första kan det någon gång hända – särskilt när fråga är om delbeslut – att båda sidor är beredda att åtnöjas med det beslut som framgår ur en lottdragning. Återremiss bör därför vara beroende av särskilt beslut härom, varvid det bör räcka att hälften av de röstande instämmer i beslutet. Talmannen bör obligatoriskt ställa proposition på förslag om återremiss, när lika röstetal har uppkommit vid huvudomröstning. För det andra bör återremiss få förekomma bara en gång i ett ärende. Utfaller rösterna lika, när ärendet på nytt behandlas i kammare – vare sig vid huvudomröstning i samma fråga som förra gången eller i en annan delfråga – bör lottdragning äga rum genast.

Återförvisning skall avse ärendet i dess helhet. Delbeslut i ärendet, som redan har fattats, förfaller alltså. Det bör observeras att flera "ärenden" kan vara föremål för avgörande i kammaren vid ett och samma tillfälle; endast det ärende, i vilket rösterna vid huvudomröstning har delat sig lika, skall återförvisas.

Några särskilda bestämmelser om förfarandet vid lottdragning har beredningen inte ansett erforderliga.

7 §

I anslutning till föredragningen i kammaren av ett utskottsbetänkande eller del därav kan riksdagen ha att ta ställning till en mångfald yrkanden. Uppenbarligen kan vanligen inte alla dessa föras samman i en enda grupp av jämställda förslag. I stället måste de ordnas i mindre grupper, varur efter acklamation eller votering väljs ut särskilda beslut, ett ur varje grupp. Indelningen av yrkandena i sådana grupper och ordningsföljden mellan grupperna bestäms genom "propositionsordningen".

När propositionsordningen görs upp måste man först och främst se till att yrkanden som går att förena inte ställs på en linje och slås ut mot varandra. Men propositionsordningen kan också tänkas vara ett medel att dela upp yrkanden, som inbördes utesluter varandra eller i vart fall har ett nära samband, i mindre grupper, som var och en – om så behövs – underkastas voteringsförfarandet.

Som exempel kan nämnas att formella yrkanden enligt praxis tas upp före materiella yrkanden. En bestämd propositionsordning anvisas i 4 kap. 9 § andra stycket RO för det fall att i ett ärende samtidigt föreligger yrkanden om remiss till nytt utskott och om återförvisning (i detta sammanhang är inte fråga om återremiss enligt 5 kap. 6 eller 7 §). Då flera sakyrkanden föreligger, är det praxis i riksdagen att motiveringsyrkande, som inte åtföljs av förslag till ändrad "kläm", avskiljs från sakyrkandena och upptas till avgörande efter dessa, om anledning därtill då finns.

Det är alldeles tydligt att det inte är praktiskt möjligt att i regler i RO om

propositionsordningen fånga in alla uppkommande beslutssituationer. Hithörande frågor får till största delen lösas i praxis. Talmannen måste inom vida ramar kunna laga efter läglighet när han framställer yrkandena i ett ärende till beslut. Grundlagberedningen skall i det följande uppehålla sig vid endast ett par problem som kan sägas gälla propositionsordningen.

Föreligger ändringsyrkanden vid två eller flera lagrum i ett lagförslag och kan lydelsen av varje lagrum, tekniskt sett, bestämmas för sig, måste lagärendet avgöras genom delbeslut. FU föreslog i 4:5 FRO för sådana fall att riksdagen omedelbart efter det sista delbeslutet skulle kunna återförvisa ärendet till utskottet och att, om återförvisning inte kom till stånd, riksdagen obligatoriskt skulle besluta om antagande eller förkastande av lagförslaget i dess helhet. Syftet med förslaget var att förebygga att ett förslag antages fastän majoriteten ställer sig avvisande till den lagstiftningsprodukt som framgår ur delbesluten eller fastän delbesluten i något avseende står i strid med varandra.

När det gäller att bedöma lämpligheten av obligatoriskt *slutavgörande* i lagärende, vari har förekommit delbeslut, måste enligt beredningen beaktas det fallet att, vid sidan om ändringsyrkanden vid två eller flera paragrafer i lagförslaget, *redan från början* föreligger yrkande om avslag på förslaget i dess helhet. Man kan i detta läge antingen först rösta för och emot avslagsyrkandet och därefter, om detta yrkande inte bifalles, genom delbeslut fastställa lagens lydelse. Eller också kan man gå den motsatta vägen och först hypotetiskt bestämma avfattningen av de skilda paragraferna i lagförslaget och därefter rösta huruvida förslaget i sålunda föreliggande skick bör antas eller förkastas. Praxis följer den först angivna propositionsordningen. Infördes en föreskrift om obligatoriskt slutavgörande, finge man gå över till den senare ordningen.

Ingetdera förfaringssättet är invändningsfritt. Mot det senare kan anmärkas att det genomgående favoriserar anhängarna till avslagslinjen. Dessa kan nämligen få tillfälle att vid omröstningarna om de olika lagrummen rösta fram en lydelse, som är oacceptabel för riksdagsmajoriteten. Grundlagberedningen vill därför närmast förorda att nuvarande ordning tillämpas också i framtiden. Något stadgande i RO som direkt lägger hinder i vägen för det andra av de två diskuterade förfaringssätten vill beredningen dock inte föreslå. En konsekvens av beredningens ställningstagande blir emellertid att någon bestämmelse om obligatoriskt slutavgörande i lagärende inte tages upp i förslaget till RO.

Ett avgörande skäl för beredningen har varit att man redan genom att införa en särskild möjlighet till *återremiss* kan i stor utsträckning neutralisera olägenheterna av att innehållet i skilda lagrum bestäms genom delbeslut. Så långt för alltså beredningen FU:s förslag vidare.

Av 7 § framgår att yrkande om återremiss inte behöver ställas förrän delbesluten har fattats. Yrkandet kan följas av överläggning. Återremiss enligt paragrafen får beslutas endast en gång i ett ärende. Att ärendet tidigare har varit återremitterat med stöd av 6 § eller 4 kap. 9 § utgör däremot inte något hinder mot återremiss enligt 7 §. Det är att märka att återförvisning enligt 7 § kan komma till stånd endast efter majoritetsbeslut.

Möjligheten att återförvisa ett ärende står till buds endast i ärende som innefattar lagförslag, låt vara att samma ärende kan gälla också anslag o. dyl., och endast om själva lagfrågan har delats upp på delbeslut. Vad som skall anses vara ett "ärende" i paragrafens mening får avgöras med ledning av de ändamålssynpunkter som bär upp stadgandet. Tankarna går givetvis först och främst till en helt ny lag; den föregående framställningen har närmast avsett detta fall. 7 § aktualiseras emellertid också vid samtidiga ändringar i flera lagrum i en gällande lag. Men någon gång kan det då vara fråga om av varandra helt oberoende ändringar, som mera av praktiska skäl har förts samman i en proposition och ett utskottsbetänkande. Varje sådan ändring får betraktas som ett

ärende för sig. Å andra sidan kräver mycket ofta en viss reform ändringar i flera lagar. I så fall föreligger endast *ett* ärende, och skilda beslut rörande olika lagar är att se som delbeslut vid tillämpningen av 7 §. – En återförvisning måste omfatta inte bara lagfrågorna utan också sådana i kammaren samtidigt behandlade frågor om anslag, om principer för viss organisation, m. m., som har så nära samband med lagfrågorna att de får sägas höra till ärendet. Efter återförvisning skall ärendet i sin helhet företagas till nytt avgörande i kammaren.

När beredningen ovan avvisade tanken på obligatoriskt slutavgörande i lagärende, förutsattes att fråga var om beslut som efter vanligheten skall träffas med enkel majoritet. Fordras för visst beslut bifall från en kvalificerad majoritet, kan det emellertid bli nödvändigt att anordna en särskild slutomröstning. Om detta handlar 8 §.

8 §

Med beredningens förslag kommer något oftare än hittills att aktualiseras riksdagsärende i vilket för positivt beslut krävs kvalificerad majoritet. Av särskilt intresse är att huvudbestämmelser i RO kan ändras genom ett beslut med kvalificerad majoritet. Beredningen hänvisar till vad som sägs under 3 kap. 5 § RF. Föreskrifterna om kvalificerad majoritet för med sig vissa särskilda problem i fråga om beslutsproceduren i kammaren. Dessa skall i korthet diskuteras nedan i ett sammanhang.

1. Om det krävs att ett särskilt flertal skall instämma i ett förslag för att det skall bli riksdagens beslut, bör ärendet alltid avgöras genom omröstning. En bestämmelse härom har införts i 3 § andra stycket. En jämförelse med 8 § första stycket ger emellertid vid handen att kravet på omedelbar omröstning endast avser det fall, då ett positivt förslag ställs mot avslag. Måste riksdagen först bland två eller flera alternativ utvälja ett för dylik slutomröstning, kan beslut härom fattas med acklamation enligt eljest gällande regler. – Vid omröstning varom nu är fråga torde rösträkning alltid få företagas.

2. I flera fall gäller att ett avgörande, som kan träffas genom *ett* beslut av riksdagen med kvalificerad majoritet, alternativt kan träffas i den ordning som gäller för grundlagsstiftning, alltså genom två beslut med mellanliggande val till riksdagen. Så är t. ex. fallet i fråga om ändring av huvudbestämmelse i RO.

Omröstning om antagande av ett förslag genom *ett* beslut bör enligt beredningens mening avse endast detta, inte samtidigt i andra hand frågan om bifall till ett vilande beslut med samma innehåll. Uppnås inte kvalificerad majoritet – förslaget avslås eller får bara anslutning från ett enkelt flertal – bör frågan om antagande av ett motsvarande vilande beslut komma under kammarens prövning endast som följd av ett särskilt yrkande härom. Sådant yrkande skall, lika väl som flertalet andra yrkanden, resas (subsidiärt) under den överläggning som föregår avgörandet (se ovan under 3–5 §§).

Den förordade ordningen, som torde komma att iakttas utan några föreskrifter härom i RO, är ägnad att skapa ökad klarhet i riksdagens beslutsfattande. Man kan vidare åberopa att fråga är om beslut med olika rättslig karaktär. Av betydelse är inte minst att ett förslag, avsett att antagas genom ett enda beslut, måhända inte helt är lämpat för att genomföras i den ordning som gäller för stiftande av grundlag; bestämmelserna om ikraftträdande kan t. ex. behöva ändras.

3. Enligt grundlagberedningens mening bör det lämpligen framgå av omröstningspropositionen när bifall till ett yrkande förutsätter anslutning av en kvalificerad majoritet. En uttrycklig föreskrift härom föreslås i tilläggsbestämmelse 5.5.1.

4. Frågan om stipulerad kvalificerad majoritet har uppnåtts i ett ärende bör inte avgöras vid en omröstning i vilken två positiva förslag står emot varandra. Det kan ju hända att inget av dessa förslag i inbördes tävlan når erforderlig anslutning, ehuru en bred majoritet i riksdagen föredrar vilket som helst av förslagen framför bestående

ordning. I 8 § föreslås därför att, i fall då mer än ett alternativ har förts fram till beslut som för antagande kräver kvalificerad majoritet ("särskilt flertal"), avgörandet skall delas upp i två självständiga etapper. Riksdagen skall först villkorligt anta ett positivt förslag, dvs. bestämma vilket av de föreliggande förslagen som skall ställas mot status quo. Därefter avgörs om detta förslag skall bifallas eller förkastas. För bifall erfordras enligt vad därom är stadgat anslutning från kvalificerad majoritet; omröstning är obligatorisk.

Kammaren skall enligt lagrummet ta särskild ställning för eller emot det utvalda positiva förslaget, även om något formligt avslagsyrkande inte har ställts under överläggningen och även om förslaget i fråga vann stort över annat förslag i den första beslutsomgången.

Det kan tänkas någon gång inträffa att det förslag som har gått segrande ur den förberedande beslutsomgången inte vinner bifall från en kvalificerad majoritet och alltså faller igenom men att ett annat positivt förslag, som har förts fram i ärendet, skulle kunna få tillräcklig anslutning, om det härefter ställdes mot avslag, eftersom anhängarna till det först nämnda förslaget föredrar det alternativa förslaget framför status quo. Bestämmelserna i RO gör det då möjligt för riksdagen att utan nämnvärt dröjsmål sluta upp kring det alternativa förslaget. Dels får nämligen avgörandet i ärendet anses ha varit uppdelat på delbeslut, varför, när fråga är om lagärende, 7 § blir tillämplig och kammaren i den uppkomna situationen genast kan återförvisa ärendet till utskottet. Dels kan man räkna med att, om ärendet inte återförvisas, utskottet likväl med stöd av sin initiativrätt snarast för fram det förslag som anses kunna få erforderligt instämmande i kammaren.

Det "förslag" som enligt 8 § skall antagas eller förkastas kan gälla ändring i ett enstaka lagrum, t. ex. i RO. Medför en reform ändringar i flera olika paragrafer i RO, bör det slutgiltiga avgörandet avse samtliga berörda paragrafer sammantagna i den lydelse de har fått vid den förberedande beslutsomgången, ställda mot lagrummen i deras dittillsvarande avfattning.

För den första beslutsomgången skall tillämpas vanliga regler. Beslut kan fattas med acklamation. Vid omröstning gäller enkelt flertal. Avgörandet, som i sig är ett delbeslut, kan i sin tur delas upp på delbeslut, avseende t. ex. skilda paragrafer.

Andra stycket i 8 § har hämtats från 57 § tredje stycket i nuvarande RO. Eftersom bara en omröstning får förekomma i ärende om misstroendeförklaring mot en viss minister, är första stycket i 8 § inte tillämpligt i ärende om misstroendeförklaring.

9 §

Se om gällande rätt 60 § 2 mom. tredje stycket och 77 § RO samt 55 § RSt. Beredningens förslag följer FU:s, se 4:6 FRO.

10 §

Om uppskov ges för närvarande bestämmelser i 58 § tredje och fjärde styckena RO. Se angående FU:s förslag 3:18 samt 4:7 och 9 FRO.

Om uppskovsinstitutets användning under senare år finns uppgifter i statistikbilaga 13.

Uppskovsinstitutet får i beredningens förslag stor betydelse som medel att jämna ut arbetsbördan mellan olika riksmöten. Härom hänvisas till framställningen i avsnitt 2.3.6 under rubriken till RO. Institutets uppgift att vara ett maktmedel i riksdagens hand för att få regeringen att respektera de stadgade propositionstiderna blir däremot mindre framträdande. Dess roll härvidlag övertas till största delen av den tillståndsprövning från riksdagens sida som i regel skall äga rum innan regeringen lämnar en proposition efter propositionsfristens utgång.

10 § har den innebörden att ett ärende, som är anhängigt vid ett riksmöte, antingen skall avgöras under riksmötet eller också uppskjutas till följande lagtima riksmöte; det är däremot inte sagt att huvudregeln är att

ärende skall avgöras under det riksmöte då det väcktes. Möjligheten till uppskov är emellertid begränsad. Av tredje stycket framgår att varje ärende måste avgöras i sak inom viss tid efter det att det har väckts. Paragrafen ger med andra ord uttryck för principen om behandlingstvång. Med beredningens förslag förfaller aldrig ett ärende vid utgången av riksmöte eller valperiod.

De föreslagna bestämmelserna om uppskov skiljer sig från gällande rätt på i huvudsak följande punkter.

För det första kan uppskov ske över riksdagsval, ordinarie eller extra. Möjligheten att uppskjuta ärenden över ett ordinarie riksdagsval är ett viktigt element i beredningens förslag till uppläggning av det årliga riksdagsarbetet. I konsekvens härmed föreslår beredningen att ärenden skall kunna föras över också till vaderiksmöte, alltså det första riksmötet i den nya valperioden efter extra val. Härigenom når man en i flera hänseenden praktiskt ändamålsenlig ordning. Beredningen hänvisar till kommentaren till 1 och 3 kap. – Avsikten är att kammaren skall ta ställning till frågan om ett ärende skall avgöras under pågående riksmöte eller uppskjutas till nästa. Förkortas ett riksmöte med anledning av extra val, har riksdagen emellertid till stor del ingen valmöjlighet, och avbryts riksmötet i samband med extravalsförordnandet, kan något uppskovsbeslut över huvud inte fattas därefter. I paragrafens andra stycke ges därför en regel om automatisk överflyttning av anhängiga ärenden till vaderiksmötet. Föreligger redan uppskovsbeslut, kommer detta att gälla uppskov till vaderiksmötet, som ju är ett lagtima riksmöte, se första stycket första meningen. Att ärende, som har nått kammaren men inte har hunnit avgöras, återgår till utskottet är nämnt under 4 kap. 8 §.

För det andra erkänns uttryckligen möjligheten att uppskjuta också ärende som rör statsbudgeten för instundande budgetår. Härom hänvisas till specialmotiveringen till 8 kap. 5 § RF.

För det tredje innebär beredningens förslag att något särskilt riksdagsbeslut inte fordras för att ett på hösten anhängigt ärende skall kunna skjutas till följande vår. Det årliga riksmötet omfattar ju en sammanhängande period från höst till vår.

Föreskrifterna om formerna för uppskovsbeslut i tilläggsbestämmelse 5.10.1 överensstämmer med gällande rätt. Enskild riksdagsledamot kan formlöst anmäla önskemål hos utskottet om uppskov med ärende. Har ärendet kommit till slutlig handläggning i kammaren, kan han där yrka uppskov med behandlingen. För detta fall gäller inte något krav på att talmanskonferensen skall yttra sig.

Av 2 § följer att ärende om misstroendeförklaring och om förslag till ny statsminister inte kan uppskjutas till annat riksmöte. I fråga om grundlagsärenden och ärenden som handläggs i samma ordning reglerar 10 § uppskov med det första, vilande beslutet. Om uppskov med det slutliga avgörandet, efter riksdagsval, är föreskrivet i 12 §.

Om rätt att väcka motion med anledning av uppskjutet ärende finns bestämmelser i 3 kap. 12 och 13 §§, och om utskottsberedning av ärende som har uppskjutits till ny valperiod ges en föreskrift i 4 kap. 8 § andra stycket.

11 §

Se 58 § femte stycket nuvarande RO samt 3:18 och 4:7 FRO. Beredningens förslag följer dessa föreskrifter. Beredningen föreslår att det får ankomma på vederbörande utskott eller på talmannen att ta initiativ till att uppskjutet ärende skall behandlas vid urtima riksmöte. Om motionsrätt med anledning av bifall till sådant förslag, se 3 kap. 12 och 13 §§.

12 §

Om uppskov med slutligt beslut i grundlagsärende finns nu bestämmelser i 58 § sista stycket och 64 § RO. FU föreslog bestämmelser i ämnet i 4:8 FRO. Jämför beredningens förslag till ny RF, 7 kap. 9 §.

Utgångspunkten är att den slutliga pröv-

ningen i grundlagsärende skall äga rum vid det första riksmötet i den nya valperioden efter det riksdagsval som följer på det preliminära beslutet i ärendet. Riksdagen bör emellertid ensam kunna besluta om uppskov med det definitiva ställningstagandet. De allmänna reglerna i 10 och 11 §§ om uppskov m. m. bör gälla också i fråga om vilande grundlagsbeslut. Dock bör yttergränsen för uppskov bestämmas annorlunda. Beredningen föreslår att slutligt avgörande skall ha träffats innan nästa ordinarie val till riksdagen äger rum. Utrymmet för uppskov blir alltså i de flesta fall vidare än enligt vanliga regler. Har riksdagen efter ett riksdagsval inte hunnit fatta slutligt beslut innan valperioden löper ut med anledning av ett extra val, medför det inte att ärendet förfaller, utan riksdagen får ta ställning till ärendet i första hand vid vaderiksmötet.

12 § blir att tillämpa också på ärenden som skall handläggas i samma ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag, t. ex. i fråga om ändring i RO som inte beslutas vid ett tillfälle med kvalificerat flertal.

I 3 kap. 15 § och 4 kap. 8 § tredje stycket finns bestämmelser om anmälan till kammaren av vilande förslag.

13 §

Lagrummet och dess tilläggsbestämmelser återger i sak vad som nu är föreskrivet i 62, 79 och 80 §§ RO. Jämför också 4:10 FRO.

6 kap. INTERPELLATIONER OCH FRÅGOR TILL MINISTER

Se om gällande rätt 52 § tredje stycket RO och 35, 36 och 47 §§ RSt. FU:s förslag är upptaget i 2:11 och 12 FRO. Jämför vidare 11 kap. 5 § i beredningens förslag till ny RF och vad som sägs i specialmotiveringen till detta lagrum om de ämnen som bör kunna bli föremål för spörsmål till minister.

Frågeinstitutens betydelse kan för närvarande sägas ligga i de möjligheter de ger riksdagen, särskilt oppositionen, till information, till debatt, till framförande av skilda intressen, till initiativ och till kritik av regeringen. Samma syften bör instituten tjäna i framtiden. Särskilt interpellationsformen har intresse från allmänpolitisk synpunkt.

Sedan åren under andra världskriget har frågeinstituten kommit att användas alltmera inom riksdagen. Beredningen hänvisar till statistikbilagorna 8 och 9. En fortsatt utveckling i denna riktning har inte bara ljusa sidor. Sakbehandlingen av ärendena kan tänkas bli lidande, och intresset i riksdagen förskjuts måhända från riktgivande ställningstaganden till detaljfrågor och konkreta fall. Beredningen vill här erinra om sitt förslag att frågor till minister i fortsättningen skall kunna avse också enskilda regeringsbeslut.

Beredningen har funnit anledning till kritik mot de nuvarande frågeinstituten i främst två hänseenden. Det vill å ena sidan synas som om interpellationen inte tillfyllest har markerats som och lämpats till ett instrument i angelägenheter av mera allmänt intresse. Interpellationsformen används inte sällan i fall då snarare den enkla frågan hade bort anlitas, och vice versa. Det kan å andra sidan sägas att nuvarande föreskrifter inte tillräckligt tillgodoser ett behov att hålla inom rimliga gränser den tid som i riksdagen sammanlagt anslås till spörsmålens besvarande.

Mot denna bakgrund utarbetade en arbetsgrupp inom beredningen i början av 1971 en modell till ett reviderat spörsmålsinstitut. Detta innefattade, delvis efter mönster från det norska stortinget, tre former: interpellationer, frågor försedda med en kortare motivering, och enkla frågor. Enligt den skisserade ordningen skulle krävas anslutning från minst tio riksdagsledamöter för att interpellation skulle få framställas.

Arbetsgruppens promemoria remitterades till riksdagens partigrupper för yttrande. Den fick ett blandat mottagande. Mot den föreslagna utformningen av interpellationsinstitutet riktades kritik som bl. a. gick ut på att begränsningen av rätten att interpellera kunde tänkas leda till att högst välmotiverade aktioner av enskilda ledamöter stoppades. –

Från flera håll vitsordades emellertid att användningen av de nuvarande två frågeinstituten inte är konsekvent.

Beredningen har därefter övervägt uppslaget att överlåta åt ett förtroendevalt organ att pröva frågor om tillstånd att framställa interpellation, varvid kunde föreskrivas att redan en minoritet skulle kunna bevilja tillstånd. Beredningen har emellertid funnit att inte heller detta förslag går fritt från kritik av bl. a. den art som anfördes mot den i promemorian föreslagna konstruktionen.

I detta läge vill beredningen förorda att man tills vidare nöjer sig med vissa smärre ändringar i den nuvarande regleringen av frågeinstituten. Beredningen anser sig då kunna räkna med medverkan från partigruppernas sida för att få till stånd en rationellare användning av frågeinstituten. Riksdagen bör alltså avvakta vilka verkningar som dessa ansträngningar leder till, innan mera genomgripande förändringar i institutens uppbyggnad prövas.

För det första föreslår beredningen ett stadgande med karaktär av rekommendation med innebörden att interpellation bör väckas bara i angelägenhet av större allmänt intresse. För det andra föreslås att en interpellation skall mångfaldigas och distribueras till ledamöterna innan den anmäls i kammaren och att den obligatoriskt skall bordläggas en gång. Ändringarna bör kunna något bidra till att göra riksdagens prövning av anhållan att få ställa interpellation mera reell än den är nu. För det tredje tänker sig beredningen att den enkla frågan, i förslaget benämnd endast "fråga", skall kunna förses med en kortare inledande förklaring. En övergång till detta institut torde på så sätt främjas.

Beredningen vill föreslå också några andra nyheter i förhållande till gällande rätt. Ett par av dem bör även de kunna medverka till att styra över aktioner till frågeformen, ehuru de är avsedda att tillgodose även andra syften.

Interpellationer gäller ofta dagsaktuella politiska frågor. Interpellationsinstitutet är ett medel att i sådana frågor få till stånd en redovisning från regeringen av skälen till beslut och underlåtenheter. Beredningen föreslår inte någon svarsplikt för ministrarna. Men om svar lämnas, bör det komma snarast möjligt. Interpellation som kvarstår obesvarad en längre tid kan inte sällan antas ha förlorat sin aktualitet. Beredningen räknar med att de ovan angivna förslagen skall leda till ett strängare urval av spörsmål som blir föremål för interpellationer. I betraktande härav bör det vara möjligt att kräva att tillfrågad minister inom viss tid – beredningen föreslår fyra veckor – lämnar svar på interpellation eller meddelar kammaren varför svar uteblir eller försenas. En regel härom torde också få den gynnsamma verkan att svar på interpellationer, som har ställts under årets första månader, inte gärna uppskjuts till riksmötets hårt arbetsbelastade slutskede.

I linje med det sagda ligger att svar på interpellation inte lämpligen bör uppskjutas till kommande riksmöte. I synnerhet ett uppskov över ett val ter sig olägligt. Beredningen föreslår att interpellation – f. ö. också fråga – som inte har besvarats vid det riksmöte då den ställdes är förfallen.

Som redan har antytts bör man inte i onödan belasta riksdagens arbetsprogram under slutet av det årliga riksmötet med interpellationsdebatter. Ställs en interpellation kort innan ett riksmöte skall avslutas, riskerar interpellanten att ministern inte hinner svara innan interpellationen förfaller. Upphör riksmötet innan fyraveckorsfristen har löpt ut, behöver ministern inte ens meddela varför svar uteblir; vid riksmötets slut bortfaller ju interpellationen och därmed också underrättelseskyldigheten enligt 1 § andra stycket. Redan nämnda förhållanden torde få till följd att ledamöterna lägger sig vinn om att ställa sina interpellationer i god tid före riksmötets slut. Vikten av att ledamöterna visar återhållsamhet med att väcka interpellationer under riksmötets sista månad bör emellertid betonas genom en bestämmelse om att interpellation som lämnas efter utgången av april skall uppta skälen till att spörsmålet reses först vid denna sena tidpunkt.

Beredningen föreslår, slutligen, att man

slopar begränsningen av antalet anföranden som frågeställaren får hålla i samband med att fråga besvaras. I gengäld bör tiden för varje anförande, från ministern såväl som från frågeställaren, från och med det andra i ordningen begränsas hårdare än för närvarande.

Som kommentar till stadgandena i 6 kap. tillägger beredningen följande. Det har tidigare framhållits att interpellationer och frågor inte är "ärenden" med förslagets terminologi. Frågan om tillstånd att framställa interpellation skall inte utskottsberedas. När talmannen bestämmer tid för besvarande av interpellation eller fråga skall han givetvis, som sker nu, kontakta också interpellanten respektive frågeställaren. Meddelande från minister om skälet till att svar på interpellation uteblir eller dröjer får inte följas av debatt. I annat fall skulle i realiteten en svarsplikt komma att föreligga. Interpellationsdebatter kan begränsas med stöd av den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 14 §. För överläggningar vid svar på frågor gäller däremot särskilda, restriktiva bestämmelser. Minister eller ledamot äger enligt dessa inte åberopa den replikrätt, som eljest tillkommer dem, till stöd för att få utsträcka tiden för anförande utöver vad tilläggsbestämmelse 6.2.2 medger (se 6 kap. 2 § sista meningen och 2 kap. 14 § tredje stycket andra meningen). Endast i undantagsfall bör svar på frågor lämnas annat än vid frågestund. Avsteg kan vara motiverat för att möjliggöra samtidigt svar på en interpellation och en fråga som har nära samband med interpellationen. – Angående vilka ämnen som får avhandlas i spörsmålsdebatter hänvisas till vad som anförts under 2 kap. 10 § RO.

7 kap. GEMENSAMMA BESTÄMMELSER OM VAL INOM RIKSDAGEN

I FU:s förslag till ny RO fanns ett särskilt kapitel, 5 kap., om val inom riksdagen. Förutom allmänna valbestämmelser innehöll kapitlet särskilda valbestämmelser samt föreskrifter om ledamotsantal och mandattid för riksdagsorgan som var angivna i FRF och FRO. Grundlagberedningen har fördelat denna materia på två kapitel. I förevarande kapitel ges föreskrifter som är gemensamma för alla eller flertalet val inom riksdagen. I 8 kap. har sammanförts särregler för val av vissa organ och bestämmelser om förfarandet i organen, se vidare under rubriken till 8 kap.

Tyngdpunkten i 7 kap. ligger på bestämmelser om val som ankommer på kammaren. Bestämmelserna härom återfinns i 1–12 §§. Beredningen har i större utsträckning än FU försökt att lösa frågor som aktualiseras vid val till varje eller flertalet riksdagsorgan genom enhetliga föreskrifter. Regleringen blir därmed enklare och lättare att överblicka och risken för misstag och missförstånd mindre. Utöver de frågor, i vilka FU upptog gemensamma valregler, föreslår sålunda beredningen enhetliga bestämmelser angående besvär över val med slutna sedlar, omval på grund av att kammaren efter valbesvär har fått ändrad sammansättning, val av suppleanter och ordningen för suppleanternas tjänstgöring, skyldighet att lämna uppdraget i vissa fall och skyldighet att åtaga sig uppdrag.

Beredningens förslag upptar inte något fall där val inom riksdagen skall förrättas genom valnämnd eller valmän. Däremot kan andra av kammaren utsedda riksdagsorgan ha att förrätta val, som i allmänhet gäller organen själva. I kapitlets två avslutande paragrafer har införts bestämmelser om val inom utskott och andra riksdagsorgan.

1 §

De i 2–12 § § upptagna bestämmelserna gäller i princip alla val som kammaren skall förrätta. I fråga om *vissa* av bestämmelserna görs emellertid i andra stycket av denna paragraf en reservation för undantag och avvikelser som föreskrivs särskilt. Särreglerna kan finnas i RO eller i annan författning. Den enhetliga regleringen av valfrågorna i detta kapitel gör en översyn nödvändig av valbestämmelser som nu återfinns i särskilda reglementen och stadgar.

2 och 3 §§

Se nu 75 § 1 och 2 mom. RO och 57 och 58 §§ RSt. Jämför 5:1 och 3 FRO.

Grundlagberedningen föreslår ett par nyheter angående valberedningen. Dels bör denna utses för tid motsvarande riksdagens valperiod. Valberedningens arbete bör kunna underlättas genom att organet sålunda görs mera permanent. Dels föreslås nya regler om valberedningens sammansättning. Denna bestäms direkt i RO, såvitt gäller fördelningen av platserna mellan partierna. För varje partigrupp utses den eller de som gruppen anmäler till talmannen. Förslaget är främst betingat av ett önskemål att tillförsäkra varje partigrupp med minst fyra procent av väljarna bakom sig en representant i valberedningen. Valberedningen har ju till uppgift att vara ett forum för överläggningar och överenskommelser mellan partierna om olika riksdagsorgans sammansättning. Det är därför viktigt att i beredningen finns språkrör för alla meningsriktningar som kan influera på valens utgång. Också parti som inte av egen kraft kan besätta någon plats i ett riksdagsorgan kan öva sådant inflytande. Däremot är det mindre angeläget att varje parti är representerat i valberedningen strikt i förhållande till sin styrka. Ett andra skäl för förslaget är att detta innefattar ett enkelt och tidsbesparande tillvägagångssätt att besätta platserna i valberedningen.

Valberedningen skall utses vid kammarens första sammanträde under en valperiod, efter det att val av talmän och kammarsekreterare har förrättats. Givetvis skall val som den nyvalda riksdagen har att förrätta beredas av den valberedning som den nya riksdagen har tillsatt. – Vid den proportionella fördelningen av tio platser mellan partigrupperna skall bortses från den plats som obligatoriskt tillkommer varje grupp enligt andra stycket andra meningen. Att partigrupperna skall anmäla också suppleanter till valberedningen framgår av 8 §. I tilläggsbestämmelserna har i nära anslutning till 58 § RSt vissa val undantagits från valberedningens handläggning. Valberedningens medverkan är naturligtvis utesluten också i fall då uppdrag tillsätts genom anmälan från partigrupperna (se 1 kap. 7 § tredje stycket och 7 kap. 12 § första stycket).

Stadgandet i 3 § första stycket skiljer sig från vad som gäller nu därigenom att krav på enhällighet från valberedningens sida inte längre uppställs för att talmannen skall ställa proposition på valberedningens förslag. Detta är en konsekvens av att varje parti, som har passerat fyraprocentsspärren, enligt 2 § skall ha en representant i valberedningen. Det vore nämligen föga rimligt att ett parti som är stort nog att vara företrätt i valberedningen men för litet att av egen kraft kunna besätta en plats i organ av utskotts storlek, genom att vägra godkänna en gemensam lista för val till organet skulle kunna tvinga fram val med slutna sedlar.

Val av enstaka befattningshavare skall f. n. i flera fall enligt särskilda bestämmelser förrättas med acklamation, om inte någon ledamot begär val med slutna sedlar. Vissa av dessa val skall inte beredas av valberedningen (t. ex. val av talmän). Grundlagberedningen anser det lämpligast att den nyss återgivna regeln om acklamationsförfarande tillämpas vid *alla* val till uppdrag som tillsätts särskilt, och detta vare sig valet förbereds av valberedningen eller ej. En bestämmelse härom har tagits upp i 3 § andra stycket. Till förekommande av överrumpling bör gälla att val med slutna sedlar, då sådant begärs, äger rum först vid ett senare sammanträde för det fall att valberedningen enhälligt hade föreslagit kandidat till valet.

4 §

Se för gällande rätt 75 § 2 mom. RO och 59–61 §§ RSt. FU:s förslag är upptaget i 5:4 FRO.

Ehuru man kan förvänta att acklamationsförfarande med stöd av 3 § första eller andra stycket kommer att bli det vanliga vid val inom kammaren, bör regleringen som utgångspunkt ha att val skall förrättas med slutna sedlar. Undantag härifrån, som bör få uppställas endast i huvudbestämmelse i RO,

innefattas enligt förslaget – förutom i de nyss nämnda bestämmelserna om val med acklamation – i föreskrifterna i 1 kap. 7 § tredje stycket och 7 kap. 2 § andra stycket och 12 § första stycket om tillsättning av uppdrag genom anmälan från partigrupperna. Skall val med slutna sedlar avse två eller flera personer, bör det vara proportionellt. Från denna regel görs inte något formligt undantag. I de för ett organ grundläggande bestämmelserna kan emellertid föreskrivas att funktionärer skall väljas "var för sig"; det är då formellt inte fråga om att utse "två eller flera" personer. – Å andra sidan bör slutet val av endast en person göras utan att partibeteckningar begagnas vid valet.

Platserna i ett riksdagsorgan skall enligt gällande rätt fördelas mellan partierna enligt d'Hondts metod (heltalsmetoden) utan karteller. Beredningen har – särskilt med utskottsvalen för ögonen – ingående övervägt huruvida andra regler än de nuvarande bör gälla för mandatfördelningen vid proportionella val inom riksdagen. Beredningen har därvid prövat förslag att direkt i författning ange platsernas fördelning mellan partier, att förbjuda att två eller flera partier går fram under en beteckning på valsedlarna (faktiskt kartellförbud), att låta den proportionella fördelningen avse det sammanlagda antalet utskottsplatser och att övergå till annan mandatfördelningsmetod (t. ex. uddatalsmetoden).

Fastän nuvarande ordning lämnar ett par önskemål obeaktade, har beredningen likväl stannat för att inte föreslå någon ändring. Beredningen har fäst avgörande vikt vid att de politiskt relevanta styrkeförhållandena i kammaren så nära som möjligt kommer att avspeglas i varje utskott och annat organ. På grund härav har tanken på en samtidig fördelning av samtliga utskottsplatser fått falla. Beredningen har vidare funnit att d'Hondts metod utan förbindelse med faktiskt kartellförbud är den enda som garanterar att såväl *ett* parti med absolut majoritet i kammaren som två eller flera samverkande partier med kammarmajoritet kan tillvinna sig majoritet i varje utskott (annat organ). – Inte heller i fråga om fördelningen av platser *inom* ett parti föreslår beredningen ändrade regler (hänvisningen i tilläggsbestämmelse 7.4.2 till vallagen avser det förslag till vallag som har lagts fram i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria, Ds Ju 1971: 24).

Reglerna om fördelningen *mellan* partierna av platserna i proportionellt sammansatt riksdagsorgan är av sådan vikt att de bör få den stabilitet som är förbunden med en placering i RO. Det bör observeras att ordet "parti" i 4 § har annan betydelse än begreppen "partigrupp" och "parti" i 2 §.

I tilläggsbestämmelserna har beredningen öppnat en möjlighet att låta sammanräkningen i ett val anstå till dess rösterna har avgivits också i ett annat val. Då emellertid de i valen deltagande bör kunna grunda sina ställningstaganden inför varje val på säkert underlag för att få bästa tänkbara utdelning, har den förkortade proceduren gjorts beroende av samtycke från samtliga närvarande ledamöter.

Beredningen har sett över bestämmelserna om valsedels utseende och om valsedels och namns ogiltighet. Reglerna har gjorts mera fullständiga, samtidigt som de har liberaliserats. Bestämmelserna i 7.4.1 är gemensamma för proportionella val och för val av endast en person. Särbestämmelser för dessa båda slag av val upptas i 7.4.2 respektive 7.4.3.

Avsikten är att bestämmelserna uttömmande skall ange i vilka fall en valsedel är ogiltig. Den omständigheten att en valsedel i ett proportionellt val upptar färre eller flera namn än valet avser medför alltså inte att valsedeln blir ogiltig; däremot måste på sedeln finnas minst ett giltigt namn. – Av bestämmelserna framgår att en valsedel inte skall anses märkt och därmed ogiltig därför att den innehåller valbeteckning eller överstrykning av namn och självfallet ej heller därför att den, vid proportionellt val, upptar partibeteckning. Har valsedel i val som gäller endast en person försetts med partibeteckning, är den däremot att anse som avsiktligt märkt och som sådan ogiltig. – Valsedel i icke proportionellt val får uppta endast ett

namn, men överstruket namn skall givetvis anses som obefintligt.

Beredningen har utgått från att ordningen med personliga suppleanter i proportionellt sammansatta organ inte längre kommer att tillämpas i något fall och har anpassat bestämmelserna om valsedlarnas uppställning därefter; jämför 8 §.

Reglerna om förfarandet vid sammanräkningen av valsedlar har hämtats från nuvarande riksdagsstadga. Liksom hittills bör sammanräkningen äga rum offentligt vid sammanträde med kammaren. Blir sammanräkningsförfarandet vidlyftigt, kan sammanträdet ajourneras eller avslutas, varvid i det senare fallet sammanräkningen får återupptas vid följande sammanträde. Avbryts sammanräkningen, måste givetvis sörjas för att valsedlarna förvaras under betryggande former.

5 §

Gällande rätt erbjuder inte någon möjlighet att överklaga ett val inom riksdagen. Inte heller anvisar den någon annan väg att få till stånd rättelse av valet. Detta anser grundlagberedningen vara en brist. Ehuru något praktiskt behov av att korrigera valresultat hittills knappast har gjort sig gällande, kan det uppenbarligen inte uteslutas att fel begås, t. ex. vid tillämpningen av bestämmelserna om fördelningen av platser mellan partierna eller inom ett parti. Avsaknaden av föreskrifter om prövning av val som kammaren förrättar kan bli mera besvärande om, som beredningen förordar, flertalet val skall gälla tid motsvarande riksdagens valperiod.

Beredningen föreslår därför att besvär skall kunna anföras hos riksdagens valprövningsnämnd också över val inom riksdagen. Klagorätten gäller dock endast val, som har förrättats med slutna sedlar, och tar sikte på fel som kan ha begåtts vid röstavgivningen, vid granskningen och räkningen av valsedlarna och vid fastställandet av valresultatet. Det är endast fel av valfunktionär – talmannen eller den som har biträtt honom vid förrättningen – som kan läggas till grund för besvär över ett val. I tilläggsbestämmelserna tar beredningen upp formella och materiella bestämmelser om ifrågavarande valbesvär. Dessa föreskrifter har utformats med de av beredningen föreslagna, motsvarande reglerna beträffande val till riksdagen m. m. som förebild, se förslag till bestämmelser i vallagen i beredningens separata betänkande angående följdändringar, och där intagen motivering. Besvärsrätt tillkommer varje riksdagsledamot. Är femte besvärsdagen lördag, söndag eller därmed jämställd dag, blir påföljande söckendag sista dag för besvär, se under 3 kap. 19 §. Förordnar valprövningsnämnden om ny sammanräkning av valsedlar, skall också denna förrättas vid kammarsammanträde.

6 §

Se 5:2 FRO.

Liksom FU (SOU 1963:18 s. 154) anser grundlagberedningen att valen inom riksdagen i allmänhet bör avse riksdagens valperiod, dvs. den tid för vilken ett riksdagsval gäller (se 2 kap. 5 § andra stycket RF). En sådan grundregel ligger i linje med beredningens uppfattning att mindre vikt bör fästas vid valperiodens indelning i "riksdagsår". Av särskilda skäl bör dock vissa organ utses för annan mandatperiod. Undantagna i förslaget är valprövningsnämnden (2 kap. 12 § RF), utskotten (4 kap. 2 § RO, se härom SOU 1969:62 s. 100–101), partigruppernas företrädare i talmanskonferensen (1 kap. 7 § RO), ledamöterna i riksrätten (8 kap. 10 § RO), riksdagens ombudsmän (8 kap. 11 § RO) och kammarsekreteraren (9 kap. 1 § RO; dennes tjänsteperiod kommer dock nästan alltid att följa riksdagens valperiod).

Beredningen föreslår inte någon generell regel om att mandatperioden för val inom riksdagen skall följa riksdagens valperiod. Mandattiden får fixeras särskilt för varje organ och befattningshavare. I förevarande paragraf preciseras emellertid närmare gränserna för mandatperiod som enligt vad sålunda sägs i skilda författningsrum skall

följa riksdagens valperiod. Val som gäller sådan period bör förrättas alldeles i början av riksdagens valperiod. Mandattiden bör sträcka sig in på nästa valperiod för riksdagen under den helt korta tid som förflyter till dess den nya riksdagen har hunnit verkställa nytt val. Regeln om mandatperiodens slutpunkt motiveras av att åtskilliga organ, t. ex. utrikesnämnden, krigsdelegationen och riksbanksfullmäktige, med tanke på arten av sina uppgifter bör vara permanent tillgängliga. I vissa fall bör dock valet upphöra att gälla med valperiodens utgång. Detta får då anges särskilt (se 1 § andra stycket) i den bestämmelse som primärt reglerar mandattiden för valet i fråga, se 7 kap. 2 § i fråga om valberedningen och 8 kap. 1 § beträffande talmännen.

Det får ankomma på talmannen att bestämma vid vilket sammanträde val inom riksdagen skall äga rum. I vissa fall har valtillfället fixerats närmare i författning, se t. ex. 7 kap. 2 § (val av valberedning), 8 kap. 1 § (val av talmän) och tilläggsbestämmelse 4.2.1 (val av 16 utskott). Att val skall antecknas på kallelsen och på föredragningslistan till det sammanträde, då valet skall förrättas, framgår av tilläggsbestämmelse 2.6.2 respektive av 2 kap. 7 §.

7 §

Bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande rätt och i FU:s förslag. – Med beredningens förslag om den tidpunkt då riksdagen efter val skall samlas till riksmöte kommer ett omval till riksdagen att påverka dess sammansättning först sedan riksdagen har hunnit välja flertalet organ och befattningshavare. Omvalet kan emellertid leda till förskjutningar i partiernas styrkeförhållanden som medför att de valda organen och befattningshavarna inte längre är representativa för kammaren i dess ändrade sammansättning. Detta vore otillfredsställande, allrahelst som flertalet val inom riksdagen avser hela valperioden. Möjlighet bör därför föreligga att i de åsyftade fallen göra om valen. Regeln härom i 6 § har utformats så att varje parti, som har uppnått minst fyra procent av rösterna vid riksdagsvalet, kan få till stånd omval inom riksdagen. Omval behöver bara avse något eller vissa av de ifrågakommande valen. I begäran om omval skall anges vilka val som åsyftas. – Även om nytt val till riksdagsorgan inte äger rum enligt denna paragraf, kan personförändring i kammaren som följd av omval till riksdagen leda till byte på poster, som riksdagen har tillsatt, nämligen jämlikt 12 § i detta kapitel (jämför 10 §).

8 §

Nästan undantagslöst stadgas i gällande rätt att det skall finnas suppleanter eller andra ersättare för ledamöter i organ och för andra funktionärer som riksdagen tillsätter. Enligt beredningens mening skulle det medföra en förenkling att generellt föreskriva att det skall väljas suppleanter. Regeln bör dock inte gälla val vid vilka endast en befattningshavare skall utses. För funktionärer som väljs för sig, t. ex. talmannen, finns nämligen ofta anledning att ge särskilda föreskrifter om ersättare.

I vissa nuvarande riksdagsorgan utses personliga suppleanter, så t. ex. för riksdagens revisorer. Systemet med gruppsuppleanter efter mönster av vad som gäller för utskottens del synes emellertid vara praktiskt överlägset. Antalet suppleanter bör vara lika stort som antalet ledamöter, men det bör stå riksdagen fritt att utse flera. Tilläggsbestämmelsen om utökning av antalet suppleanter under löpande mandatperiod är att se som ett förtydligande på denna punkt. Tilläggsbestämmelsen aktualiseras i första hand när efterträdare tar plats i avgången riksdagsledamots ställe, när minister har entledigats från sin post och därmed återinträder i riksdagen och när ersättare träder i tjänst i riksdagen (se SOU 1970:17 s. 53).

Vad som gäller för ledamöterna i ett riksdagsorgan, t. ex. i fråga om tidpunkt för val, valsätt, mandatperiod, behörighetskrav och avgångsskyldighet, skall tillämpas också på suppleanterna. Av 8 § följer att supplean-

terna väljs på en gång genom en självständig valförrättning efter valet av ledamöterna.

Enligt 1 § andra stycket kan förekomma särskilda bestämmelser med avvikelser från 8 §. Särbestämmelser om suppleanter finns i t. ex. 8 kap. 7 § (utrikesnämnden) och 8 kap. 13 § (krigsdelegationen).

9 §

Lagrummet innehåller i sammandraget skick och med en mindre avvikelse i sak vad som nu är föreskrivet i 64 § RSt. Paragrafen följer vad FU i 3:19 FRO, tilläggsbestämmelserna, föreslog om ordningen för utskottssuppleanternas inträde. – Något krav på att ordinarie ledamot skall ha *förfall* för att suppleant skall få träda in uppställs inte. Bestämmelsen är vidare så avfattad att den inte hindrar att suppleant avstår tjänstgöring för den ordinarie ledamoten till annan suppleant med sämre placering i turordningen och likväl samtidigt är närvarande vid sammanträdet; den som hör till samma partigrupp som den ordinarie ledamoten bör dock inte lämna platsen vid "bordet" om därmed suppleant från annat parti intar platsen. Beredningen syftar inte till ändring i praxis i t. ex. utskotten enligt vilken suppleanter från annat parti än frånvarande ordinarie ledamot i allmänhet underlåter att besätta platsen vid bordet, fastän suppleant från den ordinarie ledamotens eget parti inte är närvarande.

Vad som sägs i 8 § gäller endast om inte annat är föreskrivet, se t. ex. 8 kap. 6 § andra stycket och bestämmelser om ersättare till ledamot som har valts särskilt.

10 §

Som villkor för valbarhet uppställs ofta i fråga om organ och funktionärer, som riksdagen utser, ledamotskap i riksdagen. Avgår den valde ur riksdagen, bör han i regel lämna också den post till vilken han har utsetts. Detta föreskrivs för närvarande i ett par fall (se t. ex. 71 § RO om ledamot i lönedelegationen) men bör enligt beredningens åsikt komma till allmänt uttryck. En sammanställning av 10 § med 6 § ger vid handen att de ledamöter (suppleanter) i ett organ som lämnar riksdagen vid valperiodens utgång därmed också skiljs från organet men att övriga ledamöter kvarstår i detta tills den nya riksdagen har förrättat nytt val till organet.

Riksdagsledamot, som blir minister eller talman, skall enligt 3 kap. 8 § RF ha ersättare i riksdagen och vara obehörig att själv utöva ledamotskapet där. Som följd härav bör han i allmänhet ej heller vara behörig att väljas till befattning som tillsätts *inom* riksdagen (jämför nu 44 § RO för utskottens del; se också SOU 1969:62 s. 107 och 1970:17 s. 54 och 63). Mest konsekvent synes då vara att den som har valts till en sådan befattning men därefter utses till minister eller till talman, lämnar befattningen. Avgår ministern sedermera ur regeringen och återinträder i utövningen av riksdagsmannaskapet, kan plats beredas honom i utskott eller annat organ under löpande mandatperiod med stöd av 12 § eller tilläggsbestämmelse 7.8.1. – Paragrafen avser inte utnämning till vice talman.

Av lagrummet följer bl. a. att talman eller vice talman, som utnämns till minister, därmed måste avgå från talmansuppdraget. Ny talman (vice talman) skall då med stöd av 12 § andra stycket väljas för resten av valperioden.

Undantag kan föreskrivas från bestämmelserna i paragrafen. Sådana återfinns i förslaget i 8 kap. 13 § (krigsdelegationen). Det bör uppmärksammas att talmannen i denna sin egenskap tillhör vissa riksdagsorgan (talmanskonferensen, förvaltningsstyrelsen, utrikesnämnden och krigsdelegationen). Av 4 kap. 2 § RF i förslaget framgår att talman eller vice talman inte får utöva talmansuppdraget under tid då han tjänstgör som statschef; han är emellertid i detta fall inte skyldig att avgå från talmansbefattningen.

11 §

Bestämmelsen har samma lydelse som 62 § RSt. Jämför 5:6 första stycket FRO beträffande uppdrag som ledamot eller suppleant i utskott.

De uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen är av sådan vikt att det i princip bör vara en medborgerlig skyldighet att åta sig dem och att kvarstå i dem. Skyldigheten avser inte bara riksdagsledamöter utan även andra, när dessa är valbara. Den är ej heller begränsad till uppdrag som ledamot eller suppleant i organ utan gäller också befattningar som t. ex. talman, kammarsekreterare eller riksdagens ombudsman. En följd av stadgandet får anses vara att den som är anställd hos staten eller hos kommun eller enskild arbetsgivare ej får vägras ledighet eller eljest förmenas att fullgöra det uppdrag till vilket riksdagen har utsett honom.

Inget hindrar att t. ex. en ledamot i utskott av riksdagen berättigas att avgå ur ett utskott för att kunna inta en ledig plats i annat utskott. Anhållan att få lämna ett uppdrag bör inges till talmannen, som har att anmäla den i kammaren. Kammaren kan fatta beslut i frågan utan föregående utskottsberedning.

12 §

En person kan i förtid lämna ett uppdrag till vilket riksdagen har utsett honom, t. ex. genom att han avlider, genom att han efter egen begäran avgår från uppdraget eller genom att han blir obehörig att kvarstå. För närvarande förekommer på skilda håll bestämmelser om kompletteringsval, se t. ex. 33 § 3 mom., 70 § 1 och 2 mom. och 71 § RO samt 65 § RSt. FU föreslog i 5:13 FRO en allmän bestämmelse om kompletteringsval när ledighet har uppkommit.

Frågan om hur ett uppdrag, som har blivit ledigt under löpande mandatperiod, skall besättas får större betydelse ifall mandatperioderna för val inom riksdagen i allmänhet skall bli treåriga. Den bör enligt beredningens mening lösas genom en allmän bestämmelse. Därvid bör man lämpligen skilja mellan de fall, då den avgångne var en av flera i ett – i princip – proportionellt sammansatt organ, och dem då han hade blivit vald för sig till en post.

För de förstnämnda fallen, som regleras i paragrafens första stycke, har beredningen funnit det praktiskt ändamålsenligt och principiellt invändningsfritt att den lediga platsen fylls efter anmälan till talmannen från den partigrupp för vilken den avgångne var vald. Som reservregel gäller att talmannen genom eget ställningstagande utser efterträdare; man kan förmoda att regeln mycket sällan behöver tas i anspråk.

Får två eller flera partigrupper anses ha utsett en *gemensam* representant i ett organ och avgår denne, skall de partier, för vilka den avgångne var vald, tillsammans anmäla efterträdare. Ett sådant fall kan vara för handen om organet i fråga har få ledamöter eller om det parti för vilket den avgångne valdes har delats i två efter valet. Att två eller flera partigrupper av valtekniska skäl har gått fram under gemensam valbeteckning vid ett val inom riksdagen bör dock i allmänhet inte föranleda att anmälan om efterträdare skall göras av annat parti än det till vilket den från början utsedde hörde. I regel har nämligen då de samverkande partierna inbördes fördelat de platser som tillkom dem. – Delas en partigrupp *efter* valet i två grupper eller i fraktioner och kan de nya partierna (fraktionerna) inte enas om vem som skall efterträda den avgångne, får talmannen träffa avgörandet med beaktande av partiernas (fraktionernas) inbördes styrka och representation i övrigt i organet i fråga.

Kompletteringsval enligt första stycket avser givetvis endast återstående del av mandatperioden. Det är förutsatt att talmannen vid sammanträde med kammaren ger till känna vem som intar den lediga platsen. Först då anses efterträdaren vald. Därav följer att vakans kan fyllas endast under tid då riksmöte pågår. Detta är motiverat av önskemålet att samråd skall kunna äga rum inom partigruppen innan anmälan görs.

Har den ledigblivna posten vid mandat-

periodens början tillsatts genom särskilt val, möter inget hinder mot att förrätta nytt val enligt samma regler som för det ursprungliga valet. Valet bör avse den återstående mandattiden. En föreskrift härom återfinns i andra stycket. Kompletteringsvalet skall sålunda i detta fall – däremot inte om första stycket är tillämpligt – beredas inom valberedningen, såvida valet från mandatperiodens början har beretts där. Bestämmelser får förekomma som avviker från andra stycket – men inte från första. Särregler finns i 8 kap. 10 och 11 §§.

Det är självklart att efterträdare till ledamot, som i förtid har lämnat valberedningen, skall utses på samma sätt som den avgångne ledamoten, dvs. enligt förfarandet i första stycket. Detsamma gäller fyllnadsval av partigrupps företrädare i talmanskonferensen.

Det torde inte behöva utsägas i lagtexten att talmannen – i förekommande fall efter samråd med berörd partigrupp – kan underlåta att ombesörja kompletteringsval, om val för ny mandatperiod skall äga rum inom den allra närmaste tiden.

13 och 14 § §

Paragraferna avser val inom riksdagsorgan. 14 § motsvaras närmast av 75 § 3 mom. RO i gällande rätt och av 5:14 FRO i FU:s förslag.

Reglerna för val inom riksdagsorgan är avsevärt knapphändigare än de bestämmelser som gäller för val inom kammaren. Föreskrifterna i tilläggsbestämmelserna 7.4.1–3 torde emellertid kunna tjäna till ledning också vid val inom riksdagsorgan. Att märka beträffande 14 § är att riksdagens krigsdelegation enligt 12 kap. 6 § tredje stycket förslaget till RF själv beslutar om formerna för sin verksamhet.

8 kap. VISSA BEFATTNINGSHAVARE OCH ORGAN

Detta kapitel innehåller särskilda bestämmelser om val av befattningshavare, knutna till eller utsedda av riksdagen, och av riksdagsorgan samt om förfarandet i riksdagsorgan. Det är emellertid långtifrån alla regler av angivet slag som har fått sin plats i kapitlet. Följande principer har varit vägledande vid fördelningen av regelstoffet.

Vissa riksdagsorgan och flertalet befattningshavare lämnas helt utanför regleringen i RF och RO. Om andra organ, såsom utskotten, kommer under alla omständigheter att finnas bestämmelser på annat håll i RO än i 8 kap. För dessa organs del har det synts ligga närmast till hands att i anslutning till regleringen i övrigt ge föreskrifter också om sammansättning och valperioder m. m. samt om förfarandet.

De grundläggande reglerna om åtskilliga riksdagsorgan har fått sin plats i RF. Flertalet av dessa berörs inte alls eller i vart fall inte mera självständigt i RO:s kapitel om riksmöten, kammarsammanträden eller ärendenas behandling. Ofta vore det olämpligt att tynga RF med närmare föreskrifter om dessa organs sammansättning och mandatperioder och med andra särregler om val till organen. Sådana regler har därför placerats i detta kapitel av RO.

Vad som nu sades om speciella valbestämmelser har också tillämpning i fråga om procedurregler för samma organ. Kan man räkna med att det kommer att finnas särskild instruktion eller särskilt reglemente för ett visst organ, bör dock föreskrifter, som gäller förfarandet, i allmänhet upptas däri. Ett skäl att likväl införa en procedurregel i RO är önskemålet att omgärda regeln med det skydd som en placering i huvudbestämmelse i RO erbjuder.

De olika organen och befattningshavarna har i kapitlet tagits upp huvudsakligen i den ordning i vilken de nämns i RF. Lagtexten i kapitlet bygger vidare på de organisatoriska bestämmelser som finns i förslaget till RF. Det har ansetts onödigt att tynga paragraferna med uttryckliga hänvisningar till berörda lagrum i RF.

I sak har nuvarande bestämmelser om förfarandet i skilda organ väsentligen oförändrade förts över till förslaget.

1 §

Se 33 § 1 mom. nuvarande RO och 5:5 FRO.

Talmännens mandatperiod är angiven redan i 3 kap. 2 § RF. Angående tidpunkten för talmansval hänvisas också till 1 kap. 5 § andra stycket RO och till vad som sägs i specialmotiveringen till denna paragraf. Att talmännens mandatperiod upphör i och med att riksdagens valperiod löper ut är ett undantag från regeln i 7 kap. 6 § att val inom riksdagen, avseende riksdagens valperiod, gäller till dess att riksdagen har förrättat nytt val. Innan talmansval under ny valperiod har ägt rum, för ålderspresidenten ordet i kammaren, 2 kap. 2 §. Talman som har utsetts av den gamla riksdagen är oförhindrad att under sin ämbetsperiod t. ex. kalla ersättare att tjänstgöra under den nya valperioden.

Bestämmelserna i lagrummet om valmetoden är desamma som gäller nu. Lottning får tillgripas i tredje omgången och i andra omgången, då det gäller att avgöra vilka två som har fått flest röster. Någon särskild bestämmelse härom utöver den som har föreslagits i tilläggsbestämmelse 7.4.3 torde inte vara erforderlig. – Att talmansval i första hand skall förrättas med acklamation framgår av 7 kap. 3 § andra stycket. Talmansval skall inte beredas av valberedningen (tilläggsbestämmelse 7.2.2).

2 §

Bestämmelserna i paragrafen kompletterar reglerna i 2 kap. 12 § RF om valprövningsnämndens sammansättning. För andra ledamöter i nämnden än ordföranden utses suppleanter enligt 7 kap. 8 §; dessa är inte "personliga".

3 §

Enligt 4 kap. 4 § RF skall riksdagen, om konungahuset utslocknar, utse en riksföreståndare att tills vidare fullgöra statschefens uppgifter. Samtidigt skall riksdagen välja en vice riksföreståndare. Detsamma skall gälla om kungen avgår och tronföljaren ännu inte har fyllt 25 år. Enligt 6 § i samma kapitel kan riksdagen besluta utse någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare då person med behörighet enligt 3 eller 4 § i kapitlet inte kan inträda. I 8 kap. 3 § RO ges bestämmelser om val av dessa befattningshavare. Någon bestämd mandatperiod uppställs inte i paragrafen. Givetvis kvarstår en riksföreståndare (vice riksföreståndare), som fullgör statschefens uppgifter i omyndig kungs ställe, inte längre än till dess kungen har fyllt 25 år. I övrigt gäller företaget val tills vidare. Riksdagen kan när som helst entlediga den en gång utsedde och förordna om nytt val. Den kan också, när fråga är om person som inträder som tillfällig riksföreståndare, besluta att underlåta nytt val. Fråga huruvida den som har valts skall bytas ut (enbart entledigas) är ett ärende som kan väckas på vanligt sätt genom proposition, motion eller utskottsinitiativ. Härifrån är att skilja själva valet av ny befattningshavare. Sådant val skall inte beredas av valberedningen. Det förutsätts att valet förbereds informellt vid överläggningar mellan företrädare för regeringen och partigrupperna. Beredningen upptar inte någon motsvarighet till den nuvarande speciella kvorumregeln i 74 § RO.

4 och 5 §§

Se nu 71 § RO och 69 § RSt.

Den grundläggande bestämmelsen om riksdagens lönedelegation återfinns i 8 kap. 12 § RF. I sak gäller om delegationens sammansättning väsentligen detsamma enligt förslaget som enligt gällande rätt, men de särskilda reglerna härom (4 §) har kunnat förkortas med hänsyn till den generella regleringen i 7 kap. RO av frågor om val inom riksdagen.

Reglerna i 5 § och i lagrummets tilläggsbestämmelser om förfarandet i lönedelegationen m. m. har med endast mindre jämkningar hämtats från gällande rätt.

6 §

Se angående gällande rätt 72 § RF och 70 § RO.

Bestämmelser om riksbanksfullmäktige är upptagna redan i 8 kap. 13 § RF. I specialmotiveringen till denna paragraf anges de viktigaste nyheterna i fråga om val till fullmäktige. Beredningen vill tillägga följande.

Som hittills behöver riksbanksfullmäktig inte vara ledamot av riksdagen. Andra valbarhetsvillkor kan emellertid uppställas, se härom 30 och 31 §§ riksbankslagen. Fullmäktige skall liksom nu utse vice ordförande inom sig, något som följer av 7 kap. 13 § RO. – Den av regeringen utsedde fullmäktigen får inte utöva annan befattning inom riksbankens ledning (8 kap. 13 § RF) och kan därför inte väljas till riksbankschef eller vice riksbankschef. Fullmäktiges val av riksbankschef och vice riksbankschef avser samma tid som fullmäktiges mandatperiod, vilken i sin tur motsvarar riksdagens valperiod. Avgår fullmäktig, som är riksbankschef, t. ex. därför att ansvarsfrihet har vägrats honom, lämnar han naturligtvis därmed också posten som bankchef. Vice riksbankschefen är särskild suppleant för riksbankschefen i fullmäktige, om han inte deltar i fullmäktige redan som ordinarie ledamot. Är både riksbankschefen och vice riksbankschefen frånvarande från fullmäktigesammanträde, inträder för riksbankschefen någon av de suppleanter som är valda för samma partigrupp som denne.

7 och 8 §§

Se nu 54 § RF och 49 § RO.

Om utrikesnämnden och dess sammansättning ges regler i 9 kap. 7 § RF, jämför också 6 § i samma kapitel. 8 kap. 7 § RO upptar den nyheten att mandatperioden för utrikesnämnden blir i princip densamma som riksdagens valperiod. I jämförelse med motsvarande bestämmelser i gällande rätt har texten i 7 § kunnat förkortas avsevärt. På flera punkter griper de allmänna föreskrifterna i 7 kap. in. Av 7 kap. 10 § framgår att ledamot skall avgå ur nämnden om han lämnar riksdagen. Beredningen har inte behållit det undantag härifrån som gäller nu och som innebär att ledamot, som lämnar riksdagen vid utgången av riksdagens valperiod, likväl kvarstår i nämnden till dess nytt val till nämnden har förrättats. Med beredningens förslag om riksdagens valperiod och om dess första riksmöte under en valperiod kan en plats i utrikesnämnden, som har blivit ledig vid utgången av riksdagens valperiod, återbesättas inom loppet av någon eller ett par dagar genom att den nyvalda riksdagen förrättar nytt val till nämnden. Att märka är också att ledamöter och suppleanter i nämnden, som har blivit omvalda till riksdagen, kvarstår i nämnden tills nytt val till denna äger rum (7 kap. 6 §).

8 § med tilläggsbestämmelser får anses återge vad som gäller nu om utrikesnämndens sammanträden; uttryckligt stadgande om stängda dörrar saknas dock för närvarande.

9 §

Beslut enligt 12 kap. 6 § RF om krigsdelegationens inkallande fattas formellt inte av utrikesnämnden utan av utrikesnämndens ledamöter. I överensstämmelse med vad som nu stadgas i 49 § femte stycket RO ges i denna paragraf för det åsyftade fallet regler om ledamöternas sammankallande, om ordförande vid sammanträde och om beslut vid lika röstetal. Har ordinarie ledamot förhinder, kan givetvis suppleant träda i hans ställe.

10 §

Om riksrätten stadgas i första hand i 10 kap. 3 § RF. Där framgår att riksrätten består av tre överrättspresidenter och av tre ledamöter, utsedda av riksdagen. 8 kap. 10 § RO innehåller bestämmelser om val av dessa ledamöter och av ersättare för dem. Beredningen förordar en ordning som motverkar en mera markerad politisering av valet. Ledamöterna bör sålunda inte utses propor-

tionellt utan var och en för sig. I punkt 4 övergångsbestämmelserna till RO föreslås att de tre först valda ledamöterna väljs för en tid av två, tre respektive fyra år. Ledamöterna torde som följd härav komma att utses successivt i framtiden. Härigenom och genom mandatens längd uppnår man att val till riksrätten knappast kan utnyttjas av en riksdagsmajoritet som medel för en strävan att få till stånd en rättslig uppgörelse med en nyss besegrad regering.

I linje med det synsätt som nyss anlades ligger bestämmelserna att ledamöternas ersättare inte är personliga utan att riksrättens ordförande avgör vilken av de tre ersättarna som vid förfall för ordinarie ledamot skall tjänstgöra i rätten; en sådan ordning torde överensstämma med vad som eljest gäller när flera lekmannarepresentanter kan komma i fråga för tjänstgöring i domstol.

11 §

Innehållet i detta lagrum med tilläggsbestämmelser har utan någon ändring i sak hämtats från 96–98 §§ RF, 68 § RO och 66 och 71 §§ RSt. De grundläggande bestämmelserna om ombudsmännen återfinns i 11 kap. 6 § förslaget till RF.

12 §

Bestämmelsen bygger på 11 kap. 7 § RF. Se för gällande rätts del 72 § RO.

Grundlagberedningen föreslår inte någon ändring av antalet riksdagsrevisorer. – För närvarande gäller att även annan än ledamot av riksdagen kan vara riksdagsrevisor. Riksdagens revisorer är emellertid ett instrument för att tillgodose riksdagens kontroll- och informationsbehov. Enligt beredningens mening bör revisorerna ta personlig del i granskningen så långt sig göra låter. Det står mindre väl i överensstämmelse med det sagda att revisor inte tillhör riksdagen. I praxis har revisorerna också varit parlamentariker. I några fall har avsteg härifrån gjorts såtillvida att revisor har fått behålla sitt uppdrag en mandatperiod efter det att han har lämnat riksdagen. Sedan revisorernas mandatperiod numera har blivit treårig, har skälen för ett sådant arrangemang försvagats. Grundlagberedningen föreslår att riksdagens revisorer – liksom ledamöterna i flertalet andra riksdagsorgan – alltid skall tillhöra riksdagen.

Beredningen föreslår vidare att revisorernas suppleanter inte längre skall vara personliga. I övrigt innefattar förslaget endast smärre ändringar i förhållande till vad som gäller nu om val av revisorer. Ordföranden och vice ordförande väljs i princip efter det att valet av revisorer har ägt rum. Ordförandevalet rubbar därmed inte den riktiga proportionella sammansättningen. Förrättas valet med slutna sedlar, skall bortses från sedel som upptar namn på någon som inte är revisor och alltså inte behörig till posten som ordförande (vice ordförande), se tilläggsbestämmelse 7.4.1 tredje stycket. Val med acklamation kommer till stånd enligt vad som sägs i 7 kap. 3 § andra stycket. Vid val med slutna sedlar föreslås endast en valomgång och inte det förfarande som gäller för val av talmän m. fl. (1 § andra stycket).

13 §

Krigsdelegationen behandlas i förslaget till RF främst i 12 kap. 6 §. Bestämmelserna i 8 kap. 13 § RO om delegationens sammansättning m. m. avviker på några punkter från vad som gäller nu, jämför 73 § RO. För det första har talmannen gjorts till självskriven ordförande i delegationen. (Jämför SOU 1970:17 s. 64). Som sådan har han samma befogenheter som andra ledamöter i delegationen, alltså även rösträtt (jämför hans ställning i utrikesnämnden och i förvaltningsstyrelsen). Vice talman ersätter inte i denna egenskap talmannen i krigsdelegationen. Det ankommer på delegationen att inom sig utse vice ordförande. – För det andra innebär förslaget att den i 7 kap. 12 § första stycket anvisade metoden att fylla ledig plats skall begagnas såväl när ledamot definitivt har lämnat delegationen – vare sig i fredstid eller i krigstid – som när ledamot har fått

varaktigt förfall under det att delegationen är i riksdagens ställe. För det förra fallet är 7 kap. 12 § första stycket direkt tillämpligt, för det senare har tagits upp en särskild föreskrift i tredje stycket av förevarande paragraf. – För det tredje föreslås att delegationens mandattid följer riksdagens valperiod.

Följdes de regler om att minister är obehörig att ingå i organ, valda inom riksdagen, som har angetts i det föregående (7 kap. 10 §), skulle minister inte kunna väljas till eller kvarstå i krigsdelegationen. Med hänsyn till krigsdelegationens särskilda ställning och de förhållanden under vilka den verkar anser emellertid beredningen att riksdagsledamot skall kunna tillhöra krigsdelegationen och utöva sitt ledamotskap i denna, även om han samtidigt bekläder ministerpost. En undantagsbestämmelse som möjliggör detta har tagits upp i paragrafens andra stycke.

Då krigsdelegationen är i riksdagens ställe bestämmer den själv om formerna för sin verksamhet (12 kap. 6 § tredje stycket RF). I tilläggsbestämmelserna ges i anslutning till 70 § RSt vissa föreskrifter om delegationens verksamhet under "fredstid".

14 §

Bestämmelsen erinrar om att regleringen beträffande i RO berörda organ inte behöver vara uttömmande. Det förhållandet att i 8 kap. ingenting sägs om proceduren i vissa organ, t. ex. hos riksbanksfullmäktige, ger sålunda inte fog för några motsatsslut, där sådana vore möjliga, till den reglering som har gjorts i fråga om andra organ i kapitlet.

9 kap. BESTÄMMELSER OM PERSONAL OCH FÖRVALTNING

Förevarande kapitel innehåller bestämmelser om personalen inom riksdagen, om förvaltningen inom riksdagen och dess myndigheter, om ersättning till riksdagsledamöterna och om åtal mot vissa funktionärer.

För närvarande saknas i det väsentliga föreskrifter i RO om riksdagens förvaltnings- och personalorganisation. – Organisationsfrågorna togs upp till särskild granskning av FU, som föreslog en ny förvaltningsorganisation. I FRO ingick ett särskilt kapitel, 6 kap., med förvaltningsbestämmelser. På grundval av bl. a. FU:s förslag undergick riksdagens personal- och förvaltningsorganisation genomgripande förändringar 1966–1967. Reformerna förbereddes av 1965 års organisationsutredning, tillsatt inom riksdagen, se KBaU 1966:1, 2 och 3 med därtill fogade betänkanden av utredningen. Reformarbetet fullföljdes inför övergången till enkammarriksdagen av 1969 års organisationsutredning, vars förslag lades till grund för riksdagens beslut (se främst KBaU 1970:1, vartill har fogats utredningens två betänkanden).

Enligt beredningens mening bör man fortsätta på den inslagna vägen och låta fortsatta reformer på förvaltnings- och personalorganisationens område förberedas av utredningar inom riksdagen. Beredningen har alltså för sin del avstått från att mera i detalj pröva personal- och förvaltningsfrågorna.

Riksdagsförvaltningens uppbyggnad är emellertid av stor betydelse för riksdagens funktionsduglighet. Den bör därför erhålla fasthet genom att huvuddragen – som FU tänkte sig – anges i RO. Regleringen i 9 kap. utgår från gällande ordning. Endast en fråga har beredningen ansett böra bli föremål för särskilda överväganden: frågan om förhållandet i stort mellan den inre och den yttre riksdagsförvaltningen.

1 och 2 §§

I 30 § i den före 1971 gällande riksdagsstadgan fanns vissa bestämmelser om tjänstemän hos kammare och utskott. Vid övergången till enkammarriksdagen utfärdades inte några nya personalbestämmelser i författningsform, vilka motsvarar dem i den äldre RSt. Bankoutskottet (1970:84) förklarade emellertid att förvaltningsstyrelsen och konstitutionsutskottet borde ha sin uppmärksamhet riktad på frågan om inte vissa

bestämmelser om personalorganisationen ånyo borde införas i RSt.

I 9 kap. RO har nu föreslagits regler om biträde från tjänstemän i det egentliga riksdagsarbetet: enligt 1 § av en kammarsekreterare i kammararbetet och i fråga om riksdagens arbetsplanering och enligt 2 § av särskilda sekreterare i utskottsarbetet. Regleringen är emellertid inte så utförlig som den som fanns i den äldre RSt. Grundlagberedningen lämnar för sin del öppet huruvida mera detaljerade föreskrifter om personalorganisationen bör ges i tilläggsbestämmelser i 9 kap. eller, kanske hellre, i särskild författning.

I enlighet med vad riksdagen beslutade 1970 föreslås att kammarsekreteraren väljs för en tid av tre år. Angående den närmare tidpunkten för valet hänvisas till kommentaren till 1 kap. 5 och 6 §§. Val av kammarsekreterare skall inte beredas av valberedningen; förslag i frågan läggs lämpligen fram av kammarens presidium. 1 § hindrar inte att annat personalärende som rör kammarsekreteraren än frågan om anställning handläggs av förvaltningsstyrelsen; en sådan ordning finner beredningen för sin del praktisk och i övrigt lämplig. Oberoende av 1 § kan särskild tjänstebenämning ges åt kammarsekreteraren.

Enligt 2 § skall huvudsekreterare i utskott vara svensk medborgare. Att också kammarsekreteraren måste ha svenskt medborgarskap framgår redan av 10 kap. 14 § tredje stycket RF. I fråga om svenskt medborgarskap som villkor för innehav av andra tjänster hos riksdagen eller dess myndigheter hänvisas till specialmotiveringen till nämnda lagrum i RF.

Av tilläggsbestämmelse 9.1.2 framgår att ett särskilt kammarkansli står under kammarsekreterarens ledning. Några bestämmelser som på visst sätt binder utskottens personalorganisation ges däremot inte i kapitlet.

3 och 4 §§

Se för gällande rätt främst 68 § RSt och instruktionen för riksdagens förvaltningskontor (RFS 1970:4).

Riksdagens egna förvaltningsuppgifter var länge splittrade på skilda organ med delvis oklara befogenheter. Ett stort antal viktigare förvaltningsuppgifter samlades emellertid 1966 hos det då inrättade förvaltningskontoret, som ställdes under en särskild, parlamentarisk styrelse. 1971 fick det centrala förvaltningsorganet betydligt större uppgifter i fråga om personaladministrationen än det hade tidigare. Samtidigt utökades styrelsen, nu kallad riksdagens förvaltningsstyrelse, och anknöts närmare till ledningen för det egentliga riksdagsarbetet, främst genom att talmannen gjordes till självskriven ordförande i styrelsen.

Reformsträvandena har enligt beredningens bedömande lett till att riksdagens egen förvaltningsorganisation har uppnått ett stort mått av samordning och effektivitet. Beredningen föreslår inte någon ändring i fråga om förvaltningsstyrelsens sammansättning eller ställning inom den inre riksdagsförvaltningen.

Beredningen behåller i sitt förslag systemet med särskilda myndigheter (verk) som är knutna till riksdagen, ehuru de har förvaltningsuppgifter, som riktar sig "utåt", alltså andra uppgifter än att handha riksdagens egen administration (jfr 10 kap. 4 § första stycket RF). Av förslaget till RF framgår att riksbanken, riksdagens ombudsmän och deras kansli samt riksdagens revisorer och deras kansli utgör sådana myndigheter. I särskild lag föreslås att riksgäldskontoret skall bestå som förvaltningsorgan under riksdagen (jämför 8 kap. 15 § RF). Tills vidare har man också att räkna med riksdagsbiblioteket och Nordiska rådets svenska delegation med kansli som riksdagsmyndigheter enligt särskilda bestämmelser. De nu angivna myndigheterna brukar inordnas under beteckningen den yttre riksdagsförvaltningen. Uppenbarligen aktualiseras inom den yttre riksdagsförvaltningen administrativa frågor av

samma slag som inom den inre riksdagsförvaltningen. De organisationsutredningar inom riksdagen, som har förberett reformerna på förvaltningsområdet 1966 och 1971 har emellertid såtillvida måst begränsa sig som de inte har kunnat föreslå grundlagsändringar och inte har haft att närmare behandla den yttre riksdagsförvaltningen. Reformerna har därför endast i mindre mån berört riksdagens verk.

FU prövade på sin tid frågan om förvaltningsorganisationen inom hela riksdagsområdet. Bl. a. föreslog utredningen att det skulle inrättas dels ett riksdagens kontor, dels en riksdagens förvaltningsdelegation. Den senare, som skulle ledas av talmannen, skulle vara överinstans i förvaltningsärenden för riksdagen och alla dess myndigheter. På förvaltningsdelegationen skulle ankomma att

1. granska och sammanställa anslagsäskanden, som avser riksdagen och under riksdagen lydande myndigheter;

2. meddela förvaltningsbestämmelser som är gemensamma för myndigheter lydande under riksdagen; samt

3. pröva och avgöra besvär.

Tanken på ett organ, överordnat det nuvarande förvaltningskontoret och riksdagens myndigheter, har knappast längre någon aktualitet. Det torde räcka att erinra om att talmannen är ordförande i förvaltningsstyrelsen och att spörsmålet om besvärsinstans redan har lösts (se 5 § nedan). Vad som synes komma i fråga, för den händelse man vill få till stånd en mera långtgående samordning mellan den inre och den yttre riksdagsförvaltningen, är att låta förvaltningskontorets kompetens i större eller mindre utsträckning omfatta också riksdagens myndigheter.

Det är då att märka att förvaltningskontoret redan nu handlägger vissa frågor som rör riksdagens verk. Viktigast är att förvaltningskontoret förhandlar om anställnings- och arbetsvillkor för anställda hos riksdagen och alla dess myndigheter. I åtskilliga hänseenden har förvaltningskontoret kompetens som omfattar riksdagens verk *utom* riksbanken och riksgäldskontoret.

Beredningen menar att det från flera synpunkter kan vara lämpligt att utvidga förvaltningskontorets befogenheter på den yttre riksdagsförvaltningens område. I vilken omfattning så skall ske tar dock grundlagberedningen inte ställning till. I RO bör nämligen inte närmare fixeras hur långt befogenheterna skall sträcka sig. Där bör anges endast gränserna för förvaltningskontorets möjliga kompetens. En sådan gränsdragning är av särskild vikt såvitt gäller förhållandet till riksdagsmyndigheter som finns angivna i RF eller RO. Vilka uppgifter som inom den i RO angivna ramen skall åvila förvaltningskontoret får ankomma på riksdagen att bestämma i instruktion eller annan lag eller genom beslut i annan form.

Beredningen har stannat för att positivt beskriva de uppgifter som *kan* läggas på förvaltningskontoret. Metoden har bl. a. den fördelen att den är ägnad att undanröja tvekan om huruvida det skulle inkräkta på ett riksdagsorgans på RF eller RO fotade kompetens att anförtro en viss förvaltningsuppgift, som berör organet i fråga, till förvaltningskontoret.

I 4 § första stycket anges förvaltningsuppgifter som kan uppdras åt förvaltningskontoret i fråga om riksdagen och *alla* myndigheter under riksdagen. Under begreppet "riksdagen" faller i detta sammanhang, förutom kammare och utskott med därtill knutna kanslier, bl. a. talmanskonferensen samt löne- och krigsdelegationerna. Bestämmelserna i stycket gör det möjligt för riksdagen att ge förvaltningskontoret i stort sett de befogenheter som FU tillade den föreslagna förvaltningsdelegationen; dock kan förvaltningskontoret inte vara besvärsinstans.

Att förvaltningskontoret redan nu är förhandlingsorgan för riksdagen och dess verk är nämnt ovan. Kontoret har för närvarande att handlägga också andra personalärenden i fråga om såväl riksdagen som riksdagens verk eller vissa av dem, men sådan befogenhet föreligger endast på ett par punkter avseende tillämpning av statstjänstemannalagen (jämför vad som sägs nedan om utfärdande av tjänstemannastadga). En ut-

vidgning kan komma att påkallas som följd av förslag från ämbetsansvarskommittén till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer. Det är självklart och har inte ansetts behöva komma till öppet uttryck i lagrummet att personalfrågor, som enligt föreskrift i huvudbestämmelse i RO skall handläggas i särskild ordning, inte kan föras under förvaltningskontorets kompetens, se t. ex. 1 § i detta kapitel. – En viss rätt att utfärda gemensamma förvaltningsföreskrifter för riksdagen och samtliga verk följer för närvarande av förvaltningskontorets ställning som central förhandlingsmyndighet, se 4 § i kontorets instruktion (jämför 2 § 3). Förvaltningskontoret har också bemyndigats att utfärda tjänstemannastadga för riksdagen och dess verk. Skall förvaltningskontoret genom förvaltningsföreskrifter, varom nu är fråga, erhålla någon ny eller utvidgad befogenhet, bör riksdagen fatta beslut härom, även om den författning, vari föreskrifterna ingår, eljest utfärdas av förvaltningskontoret. Rörande sådan handläggning som regleras i förvaltningslagen bör avvikande bestämmelser för riksdagsförvaltningens del meddelas endast av riksdagen själv, jämför 1 § andra stycket förvaltningslagen och prop. 1971:30 s. 319. – Riksdagens förvaltningskontor gör enligt gällande ordning upp förslag till anslag på riksstaten beträffande riksdagen och dess verk utom riksbanken och riksgäldskontoret. Frågan om anslagsäskanden är inte aktuell för riksbankens del. Genom bestämmelsen i punkt 3 i 4 § första stycket öppnas möjlighet för riksdagen att låta förvaltningskontoret sakgranska också anslagsframställning som gäller riksgäldskontoret. Endast anslag som nu tas upp under huvudtiteln "Riksdagen och dess verk" avses, inte anslag till täckande av underskott på riksgäldsfonden.

Av 4 § andra stycket framgår att förvaltningskontoret allmänt är central myndighet för handläggning av riksdagens förvaltningsärenden. Även här måste göras den självklara reservationen att speciella förvaltningsuppgifter, som enligt bestämmelser i RF eller RO ankommer på särskilt organ, (se t. ex. 5 § i detta kapitel) inte kan läggas på förvaltningskontoret. Bestämmelsen i andra stycket har inte den innebörden att alla övriga förvaltningsfrågor, som gäller riksdagen, måste hänföras till förvaltningskontorets handläggning. – Paragrafens andra stycke medger vidare att riksdagen låter förvaltningskontoret ombesörja den interna ekonomiska förvaltningen hos riksdagsmyndigheter. Här avses sådant som lokal- och intendenturtjänst och tryckeriservice. Beredningen har emellertid ansett att man inte bör rubba riksbankens och – så länge verket består – riksgäldskontorets självständiga ställning i fråga om den egna ekonomiska förvaltningen. Dessa myndigheter har därför undantagits i andra stycket.

Till 3 § anmärker beredningen att vice talman inte inträder i förvaltningsstyrelsen i talmannens ställe. Styrelsen skall enligt 7 kap. 13 § inom sig utse en vice ordförande. När denne presiderar i talmannens frånvaro kommer styrelsen att bestå av endast åtta ledamöter; någon särskild suppleant för talmannen som ledamot väljs nämligen inte.

5 §

I denna paragraf anges vilka instanser som skall pröva besvär över beslut av riksdagsorgan i förvaltningsärenden. Sedan 1971 gäller att sådana besvär prövas av regeringsrätten i rättsfrågor och av riksdagens besvärsnämnd i andra frågor. Bestämmelser härom återfinns (fr. o. m. 1972) i 2 § 2. lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och i besvärsstadgan för riksdagen och dess verk (RFS 1970:3).

Efter den omorganisation av förvaltningsrättskipningen som träder i kraft 1972 kommer flertalet mål, som enligt den tidigare ordningen har prövats av regeringsrätten som enda domstolsinstans, att i stället avgöras av kammarrätt. Denna blir i allmänhet slutinstans, och regeringsrätten får i huvudsak ställning som prejudikatinstans. Mot denna bakgrund kunde övervägas att möjliggöra fullföljd till kammarrätt även av talan mot beslut av riksdagsorgan. I ett av riksdagen godkänt utlåtande ställde sig emel-

lertid bankoutskottet (1970:39) av principiella och praktiska skäl närmast avvisande till tanken. Beredningen ansluter sig till utskottets uppfattning.

Enligt 5 § skall besvär över förvaltningsbeslut av riksdagsorgan alltså prövas antingen av regeringsrätten eller av riksdagens besvärsnämnd. I paragrafen anges därjämte besvärsnämndens sammansättning. I vilka fall besvärsrätt över huvud taget föreligger och i vilka fall besvär skall fullföljas till den ena eller den andra instansen lämnas öppet i paragrafen. Med "riksdagens organ" avses här som eljest i beredningens förslag varje organ som helt eller delvis utses av riksdagen, således också riksdagens myndigheter.

6 §

Se för närvarande 23 § RO.

Att riksdagsledamöterna får ersättning för sitt arbete och sina omkostnader – och tillräckligt stor ersättning – är uppenbarligen viktigt från demokratins synpunkt. Rekryteringen till riksdagsuppdraget främjas, och garantier skapas för att ledamöterna inte blir så beroende av andra inkomstkällor att deras oberoende i riksdagsarbetet kan sättas i fråga. I denna paragraf berättigas de till arvode och andra ekonomiska förmåner. I vilka former ersättning skall utgå och vilken storlek de skilda förmånerna skall ha får bestämmas i lag. Lagrummets formulering medger att ledamöterna erhåller, förutom arvode, särskild kostnadsersättning, traktamente, reseförmåner, pension, avgångsersättning och försäkringsförmåner.

Vid tjänstgöring för riksdagsledamot skall ersättare ha i princip samma ekonomiska förmåner som ordinarie ledamot (jämför 3 kap. 8 § tredje stycket RF). Därjämte kan i vissa fall s. k. exspektansbidrag vara motiverat (se SOU 1970:17 s. 62). Bestämmelser härom får ges i lag. Ersättare kan emellertid inte med stöd av RO göra anspråk på ersättning för tid då han inte utövar ledamotskapet.

Med stöd av 4 § kan handläggningen av förvaltningsfrågor rörande ekonomiska förmåner som avses i 6 § anförtros åt riksdagens förvaltningskontor. Har så skett, kan förvaltningsstyrelsen enligt tilläggsbestämmelse 3.8.2 andra stycket väcka förslag hos riksdagen om ändring i den lag, som reglerar förmånerna.

7 §

Beredningen hänvisar till vad som har sagts under rubriken till RO om riksdagens informationsbehov, särskilt avsnitt 2.4.5. Paragrafens tilläggsbestämmelser återger 73 och 74 §§ RSt.

8 §

I kommentaren till 3 kap. 6 och 7 §§ RF har beredningen angivit vilka regler om juridiskt ansvar som bör gälla för riksdagsledamöter. Där har också nämnts i vilka riksdagsorgan som riksdagsledamots verksamhet får anses vara en beståndsdel av själva ledamotskapet och därför underkastad den ansvarsreglering som gäller för detta. Frågan om rättsligt ansvar för riksdagens ombudsmän har behandlats under 11 kap. 8 § RF. I anslutning till förevarande lagrum i RO vill beredningen diskutera det rättsliga ansvaret för andra till riksdagen knutna funktionärsgrupper: riksbanks- och riksgäldsfullmäktige, riksdagens revisorer, ledamöterna i valprövningsnämnden, besvärsnämnden, förvaltningsstyrelsen och styrelsen för riksdagsbiblioteket samt anställd personal.

Det kan antas att nu nämnda funktionärer (bortsett då från ledamöterna i valprövningsnämnden) enligt gällande rätt har fullt ämbetsansvar. För riksbanks- och riksgäldsfullmäktiges del liksom i fråga om vissa andra befattningshavare hos riksbanken och riksgäldskontoret är detta uttryckligen fastslaget i ansvarighetslagen 26.6.1936 för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl. Enligt denna lag gäller emellertid särskilda åtalsregler för dessa funktionärer. Åtal mot fullmäktig kan beslutas av riksdagen, finansutskottet eller riksdagens revisorer. Härmed är att jämföra en bestämmelse i

111 § andra stycket RF enligt vilken fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt riksdagens revisorer inte kan åtalas i och för sina befattningar annat än efter riksdagens beslut. I övrigt torde inga särskilda åtalsregler gälla för nu ifrågavarande riksdagsfunktionärer. Åtal för brott i ämbetet anhängiggörs vid allmän underrätt.

FU föreslog (6 kap. 7 § FRO) att åtal mot fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret och mot riksdagens revisorer för fel eller försummelse i tjänsten skulle beslutas av finansnämnden och att åtal mot ledamöter av riksdagens förvaltningsdelegation, av styrelsen för riksdagens kontor och av styrelsen för riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst samt mot riksdagens sekreterare skulle beslutas av lagnämnden (se om finansnämnden och lagnämnden 3 kap. 2 och 3 §§ FRO). Samtliga nu angivna befattningshavare borde enligt FU:s mening vara underkastade ämbetsansvar i samma utsträckning som ämbets- och tjänstemän vid statsförvaltningen i övrigt.

Ämbetsansvarskommitténs förslag till nytt sanktionssystem för befattningshavare i allmän tjänst har berörts tidigare i specialmotiveringen till 3 kap. 6 och 7 §§ och till 11 kap. 3 och 8 §§ RF. Sammanfattningsvis innebär kommitténs förslag följande. Lindrigare förseelser i tjänsteutövning avkriminaliseras. Avsättning avskaffas som brottspåföljd. Icke straffbara tjänsteförsummelser kan emellertid leda till disciplinpåföljder. Och såväl brott som ej kriminaliserad tjänsteförseelse kan medföra avsked. Fråga härom är att se som en tvist mellan arbetsgivare och arbetstagare. Sådan tvist kan prövas civilrättsligt av arbetsdomstolen eller av allmän domstol.

Utifrån antagandet att ämbetsansvarskommitténs riktlinjer för reglering av ämbetsansvar kommer att godtas av statsmakterna redovisar beredningen nedan sin uppfattning om hur ansvarsbestämmelserna i stort bör utformas för de riksdagen underställda funktionärsgrupper som har angivits inledningsvis. På ett par punkter avviker beredningens förslag från vad ämbetsansvarskommittén föreslår i fråga om samma befattningshavare, se avsnitt 4.6.4 i kommitténs betänkande (SOU 1972:1). Såvitt gäller uppdragstagarna har beredningen vid sina överväganden utgått från riksdagsledamöternas rättsliga ställning i utskott m. fl. organ, vilkas verksamhet får anses ingå som led i riksdagsarbetet i snävare bemärkelse. I utövningen av dessa uppdrag åtnjuter riksdagsledamöterna en ganska långtgående immunitet enligt beredningens förslag: det grundläggande straffrättsliga ansvaret är inskränkt, åtal kan komma till stånd först efter medgivande från en kvalificerad kammarmajoritet, några disciplinpåföljder kommer inte i fråga, och avsked under löpande mandatperiod kan beslutas endast av domstol till följd av brott. Mellan dessa uppdrag och uppdragen som fullmäktig, revisor eller ledamot i styrelse eller annat dylikt organ föreligger skillnader som bör ta sig uttryck i en strängare reglering för uppdragstagare som hör till den senare kategorin. Å andra sidan kan någon skarp gräns knappast dras mellan arten av riksdagsledamöternas verksamhet i utskott, delegationer osv. och i de riksdagsorgan varom i första hand är fråga nu. En annan synpunkt som förtjänar beaktande är den att starkt differentierade regler för skilda uppdragstagargrupper bör undvikas.

Ledamöterna i samtliga under denna paragraf behandlade riksdagsorgan samt anställda i riksdagen och dess verk bör liksom offentliga funktionärer i allmänhet omfattas också av straffbuden rörande missbruk av myndighet och vårdslöshet i myndighetsutövning. Beredningen föreslår emellertid i anslutning till FU:s förslag att rätten att fatta beslut om åtal mot ledamöter i viktigare riksdagsorgan för brott i tjänsten förbehålls ett riksdagsorgan. Avgränsningen av området för den särskilda åtalsprövningen har gjorts på ett sätt liknande det som under 11 kap. 3 och 8 §§ har förordats i fråga om åtal mot minister, ledamot av någon av de högsta domstolarna samt JK och JO. Åtalsregeln gäller alltså enbart brott som har begåtts genom beslut eller annan åtgärd som hör till själva utövningen av uppdraget. Det synes naturligast

att finansutskottet får behörighet att besluta om åtal mot riksdagsrevisor och mot fullmäktig i riksbanken eller riksgäldskontoret. I fråga om ledamot i valprövningsnämnden, besvärsnämnden, förvaltningsstyrelsen eller styrelsen för riksdagsbiblioteket ligger åtalsprövningen lämpligen på konstitutionsutskottet. Åtal mot anställda hos riksdagen och dess verk för brott i tjänsten bör i allmänhet kunna väckas utan föregående medgivande från en parlamentarisk instans. Undantag bör emellertid göras åtminstone i fråga om kammarsekreteraren; också här bör det ankomma på konstitutionsutskottet att ta ställning i åtalsfrågan. – Riksdagens ombudsmän bör vara skyldiga att på uppdrag av åtalsbeslutande utskott utföra åtalet. Utskott som prövar åtalsfrågan bör kunna påkalla JO:s biträde med förundersökningen. Åtal bör väckas vid allmän underrätt.

De nu aktuella funktionärerna bör alla kunna skiljas från sina befattningar i anledning av brott. Riksdagens revisorer, ledamöterna i förvaltningsstyrelsen och ledamöterna i besvärsnämnden utom ordföranden (och dennes ställföreträdare) måste enligt beredningens förslag tillika vara riksdagsledamöter. Lämnar de riksdagen, avgår de därmed också från nämnda förtroendeuppdrag (7 kap. 10 § RO). Fälls riksdagsledamot för brott, prövas i brottmålet om han bör kvarstå som ledamot eller avskedas (se under 3 kap. 6 och 7 §§ RF). Något praktiskt behov av att anvisa former för en särskild prövning av frågan om avsked från uppdrag, för vars innehav ledamotskap i riksdagen är ett behörighetsvillkor, föreligger enligt beredningens mening inte. – Ingår riksdagsledamot i riksdagsorgan utan att ledamotskapet i riksdagen är ett valbarhetsvillkor, synes mest konsekvent att frågan om avsked på grund av brott från detta uppdrag prövas i samma ordning som frågan om avsked från riksdagsmannauppdraget. Detsamma bör – bl. a. med tanke på intresset av enhetlighet – gälla för de medlemmar i organet som inte är riksdagsledamöter, vare sig de har tillsatts av riksdagen eller av regeringen. Beredningen vill alltså förorda att fråga om avsked på grund av brott från uppdrag som riksbanksfullmäktig, riksgäldsfullmäktig, ledamot i valprövningsnämnden, ledamot i styrelsen för riksdagsbiblioteket eller ordförande i besvärsnämnden (och ställföreträdare för denne) prövas ex officio av den domstol som dömer i brottmålet. – I fråga om anställda hos riksdagen och dess verk, inbegripet kammarsekreteraren, finns enligt beredningens mening inte skäl att göra avsteg från de regler om avsked på grund av brott som ämbetsansvarskommittén har föreslagit för andra offentliga funktionärer. Arbetsgivarens rätt att besluta om avsked bör tillkomma förvaltningsstyrelsen såvitt gäller högre tjänstemän såväl inom riksdagen som inom dess verk och i övrigt den myndighet, som i allmänhet handlägger personalärenden beträffande arbetstagaren.

Enligt beredningens åsikt föreligger knappast något praktiskt behov av att öppna möjlighet att avskeda de förtroendemän i riksdagsorgan, varom nu är fråga, med anledning av försummelse i tjänsten som inte är straffbar. Man torde kunna nöja sig med att omval till uppdraget kan underlåtas och, beträffande fullmäktig i riksbanken och i riksgäldskontoret, med att ansvarsfrihet kan vägras, varigenom fullmäktig tvingas avgå under löpande mandatperiod. Man kan vidare inte bortse från svårigheterna att utpeka det organ som skulle pröva avskedsfrågan. Inte heller bör berörda uppdragstagare kunna träffas av disciplinpåföljder. – Annorlunda ställer sig saken för arbetstagare hos riksdagen och dess verk. Dessa, inklusive kammarsekreteraren, bör kunna avskedas också som följd av förseelser i tjänsten, som inte medför straffansvar. Beslut härom fattas av samma riksdagsorgan som enligt vad ovan sades är behörigt att avskeda anställd som har övertygats om brott.

Den ansvarsreglering, vars huvudpunkter har angivits i det föregående, bör endast delvis återspeglas i RO. I 9 kap. 8 § föreslår beredningen en bestämmelse om prövning av åtal mot befattningshavare, som är omnämnda i RF eller tidigare i huvudbestämmelse i RO. Övriga föreskrifter bör ha sin plats i

andra författningar. En erinran härom har intagits i tilläggsbestämmelse till 9 kap. 8 § såvitt gäller beslut om åtal mot andra befattningshavare än de i lagrummet omnämnda. Beredningen har inte utarbetat förslag till regler utanför RO i ämnet. Dessa utformas lämpligen som ett led i beredningen av ämbetsansvarskommitténs förslag. Därvid får ställning tas till vissa speciella problem, t. ex. vad som i skilda hänseenden bör gälla för direktionsledamot i riksbanken, för riksgäldsdirektören och för ledamöterna i riksbankens valutastyrelse (se om den senare JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 323 f. och motivavsnitt 4.6.4 i ämbetsansvarskommitténs betänkande; jämför finansutskottets betänkande 1971:44).

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

Förslagen till ny RF och ny RO har ett nära inbördes sammanhang. Ingendera lagen kan i sin helhet träda i tillämpning före den andra. Som har utvecklats i motiven till övergångsbestämmelserna till RF räknar beredningen med att författningsrevisionen, med vissa inskränkningar, skall få praktisk verkan från och med den 1 januari 1975. Vid denna tidpunkt skall alltså i princip samtliga bestämmelser i RO vara tillämpliga.

Det sagda utesluter inte att vissa delar eller enstaka regler i den nya RO får slå igenom redan tidigare. För riksdagens del kräver särskilt övergången från ett arbetsår, som följer kalenderåret, till en årlig arbetsperiod, som sträcker sig från höst till och med följande vår, uppmärksamhet. Det vore möjligt att övergå till den nya ordningen från och med "höstsessionen" 1974 eller i och med att riksdagen under samma år samlas efter ett eventuellt nyval. Enligt beredningens mening talar emellertid praktiska skäl för att det nya konstitutionella regelkomplexet i görligaste mån träder i tillämpning vid en och samma tidpunkt och inte etappvis. Får genomförandet av den nya RO så gott som helt anstå till årsskiftet 1974–1975, skapar man också säkrare hållpunkter för det administrativa förberedelsearbetet inför nyordningen än om man måste kalkylera med en partiell tillämpning redan under hösten 1974.

Med den valda utgångspunkten bör omläggningen av riksdagsåret komma till stånd på så vis att, sedan 1974 års riksdag på vanligt sätt har avslutats den 31 december, ett lagtima riksmöte börjar den 10 januari 1975. Detta riksmöte följer, ehuru i tiden förkortat, de regler som enligt den nya RO gäller för det ordinära, årliga riksmötet. Riksmötet skall alltså öppnas vid ett särskilt sammanträde och erforderliga val förrättas i inledningsskedet (se om valen nedan under 4). Bestämmelserna i den nya RO om tidpunkten för budgetpropositionens framläggande, om den därtill anknutna allmänna motionstiden och om fristerna för avlämnande av andra propositioner blir fullt ut tillämpliga. Riksmötet avslutas den 31 maj, såvida riksdagen inte beslutar förlängning med stöd av 1 kap. 4 § RO. På hösten 1975 inleds därefter ett nytt lagtima riksmöte enligt bestämmelserna i 1 kap. 2 § RO, varvid en ny öppningshögtidlighet äger rum och bl. a. nya utskottsval förrättas.

Ehuru alltså beredningen räknar med att författningsreformen skall börja tillämpas den 1 januari 1975, har bestämmelsen om tidpunkten för den nya RO:s – liksom den om den nya RF:s – tillämpning fått en utformning som möjliggör för riksdagen att uppskjuta det slutliga ställningstagandet i författningsfrågan från 1974 års riksdag. Övergångsbestämmelserna till RO är dock, till skillnad från dem som gäller RF, inte avpassade för ett uppskov med avgörandet ända till 1976 års riksdag. Önskemålet om ett snabbt genomslag av 1976 års ordinarie val (se 2 tredje stycket övergångsbestämmelserna till RF) kräver nämligen särskilda föreskrifter om riksdagsarbetet under hösten 1976, för den händelse slutligt beslut i författningsfrågan skulle fattas först under våren 1976 och reformen i sin helhet alltså träda i tillämpning den 1 januari 1977. Riksdagen kan emellertid, om det slutliga avgörandet mot förmodan skulle uppskjutas till 1976, med stöd av 2 femte stycket över-

gångsbestämmelserna till RF besluta behövliga ändringar i övergångsbestämmelserna till den nya RO.

1

Den nya RO måste antagas av riksdagen i den ordning som gäller för grundlagsstiftning. Den svarar närmast mot nuvarande RO och mot riksdagsstadgan. Dessa författningar bör uttryckligen upphävas, riksdagsstadgan dock icke genom övergångsbestämmelserna till RO. Som nyss har framhållits kommer emellertid de nya reglerna om riksdagens arbetsformer att tillämpas i de äldres ställe först med ingången av året efter det då den nya RF antages slutligt. Enligt 2 kan dock några nya bestämmelser komma att avlösa äldre redan en tid före det ifrågavarande årsskiftet, andra först en tid efter.

Fastän den äldre RO byts ut mot den nya i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, kommer den nya RO inte att få karaktär av grundlag. Så snart den nya RF och den nya RO har satts i kraft enligt vad som föreskrivs i 81 och 82 §§ i den äldre RF, kan huvudbestämmelserna i den nya RO med stöd av 2 femte stycket övergångsbestämmelserna till den nya RF ändras genom ett beslut med kvalificerad majoritet, likaså dess övergångsbestämmelser; tilläggsbestämmelserna till RO kan ändras genom ett beslut med enkel majoritet. Intill årsskiftet efter det slutliga antagandet kan däremot ändring i den äldre RO inte genomföras annat än i den ordning som gäller för grundlagsändring.

2

Övergångsbestämmelserna under denna punkt är att se som kompletteringar till övergångsbestämmelserna till den nya RF under motsvarande punkt. I första stycket anges således ett par bestämmelser i den äldre RO rörande kungen, vilka under den tid Gustaf VI Adolf är kung skall tillämpas också efter utgången av det år då den nya författningen antages slutligt. Beslut enligt 1 kap. 4 § andra stycket i den nya RO om att avbryta riksmöte skall under denna övergångstid med stöd av 5 § första stycket i den äldre RO fattas av kungen på statsministerns begäran. Sistnämnda stycke överensstämmer med 108 § andra stycket i den äldre RF. Lagtima riksmöte skall under samma tid öppnas, inte i den ordning som anges i 1 kap. 6 § i den nya RO, utan enligt föreskrifterna i 34 § i den äldre RO om riksdags öppnande. Vad där sägs om överlämnande av statsverkspropositionen och riksdagsberättelsen kan dock inte tillämpas efter omläggningen av riksdagsåret, vilken har till följd att riksmöte normalt inleds vid en annan tid på året än då nämnda handlingar skall avlämnas till riksdagen. Ceremonin för riksdags öppnande enligt den äldre RO lämnar knappast rum för en regeringsförklaring av det slag, som beredningen räknar med skall ligga till grund för den allmänpolitiska debatten i början av riksmötet. Lämpligen avger statsministern regeringsförklaring vid ett sammanträde med kammaren kort efter öppningshögtidligheten (jämför 3 kap. 6 § i den nya RO). – Enligt 2 första stycket övergångsbestämmelserna till RF kommer under samma övergångstid vad som på annat ställe i den nya RO än i 1 kap. 4 § andra stycket är sagt om regeringen att gälla Konungen i statsrådet. Bestämmelserna i den nya RO om riksföreståndare m. fl. och om förslag från talmannen till ny statsminister kan som följd av nämnda övergångsbestämmelser över huvud taget inte bli tillämpliga, så länge Gustaf VI Adolf är konung. Utan särskild bestämmelse gäller "minister" som beteckning i RO på ledamot av statsrådet under övergångstiden.

I andra stycket berörs ett annat fall där bestämmelse i den äldre RO kan komma att tillämpas också efter det under 1 åsyftade årsskiftet. Sänkningen av rösträttsåldern enligt 2 kap. 2 § i den nya RF kan sålunda beaktas först vid uppgörandet av röstlängd under det första året som den nya författningen är i tillämpning (2 andra stycket övergångsbestämmelserna till RF). Vid extraval som äger rum efter årsskiftet före den tidpunkt då den nya röstlängden skall lända till efterrättelse gäller alltså alltjämt den

högre rösträttsåldern enligt 14 § i den äldre RO

I tredje stycket erinras inledningsvis om att flertalet bestämmelser om val till riksdagen m. m. (dock, som framgår av det nyss sagda, inte bestämmelsen om rösträttsålder) i den äldre RO enligt 2 tredje stycket övergångsbestämmelserna till RF ersätts av andra regler redan vid val som förrättas efter det slutliga antagandet av författningsförslaget men före det därpå följande årsskiftet. Det tilläggs att inte heller bestämmelserna i den äldre RO om utfärdande och granskning av fullmakt (20 § och 32 § 1 mom.) skall tillämpas vid sådant val. Bestämmelser i dessa hänseenden skall enligt beredningens förslag upptas i annan författning än RF eller RO, nämligen i vallagen. Återstående mening i stycket ger särregler i fråga om vaderiksdag som sammanträder före det aktuella årsskiftet. Flertalet av dessa sammanhänger med att ersättare skall finnas för ledamöterna vid vaderiksdagen (2 tredje stycket sista meningen övergångsbestämmelserna till RF).

Fjärde stycket utgör ett komplement till 2 femte stycket övergångsbestämmelserna till RF, vilket avser den tidigare omnämnda möjligheten att ändra den nya RO genom ett beslut med kvalificerad majoritet.

3

Innehållet i denna punkt har redan berörts under rubriken till övergångsbestämmelserna. Förlängning med stöd av 2 § sjätte stycket i den äldre RO av den riksdag som enligt huvudregeln skall vara avslutad vid det årsskifte, då den nya författningen skall börja tillämpas, bör inte komma till stånd. Skulle behov uppkomma att samla riksdagen till dag i januari före den 10, kan riksdagen kallas till urtima riksmöte med stöd av 1 kap. 3 § i den nya RO.

4

Det riksmöte som enligt 3 skall inledas i början av januari under det år, då den nya RF och RO träder i tillämpning, skall följa reglerna för ett lagtima riksmöte. En konsekvens härav är att val till utskotten och till talmanskonferensen skall förrättas i början av riksmötet (1 kap. 7 § och 4 kap. 2 § RO). Valen gäller till dess nästa lagtima riksmöte börjar.

Övergången till en ny RO kräver emellertid för några andra fall särskilda bestämmelser i fråga om val inom riksdagen.

Enligt den nya författningen kommer flertalet val inom riksdagen att avse tid motsvarande riksdagens valperiod. En del av dessa val gäller nu endast för ett år i taget. Till ett par organ väljs ledamöterna för närvarande visserligen för längre tid, men förnyelsen görs successivt. I de angivna fallen måste de nya reglerna bringas i tillämpning genom att val anordnas i början av det riksmöte som avses under 3, även för det fall att detta riksmöte – som sannolikt är – inte inleder valperiod för riksdagen. – Några organ har redan enligt gällande rätt treåriga mandatperioder, anpassade efter riksdagens ordinarie valperiod. Det vore fullt möjligt att låta dessa mandat bestå under pågående valperiod för riksdagen även sedan den nya RO har trätt i tillämpning. Praktiska skäl talar emellertid för att partigrupperna i ett sammanhang får ta ställning till sammansättningen av samtliga organ, som tillsätts för tid motsvarande riksdagens valperiod. Med hänsyn härtill och då de treåriga mandatperioderna under alla omständigheter måste jämkas till överensstämmelse med riksdagens valperiod föreslår beredningen att alla val inom riksdagen, som avser riksdagens valperiod, förnyas vid början av det första riksmötet sedan den nya RO har trätt i tillämpning. Valen avser återstoden av valperioden. Den exakta slutpunkten bestäms av eljest gällande regler, se 7 kap. 6 § RO och specialmotiveringen till denna. Bestämmelserna i 7 kap. 2 § och 8 kap. 1 § RO om vid vilket sammanträde val av valberedning och av talmän skall äga rum får motsvarande tillämpning.

Val som har förrättats enligt äldre bestämmelser och som enligt dessa sträcker sig in på det nya året bör självklart upphöra att gälla

när motsvarande val har förrättats enligt 4 första stycket första meningen. En bestämmelse härom införs i andra meningen i samma stycke.

Enligt den äldre RO väljs talmännen för "riksdag". Deras uppdrag upphör alltså normalt den 31 december. Med tanke på de viktiga uppgifter som enligt den nya RF och RO åligger talmannen bör talmansposterna emellertid inte vara vakanta ens under de få dagar som förflyter från årsskiftet då författningen börjar tillämpas till dess att det första riksmötet inleds. En bestämmelse som förebygger detta har införts i andra stycket.

Enligt de nya författningsbestämmelserna skall några val inom riksdagen gälla för en flerårsperiod utan att likväl följa riksdagens valperiod. I fråga om riksdagens ombudsmän påkallas inte några övergångsbestämmelser: val som har förrättats före den tidpunkt då den nya RO skall börja tillämpas står kvar enligt reglerna i gamla RO (vilka i sak stämmer överens med de nya). Inte heller för kammarsekreterarens del torde någon övergångsbestämmelse vara behövlig. Det kan förutsättas att kammarsekreterarens förordnandeperiod på administrativ väg anpassas till den tidpunkt då ny period skall börja löpa efter 1976 års ordinarie val till riksdagen. Däremot fordras en särskild föreskrift om tidpunkten för det första valet av ledamöter till riksrätten i dess nya sammansättning. Att de tre ledamöter och de tre ersättare som då skall utses bör få olika långa mandatperioder, har utvecklats under 8 kap. 10 § RO. Vad slutligen beträffar valprövningsnämnden finns en särskild föreskrift i 2 fjärde stycket övergångsbestämmelserna till RF.

5

Lika väl som riksdagen för närvarande enligt 58 § tredje stycket RO normalt kan uppskjuta ärende till nästföljande riksdag, bör den under det år, då slutligt beslut fattas om den nya RO, kunna uppskjuta ärende till det lagtima riksmöte som börjar efter årsskiftet. En bestämmelse härom återfinns i första stycket under 5. Enligt nämnda stycke i den äldre RO gäller att beslut om uppskov förfaller, om förordnande om nyval meddelas. Enligt den nya RO får däremot beslut om extra val inte denna effekt. Innebörden härav och av förevarande övergångsbestämmelse är följande. Meddelas förordnande om nyval före årsskiftet utan att riksdagen med anledning av valet samlas före årets utgång, är samtliga ärenden förfallna vid årsskiftet (här bortses från vilande förslag till grundlagsändring). Meddelas beslut om extra val strax efter årsskiftet, skall utan hinder därav ärende som har uppskjutits av den nyss avslutade riksdagen tagas upp till behandling vid det lagtima riksmöte som inleds i januari.

Uppskjutet ärende som blir anhängigt vid januaririksmötet kan uppskjutas ytterligare enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 § RO. Angående den tidpunkt då ärendet senast måste avgöras bör gälla vad som föreskrivs i detta lagrums tredje stycke. Till undvikande av missförstånd har en uttrycklig bestämmelse härom införts i övergångsbestämmelserna.

Enligt 64 § i den äldre RO gäller särskilda bestämmelser om uppskov med beslut över vilande förslag i grundlagsfråga. Sådant uppskov kan beslutas till annan riksdag än den närmast följande. Bestämmelserna i den nya RO om uppskov med det slutliga avgörandet i grundlagsärenden avviker på ett par punkter från vad som gäller enligt äldre rätt. Det kan inte uteslutas att riksdagen uppskjuter det slutliga ställningstagandet i ett grundlagsärende, t. ex. om ändring i tryckfrihetsförordningen, över det årsskifte då den nya RO skall börja tillämpas. Ärendet bör då under alla förhållanden bli anhängigt vid det första riksmötet efter årsskiftet. Därefter bör det behandlas enligt reglerna i 5 kap. 12 § RO, vilka innebär att fortsatt uppskov kan komma i fråga men att avgörande skall träffas före nästa ordinarie val till riksdagen. Beredningen föreslår ett stadgande härom i andra stycket under 5.

6

I 9 kap. 8 § i den nya RO har föreslagits bestämmelser enligt vilka åtal mot vissa befattningshavare, knutna till riksdagen, för brott i utövningen av deras uppdrag får väckas endast efter beslut av ett riksdagsorgan. I den mån dessa regler innefattar begränsningar i förhållande till äldre rätt av möjligheterna att väcka åtal torde inte erfordras någon föreskrift för att klargöra att de nya åtalsbestämmelserna skall gälla också i fråga om handlingar som har begåtts före den tidpunkt då den nya RO och därmed åtalsbestämmelserna skall börja tillämpas. Beträffande riksbanksfullmäktige och riksdagens revisorer får emellertid möjligheterna att åtala anses vara i ett par hänseenden vidare enligt den nya RO än enligt äldre rätt. För sådana fall bör de äldre och för befattningshavaren gynnsammare åtalsreglerna tillämpas, när fråga är om brott som har begåtts under de äldre bestämmelsernas giltighetstid. En föreskrift med denna innebörd har införts under 6 (jämför 7 § lagen om införande av brottsbalken).

7

De s. k. beredskapslagarna innehåller oftast föreskrifter av den typen att visst beslut skall underställas riksdagen inom angiven tid från början av nästkommande riksdagssession eller att förordnande om att vissa bestämmelser skall upphöra att gälla skall meddelas före avslutandet av angiven riksdagssession. Också i andra lagar och författningar – utanför området för de interna riksdagsförfattningarna, från vilka nu bortses – kan förekomma föreskrifter som anknyter till begreppet riksdagssession. I övergångsbestämmelserna till RO bör införas en generell bestämmelse om att vad som i lagar och författningar sägs om riksdagssession i stället skall gälla riksmöte efter det att den nya RO har trätt i tillämpning. Begreppen riksdagssession och riksmöte är emellertid inte helt jämförbara; ett riksmöte är i allmänhet en längre arbetsperiod än en riksdagssession. En konsekvens av den föreslagna övergångsbestämmelsen kan därför bli att frister som enligt ordalagen anknyter till exempelvis utgången av viss riksdagssession kommer att förlängas. Det finns på grund härav anledning att för framtiden uppmärksamma behovet av översyn av bestämmelser som upptar frister av angivet slag.

Enstaka äldre lagar – vid sidan av de rent konstitutionella – använder i stället för "riksdagssession" begreppet riksdag, varmed då avses riksdagens möte. Enligt punkt 7 skall efter det årsskifte, då den nya RO börjar tillämpas, också hänsyftning på sådan sammanträdesperiod avse riksmöte enligt den nya RO. Förekommer i lag eller författning uttryck som att "riksdagen är samlad" följer vidare av övergångsbestämmelsen under denna punkt att därmed skall förstås att riksmöte pågår.

I beredskapslagarna finns vanligen föreskrifter om att regeringen efter att ha meddelat förordnande med visst innehåll skall "underställa riksdagen" förordnandet inom angiven tid för prövning (se t. ex. 1 § andra stycket valutalagen, jämför tredje stycket). Med uttrycket torde avses att propositionen i frågan inom fristen skall föreläggas riksdagen vid en riksdagssession, eventuellt vid en extra session. Ehuru beredningens förslag till ny RO innebär att en proposition kan väckas i riksdagen också under tid då riksmöte inte pågår (3 kap. 5 § andra stycket), åsyftas därmed inte att ge ändrad innebörd åt det ifrågavarande uttrycket i beredskapslagarna. Vid en översyn av dessa kan det dock vara lämpligt att i klarhetens intresse ändra formuleringen därhän att förordnandet skall "underställas riksdagen under riksmöte" (jämför uttryckssättet i 8 kap. 2 § tredje stycket förslaget till RF).

8

I samband med införandet av den nya utskottsorganisationen utfärdades en övergångsbestämmelse till ändringarna i RO med föreskrifter om kvarstående hänvisningar i lag eller författning till äldre utskott. Denna bestämmelse kan fortfarande ha aktualitet och bör därför behålla sin giltighet.

3 Övriga författningsförslag

3.1 *Successionsordningen*

Under 4 kap. 4 § har beredningen behandlat frågan om kungahusets utslocknande. För denna situation förordades där en regel enligt vilken riksdagen skulle få handlingsfrihet. I avvaktan på beslut om den framtida statsformen skall regeringen då enligt förslaget utse en riksföreståndare och en vice riksföreståndare. En konsekvens härav är att de nuvarande reglerna i 94 § i 1809 års RF och 9 § SO om att riksdagen vid kungahusets utslocknande skall välja ett nytt kungahus inte skall få någon motsvarighet i framtiden. Här föreslås nu att 9 § SO skall upphävas. Den motsvarande bestämmelsen i 94 § i 1809 års RF upphör att gälla på grund av övergångsbestämmelse till den nya RF (p. 1).

3.2 *Tryckfrihetsförordningen*

3.2.1 Införande i TF av 86 § i 1809 års RF

Alltsedan 1809 har tryckfriheten ytterst grundats på 86 § RF. Denna bestämmelse kvarstår ännu i huvudsak oförändrad. FU föreslog att bestämmelsen i samband med författningsreformen skulle överföras till TF som ett första stycke i dess första paragraf. Grundlagberedningen ansluter sig i detta hänseende till FU:s ståndpunkt. Vissa följdändringar måste göras i 3 kap. 4 §, 7 kap. 3 § och 13 kap. 5 §.

3.2.2 Konsekvenser av det nya lagbegreppet

TF innehåller en definition av begreppet lag (14 kap. 6 §), enligt vilken med lag förstås stadgande som har tillkommit genom samfällt beslut av kungen och riksdagen. Denna definition måste utgå. TF:s lagbegrepp måste anpassas till den nya RF:s lagbegrepp. En följdändring måste göras i 2 kap. 1 §. En annan ändring, som också hänger samman med omregleringen av normgivningsmakten, måste göras i 12 kap. 15 § första stycket.

3.2.3 Bestämmelser innehållande ordet Konungen

I de fall, då TF begagnar ordet Konungen i betydelsen Kungl. Maj:t i statsrådet, bör ordet, i enlighet med terminologin i den nya RF, bytas ut mot "regeringen". Av denna karaktär är ändringarna i 1 kap. 8 § första stycket, 2 kap. 11 § första och andra styckena och 14 § andra stycket, 4 kap. 7 § tredje stycket, 7 kap. 4 § första stycket 7 samt 12 kap. 1 § första stycket och 15 § andra stycket. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § första stycket 6 använder däremot ordet Konungen såsom syftande på kungens person. Denna bestämmelse bör kvarstå utan ändring; vad som sägs i bestämmelsen om regent bör dock i stället gälla den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter. I 7 kap. 4 § första stycket 1 och 3 syftar

ordet Konungen både på kungen personligen i hans egenskap av statschef och på Kungl. Maj:t i konselj. Ifrågavarande bestämmelser bör ändras i enlighet härmed.

3.2.4 Övergångsbestämmelserna

Ändringarna i TF bör självfallet träda i tillämpning samtidigt som den nya RF. De ändringar som innebär att ordet Konungen byts ut mot ordet regeringen bör dock, i konsekvens med vad som har föreslagits i fråga om den nya RF, inte tillämpas under den tid då Gustaf VI Adolf är konung.

Om det nya lagbegreppet finge tillämpas fullt ut även på äldre författningar, skulle ansvarsfriheten för meddelare kunna få ändrad räckvidd. Frågan härom utreds i annan ordning. Resultatet av pågående utredningar bör icke föregripas. Därför bör det föreskrivas att vid tillämpningen av 7 kap. 3 § andra stycket och 13 kap. 5 § första stycket det gamla lagbegreppet alltjämt bör ha giltighet i fråga om författningar som har utfärdats innan den nya RF börjar tillämpas.

4 Paragrafer i äldre RF och RO vilka saknar motsvarighet i grundlagberedningens förslag

4.1 *Paragrafer i 1809 års RF*

I grundlagberedningens förslag till ny RF och RO finns ingen motsvarighet till här angivna paragrafer i nu gällande RF. Motiven för att dessa paragrafer i sin helhet bör utgå lämnas i anslutning till paragraferna. Erforderliga bakgrundsteckningar återfinns för huvuddelen av paragraferna i SOU 1963:17 s. 502 ff, där författningsutredningen redovisade de paragrafer som enligt utredningen inte borde ingå i RF. Av nedan upptagna paragrafer är det endast 3, 34 och 60 §§ RF som ej behandlades av författningsutredningen. För de fall, då grundlagberedningens förslag innebär att endast del av paragraf ej har motsvarighet, redovisas som regel skälen härför i specialmotiveringen till den föreslagna paragraf som till återstående del motsvarar nuvarande stadgande. Av en bifogad översikt (bil. 15) framgår gällande rätts motsvarigheter i grundlagberedningens förslag paragraf för paragraf.

§ 3

Konungens Majestät skall hållas i helgd och vördnad. Hans gärningar vare emot allt åtal fredade.

I brottsbalken (18 kap. 2 och 8 §§) finns bestämmelser om straff och åtal för brott som innebär förgripelse mot kunglig person. Ett visst grundlagsstöd för de allmänna straffstadgandena finns i TF (7 kap. 4 §), där det stadgas, att tryckt skrift som innefattar "ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot regent som är satt i Konungens ställe" skall anses som otillåtet yttrande i den mån framställningen är straffbar enligt lag. Grundlagberedningen anser det inte erforderligt med ytterligare skydd i grundlagen för kungen. Utifrån ett nutida betraktelsesätt bör även paragrafens andra mening utgå, och svensk lag äga tillämpning för kungen i samma utsträckning som för andra medborgare. Detta bör gälla civillag lika väl som strafflag. Allmän lag bör vara tillämplig både på kungens handlande i ämbetet och på hans handlande som privatperson.

§ 20

Inkomma till Konungen ifrån domstolar och ämbetsmän förfrågningar om lagens rätta mening i sådana fall, som till domares åtgärd höra, äge högsta domstolen att de sålunda sökta förklaringar giva.

Institutet lagförklaring genom högsta domstolen är sedan länge ur bruk. Bestämmelsen därom behöver därför inte föras över till en ny grundlag.

§ 22

1:o. Uti högsta domstolen kunna mål prövas och avgöras av fem justitieråd. Ej må flera än sju domare på en gång i prövningen av något mål deltaga, där ej för vissa fall annorledes förordnas i den ordning 87 § 1 mom. stadgar. I samma ordning bestämmes domarnas antal vid behandling av fråga, huruvida talan i mål, som fullföljes till högsta domstolen, må komma under dess prövning, där enligt lag särskilt tillstånd därtill erfordras, så ock av ansökan, varmed högsta domstolen enligt 26 § har att taga befattning.

2:o. I regeringsrätten kunna mål prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra, där tre av dem äro om slutet ense. I den ordning 87 § 1 mom. stadgar bestämmes antalet regeringsråd som skola deltaga vid behandling av fråga, huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd därtill kräves.

Grundlagberedningens förslag till RF anger i enlighet med direktiven huvuddragen av domstolsorganisationen. Bestämmelserna i 22 § RF om domförhet bör med denna utgångspunkt överföras till 3 kap. rättegångsbalken respektive lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Beredningen lägger fram förslag med sådan innebörd.

§ 23

Alla högsta domstolens och regeringsrättens beslut utfärdas i Konungens namn och med Dess höga underskrift eller under Dess sekret.

Numera är högsta domstolens och regeringsrättens utslag endast till namnet ett utövande av Konungens domsrätt. I sin dömande verksamhet står de lika självständiga i förhållande till regeringen som övriga domstolar. Därför bör högsta domstolens och regeringsrättens domar, i likhet med vad som gäller för övriga allmänna domstolar, utfärdas i domstolarnas eget namn.

§ 34

Statsministern och ministern för utrikes ärendena innehave rikets högsta värdighet, och statsråden den närmaste därintill. Ledamot av statsrådet må icke tillika annat ämbete utöva, ej heller några inkomster därav uppbära. Justitieråd eller regeringsråd må ej tillika annat ämbete innehava eller utöva.

Äldre föreskrifter angående rang och ämbetsvärdighet för ämbets- och tjänstemän upphävdes år 1909. Regeringen beslöt år 1970 att titeln excellens, som tillkommit statsministern, ministern för utrikes ärendena och riksmarskalken, inte längre skall användas inom statsdepartementen och statliga myndigheter. Grundlagberedningen kan inte finna någon anledning att behålla nuvarande stadgande i 34 § RF om regeringsledamöternas värdighet i förhållande till andra. Däremot föreslår beredningen i 5 kap. 1 § att statsministern skall utse en av ministrarna att vara hans ställföreträdare. I grundlagberedningens förslag till RF (5 kap. 11 §) finns motsvarighet till förbudet i 34 § RF för ledamot av statsrådet att utöva annat ämbete eller uppbära inomster därav.

Förbudet i 34 § RF för justitieråd eller regeringsråd att inneha eller utöva annat ämbete tillhör den kategori av stadganden som enligt grundlagberedningen bör finnas i annan lag än RF. Ett allmänt hållet stadgande finns redan i statstjänstemannalagen, sedan denna genom ändring 1970 (SFS 1970: 353) blivit tillämplig även på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. Enligt 13 § statstjänstemannalagen må tjänsteman ej inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet till hans eller annan tjänstemans opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende.

Beredningen föreslår att ett direkt förbud för justitieråd och regeringsråd att inneha bisyssla införs i lagen om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring respektive lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

§ 37

Konungen äger att i adeligt stånd upphöja män friherrelig och friherrar gervlig värdigdygd, lärdom och nitiska tjänster, gjort sig av Konungen och riket synnerligen förtjänte. Konungen må jämväl, såsom belöning för

stora och utmärkta förtjänster, tilldela adelsmän friherrelig och friherrar grevlig värdighet. Ej må adelskap, eller friherrelig eller grevlig värdighet, som hädanefter förlänas, tillfalla flere, än den, vilken adlad eller upphöjd blivit och, efter hans död, i rätt nedstigande led efter led, hans äldste manlige bröstarvinge av äldsta grenen, samt, efter dennas utgång, stamfaderns närmaste manlige avkomling, av då levande äldsta släktgren, och så vidare. Om, genom arv, adeligt stånd tillfaller den, som redan blivit däruti själv upphöjd, eller genom närmare arv insatt, upphöre hans eget adelskap, såframt detta icke är av högre värdighet, i vilken händelse stamfaderns adelskap övergår till närmaste släktgren; finnes ingen sådan, utslockne ätten. Förklaras någon sitt adelskap förlustig, tillfaller detsamma den, som därtill, enligt här stadgade grunder, närmast berättigad är.

Riddarhusordningen, som fastställes av Konungen samt ridderskapet och adeln gemensamt, bestämmer huru ridderskapet och adeln må sammanträda, för att om sina gemensamma angelägenheter besluta.

I 37 § första stycket RF stadgas om kungens rätt att nobilitera. Denna rätt har inte använts sedan år 1904. Grundlagberedningen kan inte finna skäl att behålla grundlagsregeln om möjligheten att i adligt stånd upphöja vissa personer.

Ridderskapet och adeln är att betrakta som en offentligrättslig korporation för vården av gemensamma angelägenheter. Grunden för denna ställning, vilken adeln erhöll genom 1626 års riddarhusordning, utgöres för närvarande i första hand av 1866 års riddarhusordning, i vars 33 § – utan hänvisning till 37 § RF – stadgas att av ridderskapet och adeln beslutade ändringar i eller tillägg till riddarhusordningen skall stadfästas av Konungen. Adelns rättsliga ställning förändras således om 37 § andra stycket RF upphäves inte på annat sätt än att förankringen i grundlag upphör.

§ 44

Ingen prins av det konungsliga huset, det vare sig kronprins, arvfurste eller furste, må gifta sig, med mindre Konungen, sedan statsrådets tankar inhämtats, därtill lämnat samtycke. Sker det ändock; have han förverkat arvsrätt till riket både för sig, barn och efterkommande.

Vad som föreskrives i 44 § RF sägs ut även i 5 § successionsordningen. Det finns därför inte något skäl att behålla stadgandet i RF.

§ 45

Varken Svea rikes kronprins och arvfurste eller prinsar av det konungsliga huset skola hava något livgeding eller civilt ämbete; dock kunna efter gammalt bruk titlar av hertigdömen och furstendömen dem tilläggas, utan rättighet till de landskap, vilkas namn de bära.

Med livgeding avses ett område, som tilldelas viss person, vilken äger att förvalta området och uppbära skatter och andra inkomster från detsamma. Förbud mot sådant bortförlänande har funnits alltsedan 1720 års RF. Utdelning av livgeding hör samman med ett för länge sedan avvecklat förvaltningssystem, och anledning saknas att behålla förbudet.

Hinder för prins att inneha civilt ämbete var en nyhet 1809 och motiverades med att sådan tjänst skulle medföra att kännedomen om och översikten av statsförvaltningen i dess helhet skulle förloras, samt att ett civilt ämbete skulle kunna bringa prinsen i kollision med enskilda medborgare. Även detta förbud speglar en gången tids förhållanden och bör ej förnyas.

§ 46

Landet skall förbliva indelat i hövdingdömen under den vanliga lantregeringen. Ingen generalguvernör inom riket må hädanefter förordnas.

I grundlagberedningens förslag innehåller 1 kap. 5 § stadgandet att riket är indelat i kommuner och att grunderna för ändringar i indelningen bestämmes genom lag. Beredningen anser inte något ytterligare stadgande om rikets indelning erforderligt och kan ej heller finna det påkallat med förbud i grund-

lag mot förening av civil och militär myndighetsutövning.

§ 48

Konungens hov står under Dess enskilda styrelse; kunnande Han häruti förordna som Honom gott synes. Alla beställningar vid Sitt hov må Konungen efter behag tillsätta och därifrån avsätta.

Det har hittills inte varit fullt klart om och i vilken utsträckning hovtjänsterna är att betrakta som offentliga tjänster. Enligt grundlagberedningens mening bör hovet stå utanför den statliga förvaltningsorganisationen och någon bestämmelse i grundlagen ej behövas.

§ 55

Ej må riksdagen eller något riksdagens utskott i Konungens närvaro över något ämne rådpläga eller besluta.

Med den maktdelning mellan kungen och riksdagen som 1809 års RF avsåg att förverkliga var förbudet i 55 § RF välmotiverat. I det parlamentariska statsskick som grundlagberedningen föreslår saknas det anledning att behålla stadgandet.

§ 60

Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, chartae-sigillataeavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevillning sig åtager. Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må statens inkomster förpaktas eller, till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställas utan genom lag stiftad av Konung och riksdag samfällt i den ordning § 87 stadgar.

Grundlagberedningen använder i sitt förslag till RF endast begreppen skatt, avgift och inkomst och finner inte anledning till någon uppräkning i RF av det slag som finns i första meningen i 60 § RF. Förbudet enligt 60 § RF mot höjning av "allmänna avgifter" utan riksdagens samtycke har i grundlagberedningens förslag sin motsvarighet i 8 kap. 1 och 2 §§. Sista meningen i 60 § RF avser bl. a. "finansmonopol". Grundlagberedningens förslag innebär att inrättande av sådant monopol kommer att kräva beslut av riksdagen, då det utgör ett ingrepp i näringsverksamheten (se 7 kap. 2 och 5 §§).

Förpaktningsförbudet enligt 60 § RF saknar praktisk betydelse och behöver ej föras över till en ny RF.

§ 67

Konungens ombud i riksgäldskontoret beviste ej fullmäktiges sammankomster oftare, än då fullmäktige åstunda att med honom överlägga.

I 8 kap. 15 § föreslår grundlagberedningen att riksdagen skall uppdra åt myndighet, som lyder under riksdagen, att ta upp lån och förvalta skulden. Bestämmelser härom skall ges i lag, och beredningen lägger fram förslag till sådana bestämmelser. Den verksamhet som avses är den som för närvarande bedrivs av riksgäldskontoret. Beredningens förslag innebär, att organisationsformen ej grundlagfästes. I enlighet härmed bör även stadgandet i 67 § RF utgå. Det bör ej heller införas i annan lag.

§ 68

De till riksgäldsverket hörande och dit anslagna medel må icke under någon förevändning, eller med vad villkor som helst, därifrån ryckas eller användas till andra behov än dem, riksdagen bestämt. Allt förordnande, som däremot strider, vare kraftlöst.

Liksom i fråga om föregående paragraf hade 68 § RF betydelse i huvudsak så länge riksgäldskontoret mottog en stor del av statsinkomsterna och omhänderhade en betydande del av statsutgifterna. Av 8 kap. 9 § i grundlagberedningens förslag till RF framgår att regeringen ej disponerar över medel som anslås till riksdagens organ och myndigheter. Beredningen anser inte något ytterligare

skydd nödvändigt i grundlag för de medel som handhas av den i 8 kap. 15 § föreslagna myndigheten.

§ 74

Från den dag, då, enligt beslut av Konungen i statsrådet och sedan riksdagen, om session ej pågår, blivit inkallad, rikets krigsmakt eller någon del därav ställes på krigsfot, vare sig för upprätthållande av rikets neutralitet, därest den, vid krig mellan främmande makter, av någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för avvärjande av ett befarat eller börjat angrepp, och intill den dag, då krigsmakten skall återgå till fredsfot, äge Konungen att i den ordning, på det sätt och på de villkor samt med den skyldighet för staten till ersättning, som bestämmas i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag, låta av kommuner eller enskilda utfordra förnödenheter och tjänstbarheter, som må vara att i orten tillgå och som erfordras för fyllande av sådana krigsmaktens oundgängliga behov, vilka icke på annat sätt kunna med tillräcklig skyndsamhet tillgodoses.

Bland beredskapslagarna intar rekvisitionslagen (1942:583) en särställning såtillvida som den grundar sig på en direkt i RF given fullmakt och innebär endast ett angivande av villkor, ersättningsskyldighet o. s. v. för den rekvisitionsrätt som tillkommer regeringen redan på grund av grundlagsstadgandet. Detta stadgande var ett naturligt uttryck för den äldre synen med riksdagen och kungen som skilda statsmakter. I ett parlamentariskt statsskick kan utformningen av reglerna om rekvisition liksom utformningen av beredskapslagarna i övrigt i sin helhet göras i allmän lag. Ett stöd för fullmakter av det slag som har givits genom de gällande beredskapslagarna finns i 12 kap. 4 § av grundlagberedningens förslag till RF.

§ 75

De årliga markegångstaxorna skola upprättas genom deputerade, valde på sätt av riksdagen särskilt stadgas. Vad dessa i avseende på markegångssättningen fastställa, tjäne till efterlevnad, såvida ej ändring däruti i behörig ordning sökes och vinnes.

Det var i äldre tid i en helt annan utsträckning än nu vanligt att skatter, arrenden och andra prestationer bestämdes i varor men erlades i pengar. Vid markegångssättningen upprättar markegångsdeputerade årliga markegångstaxor med uppgifter om de priser efter vilka varorna skall omräknas i pengar. Förfarandet regleras genom en kungl. förordning från 1954 (beslutad av regeringen och riksdagen samfällt), och någon reglering i grundlagen av frågan torde ej behövas.

§ 78

Ej må någon del av riket kunna därifrån söndras genom försäljning, förpantning, gåva eller å annat dylikt sätt.

Under 45 § RF uttalade grundlagberedningen, att anledning ej finns att behålla förbudet mot tillfälliga avsöndringar i form av livgeding. Även de former för avsöndring som avses i 78 § RF har för länge sedan förlorat sin aktualitet och kan utgå ur RF. Frågan om överlåtelse eller pantsättning av statens fasta egendom behandlar beredningen i 8 kap. 10 §.

§ 79

1:o. Ingen förändring av rikets vapen eller flagga må göras utan riksdagens samtycke.

2:o. Ej heller må någon förändring i rikets mynt till skrot eller korn, det vare sig till förhöjning eller avslag, äga rum utan riksdagens bifall; Konungens rättighet att låta slå mynt dock oförkränkt.

Grundlagberedningen föreslår att lag ej får ändras eller upphävas annat än genom ny lag stiftad av riksdagen (7 kap. 12 § RF). I lag återfinns nu bestämmelser om rikets vapen, flagga och mynt. I 8 kap. 14 § föreslår beredningen ett stadgande att bestämmelser om penningväsendet skall ges i lag. Riksdagens möjlighet att medverka vid förändring enligt 79 § RF är således garanterad utan särskilt stöd i grundlagen.

§ 80

Krigsmakten till häst och fot såväl som båtsmanshållet av rotering och indelning förbliver vid de med landet och städerna upprättade kontrakter och indelningsverk, vilka till deras huvudgrunder skola orubbade vara, intill dess Konungen och riksdagen finna nödigt någon ändring däruti samfällt att göra; kunnande ingen ny eller tillökad rotering, utan genom Konungs och riksdags sammanstämmande beslut, tillkomma.

Varder genom särskild lag, med indelningsverkets upphävande, annan grund lagd för ordnandet av krigsmakten till lands och sjöss, då må ej ändring i sådan lag göras utan av Konungen och riksdagen samfällt.

Indelningsverket upphävdes genom beslut av riksdagen år 1901. Bestämmelser om värnplikt skall även enligt förslaget beslutas genom lag (7 kap. 2 §).

§ 83

Ej må någon för framtiden gällande förklaring av grundlagarna stadgas, utan på det sätt, som vid ändringar i dem iakttagas bör.

Stadgandet i 83 § RF anger, att en äldre tids metod med lagförklaringar ej skulle kunna förekomma i fråga om grundlagarna. Anledningen härtill var främst erfarenhet från tidigare godtyckliga tolkningar av grundlagen. Grundlagberedningen anser, som redovisas under 88 § RF, att möjlighet till lagförklaring över huvud taget ej skall finnas. En konsekvens härav är att ett särskilt skydd mot förklaring av grundlagarna ej är behövligt i RF.

§ 84

Grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas.

Före omredigeringen av RF 1865–66 utgjorde 84 § RF en sista punkt i 83 § RF angående grundlagsförklaring och har vanligen uppfattats som en regel avseende grundlagstolkning. Skilda meningar har framförts angående den närmare innebörden av paragrafen. Hittills har 84 § RF i huvudsak åberopats som ett ytterligare belägg för att den tolkning är den rätta, som man av andra skäl förordat. Redan detta talar för att paragrafens berättigande kan ifrågasättas.

Det naturliga är att grundlag tolkas efter samma principer, som gäller för lagtolkning i allmänhet. Grundlagberedningen anser, att man inte bör ställa upp någon särskild regel för tolkning av grundlag.

§ 88

Med förklaring över civil- och kriminal- samt kyrkolag förhålles som med sådan lags stiftande. De förklaringar, som, till svar på inkomna förfrågningar om lagens rätta mening, Konungen genom Dess högsta domstol giver under tid, då session ej pågår, kunna ogillas senast av den riksdag som nästföljande år samlas, så ock, om förklaring angår ämne, som till kyrkolag hörer, av det allmänna kyrkomöte, som efter förklaringens meddelande först hålles, och må dylika förklaringar, där de sålunda ogillande blivit, ej längre gälla eller av domstolarna iakttagas och åberopas.

Förklaring av lag är ett auktoritativt uttalande, som med den förbindande kraften hos en lagstiftningsakt fastslår, hur ett visst lagrum skall förstås. Den lagtext som skall förklaras kvarstår oförändrad, och ovanpå denna läggs en ny lagstiftningsprodukt, som ändrar eller preciserar innebörden av lagregeln.

Lagförklaring var i äldre tid en naturlig form för rättsutvecklingen. Enligt dåvarande uppfattning var lagen evig och oföränderlig. Lagstiftningen avsåg i huvudsak endast principer och inte en utarbetad lagtext. Det lagbestånd som skapades var i jämförelse med nuvarande förhållande svåröverskådligt och bristfälligt. Enhetlig rättstillämpning försvårades genom avsaknad av rättsfallssamlingar.

Lagförklaring enligt 88 § RF förekom vid upprepade tillfällen under 1800-talets första hälft och därefter allt mer sällan. Den sista förklaringen avgavs 1918, och det senaste yrkandet om lagförklaring framfördes i riksdagen år 1926.

Det ständigt pågående lagrevisionsarbetet

och prejudikatens större lättillgänglighet har medfört att behovet av lagförklaring har upphört. Grundlagberedningen anser, att erforderlig ändring av lagtillämpningen bör ske genom ändring av lagtexten i fråga, och att möjligheten till lagförklaring inte bör bestå.

§ 104

Ej må riksdagen ingå i någon särskild prövning av högsta domstolens eller regeringsrättens beslut, eller någon allmän överläggning därom uti nämnden förefalla.

Förbud för riksdagen att ompröva beslut av domstol finns i grundlagberedningens förslag i 10 kap. 13 §. Den senare delen av 104 § RF, som syftar på opinionsnämnden, 103 § RF, bör utgå ur RF som en följd av att opinionsnämnden försvinner (se därom under 11 kap. 8 § RF).

§ 112

Uti riksdagsmannavalen må icke någon ämbets- och tjänsteman med sin ämbetsmyndighet obehörigen verka. Gör någon det, miste sysslan.

De gärningar som avses i 112 § RF är i varje fall till väsentlig del straffbelagda enligt brottsbalken, och anledning saknas enligt grundlagberedningens mening att i grundlagen ha bestämmelser av denna karaktär.

§ 113

Taxeringsmän, som riksdagens bevillnings föreskrifter å dess vägnar tillämpa, skola ej för debitering eller taxering kunna till något ansvar ställas.

I äldre tid infördes den allmänna bevillningen, specificerad på olika yrkesgrupper m. m., i ständernas bevillningsförordning. Vad var och en av de skattskyldiga skulle erlägga i bevillning bestämdes av taxeringsmännen, vilka uppfattades som ständernas förtroendemän. Stadgandet i 113 § RF torde ha tillkommit för att åstadkomma ett skydd för riksdagens beskattningsmakt mot Kungl. Maj:t och Kronan. Sedermera har skatteväsendet omlagts, och regeringens och myndigheternas inflytande över taxeringsarbetet har i hög grad ökat. Alltjämt är det emellertid, som bevillningsutskottet och konstitutionsutskottet uttalade 1956, ett allmänt intresse, att taxeringsmännen har en oberoende ställning (BeU 1956:56) och kan åtnjuta särskilt skydd för sina åtgärder (KU 1956:12). Däremot ifrågasatte konstitutionsutskottet om en bestämmelse i förevarande ämne numera borde ha sin plats i grundlag. Ett upphävande av 113 § RF borde emellertid enligt konstitutionsutskottet föregås av en utredning och ersättas av stadgande med särskild föreskrift i annan lag eller författning.

Grundlagberedningen delar, liksom FU gjorde, konstitutionsutskottets uppfattning, att stadgandet i 113 § RF inte är av den karaktären att det bör ha sin plats i grundlag. Konstitutionsutskottets önskemål om utredning torde ha blivit tillgodosett genom ämbetsansvarskommitténs betänkande (SOU 1972:1), i vilket kommittén föreslår att 113 § RF utgår ur RF.

4.2 *Paragrafer i 1866 års RO*

Åtskilliga bestämmelser i nuvarande RO kommer enligt beredningens förslag att få motsvarigheter, inte i den nya RO utan i RF eller i vallagen. Sådana bestämmelser kommenteras inte här. Andra stadganden i 1866 års RO föreslås utgår ur lagstiftningen. Av dessa behandlas endast två i detta kapitel. De återstående berörs på andra ställen i beredningens betänkande. Av översikten i bilaga 15 framgår nuvarande RO:s motsvarigheter i beredningens förslag lagrum för lagrum.

§ 24

Rösträtt må ej utövas av annan än den som inställer sig personligen vid valförrättning. I vallagen må dock för särskilda fall bestämmas att rösträtten må utövas i annan ordning.

Den grundsats varåt stadgandet ger uttryck har givetvis alltjämt sin giltighet. En liknande bestämmelse i RF eller RO synes emellertid vara meningsfull endast om den närmare

anger i vilka fall röstning får äga rum utan att den röstade personligen inställer sig vid valförrättning. Det torde vara tillräckligt att föreskrifter om hur rösträtten utövas meddelas i vallagen. Det förslag till vallag, som nyligen har upprättats inom justitiedepartementet (Ds Ju 1971:24) upptar, liksom gällande lag om val till riksdagen, utförliga bestämmelser i frågan, se 8 kap. 2 § och 11 kap.

§ 25

Äro i någon valkrets valsedlar till större antal än hälften ogiltiga, skall valet göras om där.

Lagrummet torde redan nu sakna praktisk betydelse. Med den planerade maskinella valtekniken behöver valsedel endast mycket sällan förklaras ogiltig (se SOU 1969:16 s. 72 f. och ovannämnda förslag till vallag, 13 kap. 5§). Man kan därför räkna med att bestämmelsen för framtiden blir helt obehövlig, oavsett om förslaget angående maskinell valteknik blir genomfört eller ej.

IV Reservationer och särskilda yttranden

1 *Kvinnlig tronföljd*

Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund

Grundlagberedningen föreslår enhälligt att konungen även i framtiden skall vara rikets statschef. Detta innebär inte något beredningens ställningstagande till frågan om kvinnlig tronföljd. Vi anser för vår del att det inte finns något godtagbart skäl att utestänga kvinnliga medlemmar av kungahuset från tronföljd. Full jämställdhet mellan könen bör råda. Nuvarande tronföljares rätt bör dock icke rubbas.

2 *Kungens straffrättsliga immunitet*

Reservation av herr Hernelius

Beredningen föreslår upphävande av § 3 regeringsformen enligt vilken Konungens gärningar "vare emot allt åtal fredade". Om detta förslag vinner bifall skulle allmän lag bli tillämplig på konungens handlande som statschef och på hans handlande som privatperson.

Författningsutredningen (FU) föreslog för sin del en bestämmelse av följande innebörd: "Konungen kan icke dömas till ansvar för sina gärningar". Beträffande regent och riksföreståndare föreslog FU ansvarsfrihet för deras gärningar såsom statschef. I övrigt skulle de däremot vara underkastade fullt ansvar.

Konungen är enligt beredningens förslag rikets statschef. Det vore enligt min mening stötande om han i denna egenskap skulle kunna ställas till ansvar inför domstol t. ex. vid fall av trafikförseelser. Vidare bör han av principiella skäl icke kunna ställas till ansvar för fel och försummelse i ämbetet; detta bör gälla även regent och riksföreståndare. Det är att observera att majoriteten för sådant fall icke ens föreslår någon forumbestämmelse.

Med hänsyn härtill föreslår jag att FU:s förslag beträffande kung, riksföreståndare och regent följes, dock att ifråga om kungen orden "dömas till ansvar" utbytes mot "åtalas" (jfr SOU 1965:3 s. 24).

3 *Folkomröstning*

Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående folkomröstning i grundlagsfrågor

Grundlagberedningens förslag öppnar inga nya möjligheter att hänskjuta politiska sakfrågor till medborgarna för ett direkt och omedelbart ställningstagande. Förslaget anknyter i detta avseende helt till gällande rätt. För folkomröstning skall det således även i framtiden krävas majoritetsbeslut i riksdagen och eventuella folkomröstningar skall oavsett vad de gäller vara enbart rådgivande.

Erfarenheten visar att ett så utformat folkomröstningsinstitut är av begränsat vär-

de. En riksdagsmajoritet är föga benägen att hänskjuta frågor till folkomröstning. Detta gäller alldeles särskilt frågor i vilka en omröstning kan tänkas gå riksdagsmajoriteten emot.

Ett sätt att öka möjligheterna till folkomröstningar och därmed ge folkomröstningsinstitutet ett mera reellt innehåll är att tillerkänna en minoritet i riksdagen rätt att begära folkomröstning. Vi har övervägt detta alternativ men funnit, att det är förenat med vissa svårigheter att ge en riksdagsminoritet denna rätt i alla frågor.

Inom ett viktigt och väl avgränsat område kan man emellertid ge en riksdagsminoritet rätt att kräva folkomröstning utan att några svårigheter behöver uppstå. Det gäller grundlagsfrågor. Grundlagsändringar skall enligt beredningens förslag liksom hittills kräva två beslut av riksdagen med val till riksdagen mellan besluten. Några praktiska hinder att förena denna form av grundlagsändring med utökade möjligheter till folkomröstning föreligger inte. Om man låter ett av riksdagen som vilande antaget ändringsförslag gå ut till folkomröstning så uppkommer inga problem med frågeformuleringen. Inte heller behöver man komma i tvivelsmål om hur omröstningsresultatet skall tolkas.

Det är enligt vår mening av särskild vikt, att de lagar som reglerar själva grunderna för det demokratiska styrelseskicket omgärdas med det extra skydd som de ovan angivna möjligheterna till folkomröstning innebär.

Det har hävdats att kravet på två riksdagsbeslut med val mellan besluten är ett tillräckligt skydd mot grundlagsändringar, som saknar stöd hos majoriteten av medborgarna. Vid det val som skall föregå det definitiva beslutet i riksdagen har väljarna möjlighet, har man menat, att ta ställning mot det parti eller de partier som står bakom de som vilande antagna ändringsförslagen.

I realiteten förekommer det dock knappast att medborgarnas partival bestäms av partiernas ställningstagande i konkreta grundlagsfrågor. Dessa kommer för övrigt lätt i skymundan för den mångfald andra frågor som förekommer i en valstrid.

Det kan ifrågasättas om inte alla grundlagsändringar borde avgöras genom folkomröstningar. Så är det i en del länder t. ex. Danmark. Erfarenheten visar dock, att folkomröstningar är föga meningsfulla om det råder en bred enighet i riksdagen kring ändringsförslagen. Folkomröstningar i sådana frågor möts ofta av ett ringa intresse bland medborgarna och röstdeltagandet blir lågt. Folkomröstningar bör således kunna anordnas först om en betydande minoritet i riksdagen kräver det. Även i övrigt bör bestämmelserna vara så utformade att de inbjuder till ett högt röstdeltagande och ger garantier mot att en föreslagen ändring förhindras av en ringa andel av de röstberättigade.

1954 års författningsutredning framlade på sin tid ett förslag (SOU 1963:16 s. 17) som tillgodoser de ovan angivna önskemålen och som också tillstyrktes eller lämnades utan erinran av det övervägande antalet remissinstanser. Författningsutredningens förslag var enligt vår mening välavvägt och vi ansluter oss i huvudsak till detta förslag.

Vi föreslår således, att ett som vilande antaget förslag i grundlagsärende underställs folkomröstning i samband med närmast följande val till riksdagen om minst en tiondel av riksdagens ledamöter i kammaren framställer yrkande därom och om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter vid företagen omröstning röstar därför. Folkomröstningen skall vara ett ställningstagande – ja eller nej – till det som vilande antagna förslaget. Detta förfaller om flertalet av dem som deltager i folkomröstningen röstar nej och om antalet nejröster svarar mot mer än hälften av de röster som avgetts i det samtidigt förrättade riksdagsvalet. I annat fall skall det vilande förslaget behandlas på vanligt sätt, dvs. tagas upp till definitivt beslut av den nyvalda riksdagen.

4 *Riksdagens sammansättning och årliga arbetstider*

4.1 *Reservation av herr Hernelius angående antalet riksdagsledamöter*

Redan när grundlagberedningen lade fram sitt förslag till enkammarriksdag reserverade jag mig till förmån för att antalet ledamöter i riksdagen skulle bestämmas till 300 (SOU 1967:26 s. 240 f.). Med nämnda tal erhöll man enligt min mening en lika fullständig representation som man har i andra jämförliga länder. Mitt huvudskäl mot ett till 350 bestämt ledamotsantal var, att ett så högt antal riksdagsmän måste komma att nedsätta kammarens arbetsduglighet och göra den otymplig.

Också i beredningens betänkande med förslag till ersättare för riksdagsledamöterna förordade jag i en reservation att antalet riksdagsledamöter skulle sättas till 300 (SOU 1970:17 s. 74 f.). Jag framhöll att riksdagen, om förslaget genomfördes med ledamotsantalet bibehållet vid 350, skulle få ett faktiskt personttillskott, vilket ytterligare kom att försvåra arbetsförhållandena i enkammaren och öka behovet av debattrestriktioner.

Även nu vidhåller jag uppfattningen att antalet ledamöter i kammaren bör sänkas. Skälen för en sådan ståndpunkt har snarast vunnit i styrka.

Sålunda synes mig farhågorna att det höga ledamotstalet skulle vara till men för kammarens effektivitet och arbetsduglighet ha besannats av erfarenheterna från enkammarriksdagens första arbetsår. Arbetet har varit tungrott och tidskrävande. Arbetspressen mot slutet av sessionerna har varit avsevärd. Viktiga frågor har måst avgöras nattetid till men för massmediernas rapportering till allmänheten om riksdagsarbetet. Det är betecknande att beredningen nu räknar med ett ökat behov av debattrestriktioner för att – vid bibehållet ledamotsantal – komma till rätta med arbetsförhållandena i kammaren för framtiden.

Beredningen har infogat sitt särförslag om ersättare för riksdagsledamöterna i det nu framlagda slutförslaget. Det kan tyckas så mycket angelägnare att tillgodose intresset av att riksdagen arbetar effektivt som man till följd av ersättarsystemet på det hela taget kan vidmakthålla kretsen av personer, engagerade i det rikspolitiska arbetet, även om ledamotsantalet i riksdagen sänks.

Beredningens majoritet uttalade i ersättarbetänkandet att man borde avvakta erfarenheterna från arbetsförhållandena i den nya riksdagen innan man tog upp frågan om ledamotsantalet till omprövning. Som nyss har framhållits kan man numera falla tillbaka på en ettårig erfarenhet, som pekar i bestämd riktning. Enligt min mening har man anledning att med pessimism se på möjligheterna att med de av beredningen föreslagna åtgärderna få till stånd en effektivitetsökning i riksdagsarbetet inom ramen för nuvarande kammarstorlek. Rätta tidpunkten att sänka ledamotsantalet är den, då en ny författning skall börja tillämpas, allrahelst om ett ersättarinstitut införs samtidigt. Ställs frågan på framtiden, kan man räkna med att det nuvarande ledamotsantalet – och därmed förenade svårigheter att bedriva riksdagsarbetet rationellt – permanentas för avsevärd tid framåt.

Av anförda skäl förordar jag att antalet ledamöter i riksdagen sätts ned från av majoriteten föreslagna 349 till 299.

4.2 *Reservation av herr Lundström angående antalet riksdagsledamöter*

Grundlagberedningen framlade den 31 mars 1970 ett betänkande om ersättare för riksdagsledamöterna. I betänkandet dryftades även frågan, om införandet av ett ersättarsystem borde påverka överenskommelsen om att enkammarens ledamotsantal skulle vara 350. I ett till betänkandet fogat särskilt yttrande anslöt jag mig till tanken på ett lägre ledamotsantal i enkammaren men ansåg – liksom beredningens majoritet – att en bedömning borde anstå till dess man fått större erfarenhet av den nya riksdagens arbetsmöjligheter.

Erfarenheterna från 1971 års riksmöte har tydligt ådagalagt att kammarens storlek

starkt bidragit till de arbetsproblem som kunnat konstateras. Antalet interpellationer och enkla frågor har blivit mycket större än tidigare, ej minst om man beaktar att en dubblering av frågor och interpellationer förekom i viss omfattning under tvåkammarriksdagen. Antalet plenitimmar under år 1971 slog alla tidigare rekord. Av vårsessionens plenitid föll 38 procent på maj och de tre dagarna i juni. Antalet kvällsplena under vårsessionen 1971 var 25, dvs. drygt 50 procent högre än det genomsnittliga antalet i andra kammaren under åren 1955–1970. Också det totala antalet kvällstimmar under våren 1971 var avsevärt större än tidigare. Ändå blev antalet till höstriksdagen uppskjutna ärenden mycket större än någon gång under åren 1955–70.

Dessa erfarenheter har föranlett grundlagberedningen att överväga bl. a. nya regler om avlämnande av propositioner under våren, särskilda debattregler och speciella bestämmelser för interpellationer och frågor. Trots detta talar starka skäl för att – om och när ersättarsystem införes – det ordinarie ledamotsantalet sänkes till omkring 300. Suppleanterna lär alltid komma att någon gång tjänstgöra och därmed sannolikt uppväga den minskning i kammarens representativitet, som annars skulle uppstå vid en minskning av ledamotsantalet.

Mot bakgrund av de vunna erfarenheterna från riksdagsarbetet under 1971 har jag funnit skäl föreligga för ett förslag från grundlagberedningen att riksdagens ledamotstal reduceras vid införandet av ersättare för de ordinarie ledamöterna.

4.3 *Särskilt yttrande av herr Lundström angående gemensam valdag*

I utredningsdirektiven till grundlagberedningen heter det beträffande enkammarriksdagens tillkomst, att det vore naturligt "med den form av valtekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval, som bäst tillgodoser valmännens inflytande över såväl rikspolitik som kommunalpolitik".

I förhoppning att en gemensam valdag skulle realisera denna målsättning träffades – om än med stor tvekan – överenskommelse om en sådan reform. Erfarenheterna från 1970 års val kom tyvärr förhoppningen på skam. De rikspolitiska frågorna dominerade valdebatten med sådan kraft, att de kommunala frågorna i stort sett dränktes. Undersökningar efter valet visade att väljarnas kunskaper om lokala kommunala frågor var obetydliga, i vissa fall helt obefintliga. Genomsnittligt var kännedomen om lokala valfrågor lägre 1970 än vid blandvalet 1966. De kommunala frågorna fick i 1970 års valrörelse blott hälften så stort utrymme på tidningarnas ledarsidor som vid de närmast föregående valen. Resultatet kan också sägas ha avspeglat sig däri, att en försvinnande liten del av väljarkåren röstat på olika partier i riksdagsvalet och i kommunalvalen 1970.

Intresse för och kunskap om de kommunala frågorna, som nära rör de enskilda medborgarna, är en väsentlig förutsättning för medborgarnas intresse och kunskap på det rikspolitiska planet och därmed en grundval i vår demokrati. En valordning som genom rikspolitikens dominans i valrörelserna för väljaren skymmer det önskvärda ställningstagandet till de kommunala spörsmålen – och därmed sannolikt även försvagar hans intresse för dessa – borde motivera en översyn av principen om gemensam valdag.

Det är med beklagande jag konstaterat att beredningen icke velat biträda mitt yrkande om en sådan översyn.

4.4 *Särskilt yttrande av herrar Hernelius och Wahlund angående gemensam valdag*

Vi delar den åsikten att de kommunala frågorna inte bör få komma i skymundan i valrörelserna. Vid gemensam valdag finns en risk härför. Vi anser oss emellertid bundna av den kompromiss som ingicks år 1967 och som innebar bl. a. gemensam valdag för riksdagsval och kommunalval.

4.5 *Reservation av herrar Hernelius och Wahlund angående personval*

Det är allmänt erkänt att valen till riksdagen för närvarande i realiteten är partival och att inslaget av personval är mycket begränsat. När kandidatnomineringarna är klara är det i stort sett avgjort, vilka personer som skall bli valda, bortsett från möjligheten av styrkeförskjutningar partierna emellan.

Det har länge uttalats önskemål om att man skall finna metoder att ge väljarna större inflytande över vilka personer som skall bli valda för de partier väljarna röstar på. Också grundlagberedningens majoritet ansluter sig i princip till detta önskemål. För vår del finner vi det vara ett demokratiskt krav att väljarna får avgöra inte bara partifrågan utan också, i största möjliga utsträckning, personfrågan. Ett vidgat inslag av personval är vidare ett sätt att främja det allmänna intresset av bättre kontakter mellan de valda och deras väljare.

Att lagreglera partiernas nomineringsförfarande för att stärka väljarnas eller åtminstone de enskilda partimedlemmarnas inflytande över personfrågorna på det stadiet kan knappast komma i fråga. Det får bli partiernas egen sak att här vidta åtgärder i detta syfte.

Man får då inrikta sig på att utforma själva valsystemet så att väljarna vid valtillfället får större inflytande än nu över personfrågorna.

På skilda håll utomlands används system som vart på sitt sätt syftar till att ge utrymme för personval, t. ex. i Danmark, Finland och Västtyskland.

Vi anser att personvalsproblemet nu bör prövas enbart inom ramen för det gällande riksproportionella valsystemet. Det gäller alltså bara att finna ett annat system för mandatens fördelning *inom* partierna. Detta innebär i sin tur att det främst är det finska valsystemet som nu är av intresse.

Till skillnad från majoriteten anser vi emellertid att det arbete, som utförts inom grundlagberedningen, ger tillräckligt underlag för ett konkret förslag till ökat inslag av personval.

Skall väljarnas inflytande över personfrågorna reellt ökas måste man överge de nuvarande reglerna att det är ordningsföljden på valsedeln som bestämmer rangordningen mellan kandidaterna. I stället bör väljaren själv utmärka vilka av partiets kandidater han vill se valda. Ett partis mandat bör sedan fördelas mellan dess kandidater efter högsta personliga röstetal. Sådan personröstning bör, liksom i Finland, vara obligatorisk. Annars skulle det kunna hända att personfrågorna avgörs av endast en mindre del av partiets väljare. (Av praktiska skäl bör dock ren partiröstning kunna ske på fartyg och troligen också vid annan röstning utomlands i vissa fall.)

I det följande beskriver vi, utan att binda oss för den exakta utformningen, principerna i övrigt för det personvalssystem som vi vill förorda.

När ett parti har slutfört sin nominering, anmäler partiet sina kandidater till valmyndigheten. Kandidaterna tas upp på partiets valsedel under partibeteckningen. Ordningen mellan kandidaterna bestäms av partiet. Har partiet inte bestämt någon ordning, tas kandidaterna upp i bokstavsordning. Framför vart och ett av namnen finns en tryckt ruta, avsedd att fyllas i av väljaren med ett nummer.

Partiernas valsedlar är bindande för väljarna på det sättet att den som röstar på ett visst parti måste hålla sig inom den krets av kandidater som partiet har nominerat. Den nuvarande, praktiskt betydelselösa rätten för en väljare att individuellt föra fram egna namn faller alltså bort. Det sagda innebär också att den nuvarande möjligheten att föra fram en organiserad spränglista försvinner.

Röstningen bör gå till så att väljaren på valsedeln i tur och ordning numrerar de tre kandidater som han helst vill se valda. I större kretsar skulle man kunna tänka sig att föreskriva att väljaren skall sätta nummermarkering för fler kandidater. Var gränsen dras har ingen större praktisk betydelse. Rösterna kommer alltid att spridas så att alla de mandat som tillfaller partiet kan besättas. De kandidater som följer närmast efter dem

som får mandat blir ersättare och efterträdare.

Officiellt valbiträde bör finnas tillgängligt i röstningslokal. Behovet därav för synskadade och andra handikappade torde dock knappast bli större än nu.

Fördelningen av mandaten inom parti skulle ske på följande sätt. I första omgången räknas endast förstahands-rösterna. Den som har fått flest sådana får partiets första mandat. Hans valsedlar delas upp på övriga kandidater efter andrahandsbeteckning. I nästa omgång räknas förstahandsbeteckningarna för övriga kandidater samt andrahandsbeteckningarna på de valsedlar vars första namn placerats. Däremot är inte tredjehandsbeteckningar etc. relevanta i denna omgång, inte heller andrahandsbeteckningarna på de valsedlar vars första namn ännu ej har placerats. Förstahandsbeteckning gäller som hel röst, andrahandsbeteckning som halv. Den som uppnår högst rösttal får partiets andra mandat. Osv. efter samma grund, varvid tredjehandsbeteckning gäller som en tredjedelsröst etc. Man fortsätter på detta sätt tills partiets valkretsmandat och utjämningsmandat har besatts samt föreskrivet antal ersättare utsetts.

Att möjligheten att föra fram spränglista tas bort torde inte leda till att majoriteten inom partierna visar otillbörligt liten hänsyn till minoritetsgrupper vid kandidatnomineringen. Partierna kan f. ö. i sina stadgar föra in bestämmelser som ger minoritet viss rätt att få önskemål tillgodosedda vid nomineringen. Vidare skulle missnöjda grupper själva kunna anmäla kandidater; detta skulle dock få ske under egen partibeteckning. Men en sådan partisprängning skulle givetvis vara mera fatal för "moderpartiet" än en spränglista av nuvarande typ.

Det system vi förordar skulle leda till att väljarnas information om kandidaterna förbättras. Redan därför skulle rimligen deras intresse för personfrågorna öka. Kontakten mellan kandidater och väljare och mellan väljare och valda skulle förbättras.

Vissa risker att ovidkommande synpunkter eller intressen gör sig gällande i personfrågorna – på nomineringsstadiet eller senare – finns redan nu och skulle knappast bli mera besvärande med det system vi föreslår. Vad särskilt beträffar den eventualiteten att kandidat, som direkt eller indirekt disponerar stora ekonomiska resurser, driver valkampanj för egen del så reduceras den risken väsentligt genom den allmänna negativa reaktion häremot, som rimligen kan förväntas här i landet.

Maskinell sammanräkning av valet förutsätter enligt vårt system optisk läsning av valsedlarna. Vid den tid då systemet skulle kunna tillämpas torde tillräckliga tekniska resurser härför finnas. Sammanräkningen skulle då kunna gå lika snabbt med vårt system som i det listvalsystem som förbereds med tanke på 1973 års val. Att vårt system tekniskt sett skulle vara svårbegripligt för väljarna torde inte med fog kunna påstås.

4.6 *Särskilt yttrande av herr Lundström angående personval*

Det är önskvärt att åstadkomma ett valsystem, där väljarna har möjligheter att i själva valhandlingen mer direkt än vad som nu är fallet påverka personvalet. Av skäl som anföres i grundlagberedningens motivering har det icke varit möjligt att framlägga något acceptabelt förslag i denna riktning samtidigt med förslaget till ny grundlag. Det är emellertid enligt min mening viktigt att frågan snarast följs upp med en separat utredning, så att personmomentet vid ett val kan påverkas vid valhandlingen på ett bättre sätt än vad som kan ske nu genom möjligheten till särlistor och strykningar.

4.7 *Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående flyttning av de allmänna valen till våren, m. m.*

Grundlagberedningens förslag till ny regeringsform innebär bl. a. att riksdagsvalen slår igenom snabbare än nu. Riksdagen skall praktiskt sett inte sammanträda efter valen i sin gamla sammansättning utan redan kort tid efter valet samlas i den nya sammansätt-

ningen. Vi är eniga med beredningens majoritet om att detta är en mycket väsentlig förbättring.

Enligt förslaget till riksdagsordning skall de ordinarie valen liksom hittills äga rum i september. Det statliga budgetåret skall som nu löpa per den 1 juli. Budgetarbetet i riksdagen skall utföras under våren. Denna ordning finner vi inte tillfredsställande. I dessa hänseenden skulle stora fördelar kunna vinnas, om man ginge över till vårval i enlighet med vad som diskuterades i grundlagberedningens promemoria "Allmänna val på våren?" (SOU 1970:27).

Från medborgarnas och partiorganisationernas synpunkt skulle val på våren vara fördelaktigt. Valrörelsen skulle kunna föras i omedelbar anslutning till ett intensivt skede i riksdagsarbetet. Väljarnas och partiarbetarnas intresse för de politiska frågorna är då stort, och det är lättare att aktualisera frågornas innebörd för väljarna än efter flera månaders stiltje, som nu. Det skulle därmed sannolikt bli möjligt att förkorta valrörelsen utan att minska dess effektivitet. Val på våren skulle på det hela taget öka det politiska intresset och stimulera den politiska debatten. Dessutom skulle det omfattande nomineringsarbetet inom partierna kunna påbörjas och få sin tyngdpunkt under hösten och skulle därmed i lägre grad än nu inkräkta på partiorganisationernas arbetsmöjligheter under den allra mest arbetstyngda tiden.

Frågorna om tiden för de allmänna valen, om budgetårets förläggning och om tiden för riksdagens budgetarbete hänger nära samman. Det är i praktiken knappast möjligt att förlägga valen till våren och behålla det nuvarande budgetåret. En omläggning av budgetåret så att det kommer att sammanfalla med kalenderåret ger i sin tur möjligheter till vissa vinster i fråga om planläggningen av riksdagens arbetsår. Budgetpropositionen kan läggas fram för riksdagen vid början av riksmötet, och den allmänna motionstiden kan löpa då. Koncentrationen av budgetarbetet till hösten kommer att leda till en jämnare fördelning av riksdagens arbete.

Som beredningen utvecklar i den allmänna motiveringen (4.5 och 6) är frågan om en omläggning av statens budgetår utomordentligt komplicerad. Det är dock enligt vår mening inte rimligt, om de svårigheter som skulle inställa sig om man tillämpade en annan budgetperiod skulle få hindra övergången till vårval. Svårigheterna är till övervägande delen rent tekniska, och de kan självfallet lösas. Beredningens promemoria från år 1970 och yttrandena över den innefattar en så grundlig genomgång av problemen att hela reformen skulle kunna genomföras samtidigt med grundlagsförslaget i övrigt.

Vi anser av dessa skäl att beredningen i sitt betänkande borde ha föreslagit inte bara ett snabbt valgenomslag utan också en flyttning av riksdagsvalen till våren, en omläggning av statens budgetår så att det kommer att sammanfalla med kalenderåret och vidare motsvarande omläggning av riksdagens arbetsår, av tiderna för väckande av förslag m. m., allt i enlighet med den skiss som är beskriven i beredningens nyss nämnda promemoria i ämnet s. 20–24.

Som beredningens majoritet har framhållit, är emellertid förslaget så utformat att beslut om flyttning av valen, omläggning av budgetåret m. m. kan fattas något år efter den första behandlingen av grundlagsförslaget utan att genomförandet fördröjs. Detta är möjligt därför att riksdagsordningen enligt förslaget inte skall vara grundlag utan kunna ändras genom endast ett beslut med kvalificerad majoritet. Vi anser det i detta läge synnerligen angeläget att riksdagen i samband med behandlingen av förslaget till regeringsform fattar ett principbeslut om övergång till val på våren, omläggning av budgetåret m. m. och att förberedelserna för omläggningen därefter bedrivs så skyndsamt att reformen kan sättas i verket med full effekt från och med 1976.

5 *Förhållandet riksdagen – regeringen*

5.1 *Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående normgivningsmaktens fördelning*

Ett av huvudsyftena med den författningsreform som grundlagberedningen har haft till uppgift att förbereda är att i grundlagen befästa den utveckling mot parlamentarism som har ägt rum. En sida härav är att regeringen inte skall kunna göra anspråk på någon av riksdagen oberoende makt. Denna princip bör prägla även reglerna i grundlagen om fördelningen av normgivningsmakten.

Det är av praktiska skäl nödvändigt att regeringen har ansvaret för en kvantitativt betydande del av normgivningen; härom har inga delade meningar rått inom grundlagberedningen. Det är däremot enligt vår mening inte förenligt med de grundsatser som eljest har varit ledande i beredningens arbete att dra några rättsliga gränser kring regeringens kompetensområde i fråga om normgivningen, så att riksdagen skall vara hindrad att ingripa när den anser det behövligt. Vi avstyrker därför majoritetens förslag i 7 kap. 7 § andra stycket RF att göra riksdagens rätt att besluta föreskrifter inom regeringens kompetensområde beroende av att en framställning i ämnet till regeringen icke efterkommes. Utöver de principiella skälen mot majoritetens ståndpunkt vill vi framhålla att denna är ägnad att medföra svårbemästrade gränsdragningsproblem.

5.2 *Reservation av herrar Hernelius och Lundström angående skattefullmakter*

Makten att bestämma över statens inkomster och utgifter bör i ett demokratiskt samhälle ligga hos folket. I en representativ demokrati som vår måste den ligga hos riksdagen. Beskattningsrätten bör inte kunna överlåtas till regeringen. På grund av de parlamentariska principerna kan visserligen regeringen fungera bara så länge den har riksdagens förtroende eller åtminstone tolereras av denna. Det kan göras gällande att det fördenskull inte finns någon risk att regeringen handlar i strid med väljarmajoritetens önskemål. Härvid bortser man emellertid från den betydelse som den offentliga proceduren i riksdagen har för möjligheterna att klarlägga behovet av föreslagna åtgärder. En skyldighet för regeringen att i efterhand underställa riksdagen ett skattebeslut kan inte ersätta en rätt för riksdagen att i förväg pröva skattefrågan. I verkligheten finns det stor risk att riksdagen kommer att ställas inför fullbordat faktum utan någon reell möjlighet att förkasta regeringens skattebeslut.

Vi är medvetna om att det finns skäl som talar för en möjlighet för riksdagen att överlåta åt regeringen att höja eller sänka indirekta skatter, både av hänsyn till konjunkturväxlingar och till behovet att förebygga hamstring o. d. Hittills har det dock varit möjligt att genomföra en procedur i riksdagen så snabbt att ofördelaktiga effekter i dessa hänseenden har kunnat reduceras till måttliga proportioner. Vi vill erinra om att beredningens förslag till riksdagsordning genom klara föreskrifter gör det möjligt att förkorta motionstiden, när skyndsam behandling är nödvändig. En riksdagsprocedur över en helg eller ett urtima riksmöte är enligt vår mening ett mindre ont än en möjlighet för regeringen att, låt vara med ett riksdagsbemyndigande som grund, sätta sig i folkets ställe i fråga om en så viktig funktion som beskattningsrätten.

6 *Kollektiv anslutning till politiskt parti*

Reservation av herr Hernelius

Svensk medborgare skall enligt förslaget till Regeringsform skyddas mot att myndighet tvingar honom att "tillhöra förening" eller "att ge sina åsikter till känna".

Motsvarande skydd gentemot enskildas tvångsåtgärder i samma syfte saknas. Inom ett område har det dock visat sig föreligga ett särskilt behov av sådant skydd, nämligen i samband med den s. k. kollektivanslutningen till politiska partier. Genom denna kan medlemmar i en organisation utan egen vetskap eller mot sin vilja inskrivas som

medlemmar av partier, även om de redan är medlemmar i ett annat parti eller om det kollektivanslutande partiets ideologi är dem helt främmande. Utträde kan icke vinnas annat än genom åtgärd som innebär ett visst röjande av åsikt.

En kollektiv anslutning av detta slag stämmer ej med demokratiska principer. Då rättelse av det påtalade missförhållandet ej synes kunna vinnas på annat sätt nödgas jag förorda att s. k. kollektivanslutning till politiskt parti förbjudes enligt bestämmelse i regeringsform.

7 *Lagrådsgranskningen*

Reservation av herrar Hernelius och Lundström angående obligatorisk remiss till lagrådet

Till år 1971 skulle lagrådet obligatoriskt höras över förslag till allmän civil- och kriminallag eller kyrkolag. Om förslag till ekonomisk lag enligt 89 § RF hade överlämnats till lagstiftning, skulle lagrådet höras även över detta förslag. Skyldigheten att höra lagrådet upphävdes efter förslag av regeringen. Förslaget blev utsatt för stark kritik under remissbehandlingen, och i riksdagen antogs det med knappa majoriteter vid båda behandlingarna.

Enligt vår mening utgör granskningen i lagrådet en garanti för rättssäkerhetsintresset och för enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet. Som skäl att upphäva bestämmelsen om obligatoriskt hörande anfördes i huvudsak två skäl, dels ett principiellt och dels ett praktiskt. Det principiella skälet var att det skulle vara mindre väl förenligt med parlamentarismen att ett organ utan politiskt ansvar skulle ha en rätt att komma till tals i lagärenden. Det praktiska skälet var att lagstiftningsarbetet under överskådlig tid skulle ha en sådan omfattning att lagrådet skulle behöva arbeta på tre avdelningar, något som i alltför hög grad skulle inkräkta på de två högsta domstolarnas dömande verksamhet. Även svårigheterna att på ett rationellt sätt ange de lagar som obligatoriskt skulle remitteras till lagrådet anfördes.

Enligt vår mening har det principiella skälet ingen bärkraft. Riksdagen skall enligt förslaget vara ensam lagstiftare, och detta innebär att den skall ha full frihet att utforma besluten oberoende av vad lagrådet föreslår. Vidare gäller enligt stadgad praxis att lagrådets granskning är begränsad till lagförslagens juridiska sida samt att prövningen av förslagens allmänna politiska grunder är en sak uteslutande för regeringen och riksdagen. Inte heller det åberopade praktiska skälet bör enligt vår mening vara avgörande. Vi anser det önskvärt att lagrådet inte skall behöva arbeta på flera avdelningar än två. Det förefaller emellertid som om det inte skulle finnas något behov att inrätta en tredje avdelning. Vi erinrar om att en tredje avdelning hittills har existerat bara under en kortare tid åren 1968 och 1969 då två ovanligt omfattande lagförslag samtidigt var under prövning.

Det är sant att varje generellt dragen gräns kring ett obligatoriskt granskningsområde kan få till följd att ett förslag kan komma att hänvisas till lagrådet utan att behovet av granskning i det särskilda fallet synes vara framträdande. Något liknande skulle emellertid stundom kunna sägas om granskningen i riksdagen och dess utskott, men ingen vill fördenskull avskaffa riksdagens obligatoriska medverkan i lagstiftningen. Man bör observera att dessa fall just på grund av att de är okomplicerade inte vållar lagrådet något större arbete. Beträffande de fall som skulle falla utanför ett obligatoriskt område kan erinras om att det givetvis alltid står regeringen fritt att höra lagrådet över förslag utanför det obligatoriska området.

Den reglering av normgivningsmakten som görs i grundlagberedningens förslag ger ett något bättre underlag än gällande regeringsform för en regel om obligatorisk lagrådsgranskning. Det synes lämpligt att bestämma området för den obligatoriska granskningen genom hänvisning till 7 kap. 1 och 2 §§ i förslaget till regeringsform. Dessa föreskrifter täcker i stort sett det område där granskning i lagrådet tidigare var obligatorisk. Själv-

fallet skall bara de författningar granskas av lagrådet, som verkligen beslutas i form av lag. Vad som meddelas genom förordning efter delegation enligt 7 kap. 5 § bör falla utanför.

Det synes av praktiska skäl vara nödvändigt att liksom hittills lämna skattelagarna utanför det obligatoriska granskningsområdet. Detta kan godtagas särskilt på grund av att utskotten genom beredningens förslag får behörighet att inhämta lagrådets yttrande.

8 *Riksdagens arbetsformer*

8.1 *Reservation av herrar Hernelius och Lundström angående offentliga utfrågningar i utskotten*

Den offentliga informationen om riksdagens arbete är i stort sett begränsad till vissa avsnitt av verksamheten, t. ex. riksdagens öppnande, statsverkspropositionen, remissdebatten o. d., samt till enstaka större ärenden. "Vardagsarbetet" föranleder icke någon större kontinuerlig offentlig information, även om denna del av riksdagens arbete kan innefatta många ärenden av betydande vikt.

I den allmänna debatten om åtgärder för att stimulera en ökad offentlig information om riksdagsarbetet har tanken framförts att som en komplettering till andra vägar även i Sverige pröva uppslaget med offentliga utskottsutfrågningar av statsråd, riksdagsmän eller experter utanför denna krets. Utskotten har – och därmed även massmedierna – i regel i propositionerna, ibland även i motioner, tillgång till dokumentation ur skilda aspekter. En offentlig utskottsutfrågning krävs inte för att upprepa denna information. Däremot skulle det ha stort värde om olika synpunkter i föreliggande fråga kunde granskas av experter eller andra personer utanför utskottets krets, vilka under offentlighet i utskottet kunde som svar på ställda frågor tillföra bedömningen nytt material.

En sådan muntlig, offentlig information skulle bidra till att driva fram fler informationer och samtidigt stimulera den allmänna debatten. Att viktiga spörsmål på detta sätt öppet ställs inför offentligheten, innan utskottet tar ställning i den aktuella frågan, kan däremot rimligen icke försvaga allmänhetens intresse för debatterna vid riksdagens plena. Tvärtom kommer enligt vår mening sådana utskottsutfrågningar i stället att stärka riksdagens ställning genom ökad insyn i dess arbete.

Det vore rimligt om en tredjedel av utskottets ledamöter hade rätt att påfordra att en utfrågning inför utskottet av utomstående skall vara offentlig. Utskottets förhandlingar i övrigt skulle liksom nu vara slutna. Material som bör hållas hemligt får givetvis icke göras till föremål för offentlig utfrågning.

Det finns enligt vår bedömning ingen anledning förmoda att utskottsminoriteterna skulle begära offentliga utfrågningar annat än i viktiga och betydelsefulla spörsmål. Den offentlighet som redan finns i svenskt parlamentariskt liv skulle säkert skapa reaktion mot ett överdrivet och olämpligt bruk av frågeinstitutet.

Av dessa skäl reserverar vi oss mot beredningsmajoritetens vägran att förorda rätt till offentliga utskottsutfrågningar enligt de riktlinjer som vi har framfört.

8.2 *Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund om rätt att väcka motion med anledning av särskild händelse*

Beredningens majoritet föreslår inte någon motsvarighet till bestämmelsen i 55 § 1 mom. fjärde stycket i nuvarande RO om att i frågor, som omedelbart föranledes av något av riksdagen redan fattat beslut eller av annan under riksdagen inträffad händelse, motion får väckas så länge session pågår. (Se under 3 kap. 14 § RO.)

Enligt beredningens enhälliga förslag är den allmänna motionstiden begränsad till femton dagar årligen i början av kalenderåret. Det är emellertid uppenbart att det under återstoden av året kan inträffa händelser, som kan få betydelsefulla konsekvenser men som inte har kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden. Enligt

vår mening bör den parlamentariska oppositionen – lika väl som regeringen – kunna underställa riksdagen förslag till prövning med anledning av sådana händelser. Härigenom ökar riksdagens handlingsmöjligheter och stärks dess ställning. Det kan inte anses rimligt och ändamålsenligt att oppositionspartierna skall behöva avvakta ett regeringsförslag eller att de skall vara hänvisade till aktioner via spörsmål eller försök att få till stånd utskottsinitiativ. Bestämmelsen om möjlighet att väcka motioner med anledning av inträffad händelse visade klart sitt värde vid höstsessionen 1971, då det med anledning av det försämrade konjunkturläget väcktes en rad motioner från oppositionshåll med yrkanden om konjunkturstimulerande åtgärder.

Det är givet att en befogenhet att på grund av särskild händelse väcka motion efter den allmänna motionstidens utgång inte får leda till att regeln om tidsbegränsad rätt att väcka allmänna motioner urholkas. De farhågor som majoriteten hyser härvidlag är emellertid enligt vår mening överdrivna. Den möjlighet som nu står till buds att väcka fristående motioner vid sidan av den allmänna motionstiden har hittills använts mycket sparsamt. Tanken är att en sådan motionsrätt också för framtiden skall begagnas endast i undantagsfall. Denna avsikt kan komma till uttryck i beskrivningen i lagtexten av den situation då den ifrågavarande motionsrätten är för handen. Då syftet i främsta rummet är att slå vakt om riksdagsgruppernas möjlighet att ta initiativ till riksdagsbeslut i frågor av stort allmänt intresse bör man kunna gå ett steg längre och uppställa krav på anslutning från minst tio ledamöter för att fristående motion, väckt efter motionstidens utgång, skall få upptagas till prövning.

Under åberopande av det anförda föreslår vi att en bestämmelse införs i 3 kap. i RO av innebörd att, så länge riksmöte pågår, motion i vilken minst tio ledamöter instämmer får väckas med anledning av händelse av större vikt, vilken ej har kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden.

8.3 *Reservation av herr Lundström angående spörsmålsinstituten*

I början av 1971 utarbetade grundlagberedningen en promemoria om reformer rörande frågeinstitutet i den svenska riksdagen. Partigrupperna yttrade sig i slutet av vårsessionen över promemorian. I allmänhet vitsordades att ett behov föreligger att reformera spörsmålsinstitutet. Delvis fick också förslagen i promemorian positivt gensvar. Det reformförslag, som beredningens majoritet nu framlagt, är emellertid ur reformsynpunkt magert.

I fråga om interpellationerna framhålls visserligen att de bör gälla endast viktiga och betydelsefulla frågor, att riksdagen skall liksom nu besluta om interpellationen får framställas och att ministern inom fyra veckor antingen skall besvara interpellationen eller meddela riksdagen varför svar uteblir eller dröjer. Den prövning, som riksdagen hittills gjort av frågan om interpellation skall få framställas, har emellertid sedan andra världskriget med ett undantag varit formell. Under andra världskriget förekom några fall av vägran, men sedan har endast en begäran att få framställa interpellation varit föremål för votering. Ingenting talar för att denna prövning framdeles skall bli mer reell – såvida inte möjligheten utnyttjas av majoriteten till att undvika obehagliga interpellationsdebatter. Eftersom ministern själv skulle kunna avgöra om han eller hon vill svara eller ej, torde den formella riksdagsprövningen vara överflödig och därmed också behovet att bordlägga interpellationen innan den remitteras till ministern. Under krig och krigsfara bör riksdagen ha möjlighet att bestämma om interpellation skall få framställas.

Icke heller beträffande andra frågeformer än interpellationer har grundlagberedningens majoritet förordat någon större förändring. Den förutvarande "enkla frågan" skall kallas "fråga" och få förses med en kort motivering. Möjligheten att nedbringa interpellationerna till ett minimum genom att skapa en särskild form för korta frågor och svar –

med bibehållande av "frågan", i promemorian kallad "spörsmål", som en mellanform – har frånfallits.

Då den till beredningens betänkande fogade statistiken från riksdagens arbete under 1971 har visat en betydande ökning av antalet spörsmål i jämförelse med tidigare år, föreligger starka skäl att tillgodose frågeinstitutet med mindre tidskrävande alternativ än som skett.

Enligt min mening talar starka skäl för att spörsmålsinstituten bör utformas efter i huvudsak de riktlinjer som angivits i diskussionspromemorian, alltså med tre frågeformer: interpellation, "spörsmål" och kort fråga, varvid förutsätts att interpellationsformen reserveras för viktigare frågor av stort allmänt intresse.

8.4 *Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående förlängd följdmotionstid*

Enligt 3 kap. 11 § i beredningens förslag till RO utgör tiden för väckande av följdmotion med anledning av proposition i allmänhet femton dagar. Motionstiden kan enligt paragrafen väl förkortas men däremot inte förlängas.

Enligt 3 kap. 2 § tredje stycket i förslaget till RO bör sådant förslag i proposition till anslag, som grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats, åtföljas av en redovisning av planen.

Det är sannolikt att en proposition med sådan långtidsplan kräver en ingående granskning i och för ställningstagande till frågan om följdmotion och till utformning av motionen. Av dessa skäl anser vi att 3 kap. 11 § RO i de undantagsfall som gäller proposition med långtidsplan bör medge möjlighet att besluta om förlängning av motionstiden, förslagsvis med högst tio dagar.

8.5 *Reservation av herr Lundström angående voteringsmetoden*

Trots analyser av de olika voteringsmetoder, som kunde användas i den nya riksdagen, har grundlagberedningen stannat för att förorda bibehållande av den nuvarande s. k. eliminationsmetoden. Ändå är systemets svaghet uppenbar: det framvoterade slutliga beslutet kan – bl. a. på grund av möjligheten till taktikröstning – bli ett helt annat än det en majoritet önskar.

Den s. k. seriemetoden gör taktikröstning med sådan utgång omöjlig; ur nämnda synpunkt är den absolut överlägsen eliminationsmetoden. Det bör i en demokrati vara naturligt att parlamentet använder sig av en voteringsmetod, som i varje fall ej är behäftad med sådana svagheter, att voteringen av taktiska skäl kan ges ett resultat som icke tillgodoser en majoritets önskan.

De flesta europeiska parlament, bl. a. Danmarks och Norges, liksom Europarådet och FN använder seriemetoden vid sina voteringar.

Av här nämnda skäl borde enligt min mening grundlagberedningen föreslagit att seriemetoden skall användas vid voteringar inom riksdagen.

8.6 *Reservation av herrar Hernelius, Lundström och Wahlund angående möjligheten för utskott att sammanträda samtidigt med kammaren*

För närvarande gäller enligt 26 § riksdagsstadgan ett absolut förbud för utskott att sammanträda samtidigt med kammaren. Beredningens majoritet föreslår emellertid i tilläggsbestämmelse 4.11.2 till RO att det skall bli möjligt för utskott att sammanträda på samma gång som kammaren under förutsättning att förhandlingen i kammaren avser annat än ärendes avgörande eller val och utskottet i förväg har medgivit det genom enhälligt beslut.

För vår del kan vi inte biträda den föreslagna ändringen. Det är en viktig princip att riksdagsledamot kan deltaga i kammararbe-

tet utan att hindras av andra göromål. Vad saken i praktiken gäller är, om utskott skall kunna sammanträda samtidigt som interpellationsdebatt eller frågestund pågår i kammaren. Villkoret om enhälligt beslut i förväg ger inte någon garanti för att ledamöterna ohindrade av utskottsarbetet kan deltaga i eller följa debatterna om frågor och interpellationer, vilka ofta är av stort allmänpolitiskt intresse, närhelst de önskar. Det kan t. ex. vara svårt för en enskild utskottsledamot att stå emot ett tryck att medge ett utskottssammanträde, som sammanfaller med kammarplenum. Man kan vidare tänka sig att medgivande har lämnats vid ett sammanträde, i vilket en suppleant deltog, men att den ordinarie utskottsledamoten är av annan uppfattning. Det kan slutligen någon gång visa sig svårt att förutse vilka spörsmål som skall besvaras vid det ifrågavarande kammarsammanträdet.

9 *Utan anknytning till bestämmelser i författningsförslagen*

9.1 *Reservation av herr Hernelius angående ordensväsendet*

I samband med ordensväsendet diskuterar beredningen den situation som skulle uppstå om ett föreliggande förslag förverkligades. Enligt detta förslag skulle statsmyndigheterna sluta att befatta sig med ordensfrågor. Beredningen anser det i så fall uteslutet att statschefen skulle befatta sig med utdelning av ordnar såsom belöning för insatser i offentlig tjänst liksom med utdelning av ordnar som belöning för insatser i samhället utanför den offentliga tjänsten. I den mån ordensutdelandet skulle fortsätta därefter, t. ex. beträffande utländska medborgare, förutsätter beredningen att principerna för statschefens handlande utformas under samråd mellan statschefen och regeringen.

Jag finner dessa uttalanden opåkallade och gjorda utan stöd av någon ingående prövning rörande statschefens befogenheter i detta sammanhang, vilken riksdagen begärt. Skulle ordensväsendet avskaffas, bör detta dessutom ske öppet och icke genom att myndighet använder sig av eventuella avtalsrättsliga befogenheter. En omprövning av ordensväsendets karaktär borde kunna ske efter samråd mellan alla behöriga instanser och utan förutfattad målsättning.

9.2 *Särskilt yttrande av herr Hernelius med allmänna synpunkter på grundlagberedningens arbete*

Arbetet på att utforma en ny författning för vårt land inleddes för nära 20 år sedan. Initiativet togs genom en skrivelse från riksdagen till regeringen 1953. Tidigare huvudled har varit författningsutredningens förslag 1963 och den på förslag av grundlagberedningen genomförda partiella författningsreformen 1968–1969. Genom den sistnämnda reformen har de från politisk synpunkt mest angelägna frågorna fått en lösning. Parlamentarismens princip är sålunda redan inskriven i vår författning, och även utformningen av riksdagen och valsystemet ger uttryck för att vårt statsskick bygger på folksuveränitetens grund.

Den fråga som härefter inställer sig är självfallet vilket behov som nu föreligger av en ny regeringsform. För mig är det uppenbart att detta behov i vart fall inte är trängande. Tidigare var grundlagberedningen enig om att fortsätta på de partiella reformernas väg och successivt tillgodose de praktiska behov som kan finnas. I första hand tog beredningen upp riksdagsordningen. Först i början av 1971 beslöts att även hela regeringsformen skulle reformeras snabbt, dvs. att hela grundlaget för statslivet skulle förändras. Jag har vid flera tillfällen inom beredningen framfört tvekan om behovet av en sådan skyndsamhet. Det har inte blivit möjligt att med erforderlig noggrannhet kartlägga hela registret av frågor som måste lösas. Det sätt på vilket arbetet måst läggas upp har också hindrat en mera inträngande analys.

De brister i utredningsarbetet, som jag påtalat här och inom grundlagberedningen, föranleder mig att utveckla vissa personliga synpunkter. Bristerna kommer till synes

främst på tre sätt. Betänkandet saknar historiska perspektiv liksom mera ingående redogörelser för den konstitutionella praxis som utbildats. Det saknar också en analys av de grundläggande problem som sammanhänger med konstruktionen av en ny författning på folksuveränitetens i stället för maktdelningens grund. Vidare har grundlagberedningen inte företagit någon samlad utvärdering av förslagets totala effekter för statsskicket. De olika delfrågorna och deras lösningar har inte satts in i något helhetsperspektiv. Jag skall utveckla dessa synpunkter närmare, om än i största korthet.

Vår nuvarande regeringsform har varit i kraft under mer än 160 år. Inom ramen för dess grundläggande normsystem har statsmakterna kunnat verka utan några mera betydande olägenheter fastän samhället och de konstitutionella värderingarna ändrats radikalt. Partiella reformer, främst 1865–1866, 1919–1921 och 1968–1969, har anpassat ramarna till nya förhållanden. Att detta varit möjligt har berott på en i huvudsak lugn utveckling av konstitutionell praxis. Jag måste betrakta det som en betänklig brist att det förslag till ny regeringsform, som grundlagberedningen nu lägger fram, knappast alls i sina motiveringar knyter an till denna historiska utveckling.

Att betänkandet saknar historiska perspektiv är så mycket mera anmärkningsvärt som förslaget inte åsyftar några genomgripande förändringar i förhållande till dagsläget, dvs. 1809 års regeringsform med de senast 1968–1969 beslutade ändringarna samt konstitutionell praxis. I många avseenden är det bara fråga om att fästa hittillsvarande praxis på papperet. Vad man framför allt ville ha haft bättre utvecklat och belyst är kontinuiteten i författningsutvecklingen.

Som en följd bl. a. av de nu påtalade bristerna redovisas inte heller mera utförligt konstitutionell praxis på olika områden. Jag vill erinra om att författningsutredningen kritiserades för oklarheter i förhållande till rådande praxis och att direktiven för grundlagberedningen särskilt strukit under att ”den vittförgrenade konstitutionella praxis, som under tidens lopp utbildats, bör till räckvidd och innebörd klarläggas och preciseras i en skriven författning”. Detta har knappast skett. Man kan inte känna sig helt övertygad om att grundlagberedningen verkligen nått de mest ändamålsenliga lösningarna i alla avseenden med de begränsningar av synfältet som blivit ofrånkomliga.

Än mera beklagligt är att den grundläggande problematiken inte kunnat bli föremål för verklig analys. Alla är ense om att man, om en modern grundlag skall antagas, måste överge den gamla klassiska maktdelningsläran och bygga grundlagen på folksuveränitetens princip. Därmed förskjuts hela det konstitutionella perspektivet. Ett nytt system skall byggas upp enligt vilket all makt utgår från folket. Principen om folkets suveränitet medför vissa praktiska konsekvenser. Bl. a. blir det nödvändigt att finna vägar att trygga den enskilde individen från olika synpunkter.

En författning byggd på folksuveränitetens princip måste alltid utgå från att majoriteten i väljarkåren skall bestämma om landets styrelse. Denna princip är själva grunden för den folkstyrelse, som vi alla bekänner oss till. En sådan leder emellertid ofrånkomligen till uppkomsten av minoritetsgrupper. Många individer ställs utanför makten och får inga eller begränsade möjligheter att inverka på landets styrelse. Det måste i sådant system vara angeläget att den enskilde individens möjligheter att göra sin röst hörd blir tillbörligen tillgodosedda.

Man bör då ställa frågan hur medborgarna skall kunna vinna garantier mot maktmissbruk av en riksdagsmajoritet. Frågan är principiell och bör inte förbigås. Man kan konstatera att grundlagberedningens förslag innehåller vissa skyddsanordningar, främst den bibehållna lagprövningsrätten och en viss förstärkning av skyddet för medborgerliga rättigheter. Reservationen i fråga om folkomröstningsinstitutet får också ses i detta perspektiv. Diskussionerna om krav på kvalificerad majoritet för vissa beslut och om rätt för en minoritet att påkalla folkomröstning belyser problematiken. Även möjligheten att

inrätta en författningsdomstol har berörts under arbetet. Sedan tankarna på sådana inslag i författningen – tyvärr – fått förfalla, torde man få göra bedömningen att någon ytterligare kontroll av riksdagen knappast kan åstadkommas inom ramen för detta förslag.

En annan metod att få en viss balans i ett system, där folksuveräniteten erkänns oinskränkt, är att låta folkmajoriteten framträda i olika former. Huvudrepresentationen måste självfallet vara riksdagen. Men vid sidan av denna kan man låta folkmajoriteten få ett grundlagsfäst inflytande i lokala och regionala sammanhang. Att i grundlag trygga den kommunala självstyrelsen, att ge den rättigheter som riksdagen inte utan vidare kan inkräkta på, är från denna synpunkt en författningspolitisk fråga av stor betydelse.

Enligt min mening har författningstexten kommit att ge en alltför undanskymd plats åt den kommunala självstyrelsen. I 1 kap. sägs endast att medborgarna företräds i kommunerna av valda ombud "som beslutar självständigt enligt lagarna" (5 §) och att bl. a. kommunala "förvaltningsmyndigheter verkställer de beslutande organens föreskrifter" (7 §). Detta är knappast ett adekvat uttryck för den svenska folkstyrelsens principer. Om en självstyrelse genom kommunerna som är fristående i förhållande till statsmakterna, dvs. det bärande elementet i vår kommunala demokrati, sägs ingenting alls. Detsamma gäller 7 kap. 4 § som endast anger att kommunernas uppgifter samt grunderna för deras organisation och verksamhet bestäms i lag, dvs. av riksdagen.

En kännbar brist är också enligt min mening att grundlagberedningen inte funnit tid för en avslutande samlad helhetsanalys av det framlagda förslaget. Genom att arbetet till följd av sakens natur måst bedrivas avsnitt för avsnitt har det inte varit lätt att få en klar överblick över vilka de totala effekterna kan förväntas bli. En gemensam slutdiskussion från denna synpunkt hade varit av stort värde. De många reservationerna får ses i detta perspektiv. De anger en tvekan om grundlagberedningen kommit fram till en riktig avvägning av de inom statslivet motstående krafterna. Jag vill redovisa några mera allmänna bedömningar som jag själv sökt göra.

Som en utgångspunkt vill jag slå fast, att författningens viktigaste uppgift är att fördela och reglera makten i statslivet. I praktiken kommer den skrivna grundlagen att kompletteras och modifieras av konstitutionell praxis. Det kan icke bli fråga om en rent statisk maktfördelning. Därför är det av vikt att den framtida konstitutionella utvecklingen följer huvudtankarna i grundlagen. Dessa måste därför vara framåtsyftande.

Som en andra utgångspunkt vill jag i enlighet med grundlagberedningens direktiv slå fast, att författningen skall ge ett klart uttryck för parlamentarismens principer. Att det föreliggande förslaget rent tekniskt innebär klara fördelar från denna synpunkt är självklart, men frågan är hur den faktiska maktfördelningen i samhället påverkas. Visserligen skall man inte åstadkomma någon balans mellan skilda krafter i klassisk mening. Även i en modern parlamentarisk författning är emellertid maktfördelning och balans väsentliga frågor.

Parlamentarismens principer har redan grundlagsfästs genom den partiella författningsreformen 1968–1969. Det nu framlagda förslaget innebär egentligen endast ett vidare framsteg från denna synpunkt: att regeringsbildningen närmare förankrats hos riksdagen. I övrigt torde man tyvärr få göra bedömningen att förslaget innebär en förskjutning av makt från riksdagen till regeringen. Framför allt har statsministerns ställning förstärkts. En grundtanke är visserligen, att riksdagen skall vara det centrala statsorganet. Det gäller emellertid att skilja mellan form och realitet. En naturlig strävan borde ha varit att stärka riksdagens faktiska inflytande.

Kapitlet om lagar och lagstiftning har visserligen så till vida stärkt riksdagens ställning som den centrala lagstiftningsmakten förlagts till riksdagen ensam. Det nuvarande kravet på samfällda beslut av regering och riksdag har slopats. Detta innebär emellertid

väsentligen en formell reform. Till följd av lagstiftningsarbetets ökade komplexitet har maskineriet i huvudsak kommit i regeringens händer. Riksdagens möjligheter att göra en självständig insats i större lagstiftningsärenden är mycket begränsade, och grundlagberedningens förslag innehåller ingenting som kan öka dem. Gränsdragningen i förslaget mellan riksdagens och regeringens befogenhetsområden syns i vart fall inte innebära någon vidgning av riksdagens maktsfär. Reservationen i fråga om riksdagens rätt att stifta lag som går in på områden för regeringens förordningsmakt får ses i detta perspektiv.

Över huvud präglas förslaget mera av vakthållning kring regeringens handlingsfrihet då det gäller att styra riket än av strävan att stärka riksdagens ställning. Enligt min mening är farhågorna för att riksdagen skulle kunna förlama regeringsmakten i ett läge av minoritetsparlamentarism starkt överdrivna. Man borde i stället mera ha sett till önskvärdheten av att stärka offentlig insyn, kontroll och debatt. Med argumenteringen att riksdagen bör syssla med de väsentliga frågorna och inte med detaljer, ger man i realiteten i dagens samhälle regeringen utomordentliga maktbefogenheter, vare sig den är en majoritets- eller en minoritetsregering. Resultatet blir, mot förutsättningarna, att man stärker tendensen till att riksdagen mest får syssla med ett ständigt ökande antal motioner, interpellationer och enkla frågor i detaljspörsmål. En förskjutning till riksdagens förmån av gränsen mellan dess och regeringens normgivningsområden kunde bidra både till en bättre maktbalans mellan regering och riksdag och till en mera meningsfylld inriktning av riksdagsarbetet.

Liknande synpunkter gör sig gällande på finansmaktens område. De behöver inte upprepas. Man får konstatera att majoritetsförslaget om skattefullmakter för regeringen innebär en minskning av riksdagens inflytande. Något förslag som kan förbättra riksdagens möjligheter att hävda sin ställning framförs inte. Förhållanden som kunde ha belysts är bl. a. det ofta tillämpade förfarandet att i statsverkspropositionen begära principbeslut av riksdagen i organisationsfrågor och liknande utan närmare redovisning av förslagens konkreta innebörd. Att det i realiteten föreligger avsevärda svårigheter att under den korta allmänna motionstiden göra en analys av statsverkspropositionen, som möjliggör alternativa förslag, kan knappast förnekas. Härvidlag medför grundlagberedningens förslag ingen förbättring. Även på finansmaktens område blir förslagets totaleffekt snarast negativ från parlamentarisk synpunkt.

Även kapitlet om den del av kontrollen som gäller riksdagens granskning av regeringen antyder snarast en inskränkning av riksdagens reella makt. Stadgandet om riksdagens revisorer ger sålunda intrycket att dessa skulle få mera begränsade befogenheter än för närvarande. Detta är inte avsikten enligt motiven, men grundlagstadgandets avfattning ger en anvisning i denna riktning. Jag vill för min del understryka betydelsen av en väl utbyggd och effektivt fungerande parlamentarisk kontroll av regeringen. Rent principiellt kan man säga att riksdagens funktion i ett parlamentariskt system – och naturligtvis särskilt vid majoritetsparlamentarism – är en kontrollfunktion i vid mening. Vakthållningen kring regeringens möjligheter att kunna styra riket med den kraft och effektivitet, som samhällsutvecklingen anses kräva, borde enligt min mening ha motsvarats av en liknande vakthållning kring riksdagens kontrollmöjligheter.

I fråga om statschefen vill jag påpeka, att motiveringen inte redovisar de diskussioner av mera allmän natur som förts inom grundlagberedningen. Det framstår också som en brist att författningstexten inte alls anger statschefens uppgifter. Motiven borde på denna punkt enligt min mening ha på något sätt återspeglats i lagförslaget, så mycket hellre som statschefen skall kunna anses skild från sitt ämbete om han under viss tid inte fullgjort sina uppgifter.

Min helhetsbedömning är att grundlagberedningens förslag, om reservationerna bifalls, kommer att i huvudsak bibehålla den balans som nu råder mellan olika statsorgan,

kanske med någon förstärkning av riksdagens ställning. Avvisas de förslag, som förs fram i reservationerna, blir resultatet sannolikt en viss försvagning av riksdagens faktiska ställning. Som jag förut framhållit hade det varit både önskvärt och naturligt, om grundlagberedningen inriktat sitt arbete på att stärka riksdagens ställning som folkviljans företrädare. Det skulle ha gett de parlamentariska principerna ett mera reellt innehåll. Då det inte visat sig möjligt att nå enighet om en sådan allmän inriktning av arbetet, har jag ansett en bredare uppslutning kring i huvudsak status quo vara av större värde än ytterligare reservationer.

På sitt sätt allvarligare är bristen på en allmän analys av de grundläggande konstitutionella problemen i en nutida demokrati. Förslaget utgör nu väsentligen tekniska lösningar på en rad delproblem. Åtskilliga frågor är visserligen tagna var för sig av begränsad räckvidd, men sammanförda i ett helhetsperspektiv kan de lösningar som väljs få väsentlig betydelse för folkstyrelsens verklighet.

Till sist vill jag framhålla följande. Utredningsarbetet i författningsfrågan har bedrivits i en gemensam strävan efter förslag som kan vinna bred uppslutning. Till särskilt klart uttryck kom detta i den partiella författningsreformen 1968–1969. Den utgjorde en kompromiss mellan delvis svårförenliga ståndpunkter och var hårt bunden genom den partiuppgörelse som träffades före riksdagsbehandlingen. Riksdagens och remissinstansernas möjligheter att föra fram ändringsförslag blev därigenom starkt beskurna.

En strävan efter så stor enighet som möjligt har präglat även det fortsatta arbetet inom grundlagberedningen. Som raden av reservationer visar har emellertid denna strävan haft begränsad framgång. På vissa punkter har kompromisser nåtts som får antagas ha en bindande karaktär liknande den som utmärkte den förra författningsuppgörelsen. Det gäller statschefens ställning, lagprövningsrätten och skyddet för de medborgerliga rättigheterna. Reservationerna ger uttryck för delade meningar på ofta begränsade men nästan genomgående principiellt betydelsefulla punkter.

Det är enligt min mening av vikt att slå fast, att det förslag som nu läggs fram inte är politiskt uppbundet i vidare mån än som sagts nyss. Både partierna och remissinstanserna har ett helt annat utrymme för självständiga synpunkter än i fråga om den senaste partiella författningsreformen. Det är också alldeles ofrånkomligt att så måste vara fallet. Antagandet av en ny författning är en reform som berör hela vårt folk och alla våra myndigheter. Som förut påpekats kommer en lång rad av politiskt neutrala men sakligt viktiga frågor att ges en lösning. Det är vidare i hög grad angeläget att lagprodukten får en ingående teknisk granskning, innan den läggs fram för riksdagen och att alla invändningar blir beaktade utan politiska bindningar i förväg. Remissbehandlingen måste vara fri.

V Bilagor

Bilaga 1 Förteckning

över ärenden som behandlats av riksdagen eller kyrkomötet och som överlämnats till GLB för att beaktas vid fullgörandet av beredningens uppdrag e. d.

1. Riksdagens skrivelse 1956:275 med anledning av motion angående utredning om taxeringsmäns straffrättsliga ansvar (KU 1956:12)

uppdrag givet åt ämbetsansvarskommittén att i samråd med GLB verkställa den i skrivelsen åsyftade utredningen;

2. riksdagens skrivelse 1966:407 angående viss utredning rörande registrering av partibeteckningar (KU 1966:44)

överlämnad av Kungl. Maj:t för att beaktas vid fullgörandet av beredningens uppdrag;

3. motion nr 21 vid 1968 års kyrkomöte med hemställan att vid ett eventuellt genomförande av FU:s förslag kyrkomötets rätt att medverka vid kyrkolagstiftningen bibehålles

överlämnad för att hållas tillgänglig vid fullgörandet av beredningens uppdrag;

4. riksdagens skrivelse 1968:96 angående rösträtt vid vissa val för i Sverige bosatta utländska medborgare (KU 1968:10)

överlämnad av Kungl. Maj:t för att beaktas vid fullgörandet av beredningens uppdrag;

5. riksdagens skrivelse 1968:389 angående riksdagens informationsbehov (KU 1968:38)

överlämnad av Kungl. Maj:t för att beaktas vid fullgörandet av beredningens uppdrag;

6. riksdagens skrivelse 1969:102 angående stärkande av riksdagens kontrollmakt i en ny författning (KU 1969:17)

överlämnad av Kungl. Maj:t för att beaktas vid fullgörandet av beredningens uppdrag;

7. riksdagens skrivelse 1969:118 angående avskaffande av ordensväsendet (ABU 1969:14)

uppdrag givet åt beredningen av Kungl. Maj:t att pröva statschefens befogenheter även beträffande ordensväsendet;

8. riksdagens skrivelse 1969:312 angående avskaffande av adelsväsendet (KU 1969:28)

överlämnad till beredningen för att beaktas vid fullgörandet av dennas uppdrag;

9. riksdagens skrivelse 1971:211 jämte revisionsutredningens betänkande för prövning av i betänkandet behandlade frågor av betydelse för utformningen av nya grundlagsstadganden om riksdagens revisorer eller eljest av konstitutionell betydelse

överlämnad för beredningens prövning.

Därjämte har från justitiedepartementet översänts följande skrivelser:

10. riksdagens skrivelse i anledning av väckta motioner angående statschefens ställning (KU 1968:10);

11. skrivelse från rättschefen i finansdepartementet angående upphävande av stadgandet i 75 § RO.

Bilaga 2 Förteckning

över skrivelser som inkommit till GLB från enskilda eller sammanslutningar.

1. Från *Sveriges kommunistiska parti* med synpunkter på författningsdiskussionens aktuella huvudfrågor;

2. från *Arvid Rudlings Advokatbyrå* angående de i förslaget till ny regeringsform upptagna föreskrifterna om skydd för vissa medborgerliga rättigheter;

3. från *Per Jonsson* angående mandattidernas längd m m;

4. från *Uno Lundberg* och *Wilhelm von Döbeln* angående förordnande av särskild åklagare för åtal mot MO;

5. från *Jan Barklund* angående samordningen av de samhällsekonomiska planerings- och budgeteringsperiodernas längd med folkrepresentationens mandattid;

6. från *Gunnar Bodén* angående valsedlar och deras färg vid riksdags- och kommunalval m m;

7. från *Stockholms arbetarekommun* med hemställan att demonstrationsrätten måtte inskrivas bland övriga medborgerliga rättigheter;

8. från *centralstyrelsen i föreningen Norden* med hemställan att utredningen rörande utländska medborgares rösträtt vid kommunala val påskyndas och att möjligheten att som en första åtgärd ge denna rättighet till nordbor tillika överväges;

9. från *Georg I Nylén* med anhållan om beaktande av synpunkter på folkomröstning huruvida statschefen skall vara konung eller president;

10. från *föreningen Norden* med översändande av resolutioner av den 21–23 augusti 1970 för kännedom och eventuella åtgärder;

11. från *Svenska Samernas Riksförbund* med anhållan om att stadgandet om menighetsrätt i 77 § RF skall få kvarstå i grundlagen eller att det genom motivuttalanden eller i övergångsstadgande klargöres att avsikten ej är att upphäva bestående menighetsrätter eller försvaga skyddet för dessa;

12. från *Stockholms arbetarekommun* med översändande av motion 1971:166 angående republik jämte utlåtande över motionen.

Bilaga 3 Förteckning

över föreskrifter som innebär inskränkningar i de i 7 kap. 2 § andra och tredje styckena förslaget till RF angivna fri- och rättigheterna.

1. *Andra stycket*

1.1 Yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter

BrB 5:1 förtal
5:2 grovt förtal
5:3 förolämpning
15:1 mened
15:2 osann partsutsaga
15:3 ovarsam utsaga
15:7 falsk tillvitelse och vårdslös tillvitelse
15:10 osann försäkran och vårdslös försäkran
15:11 osant intygande och brukande av osann urkund

Anm. Det kan dock ifrågasättas huruvida de ovan uppräknade stadgandena i 15 kap. BrB verkligen innebär inskränkningar i den yttrandefrihet som medborgaren tillförsäkras genom det föreslagna grundlagsstadgandet.

BrB 16:4 störande av förrättning eller av allmän sammankomst
16:5 uppvigling
16:6 samhällsfarlig ryktesspridning
16:8 hets mot folkgrupp
16:8 a olaga diskriminering
16:11 otillåtet förfarande med pornografisk bild
16:12 förledande av ungdom
17:5 missfirmelse mot tjänsteman
17:6 beljugande av myndighet
18:1 uppror
BrB 19:1 högförräderi
19:2 krigsanstiftan
19:5 spionerі (se även under 1.2)
19:6 grovt spionerі (se även under 1.2)
19:7 obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift (se även under 1.2)
19:8 ryktesspridning till fara för rikets säkerhet
21:8 missfirmelse mot krigsman
21:10 uppvigling av krigsmän
22:1 landsförräderi och landssvek (i första hand sådan gärning som sägs i 1 st. 2 och 3 pp)
22:2 landsskadlig vårdslöshet (jfr anm. under BrB 22:1)
22:4 samröre med fienden
22:5 undergrävande av stridsviljan
22:6 försvarsskadlig ryktesspridning
RB 5:9 åtgärder med anledning av störande av domstolförhandling eller otillbörliga uttalanden inför rätta.

Kungörelsen (1913:380) om rätt för den som är bosatt i utlandet att giva eller medverka i offentlig föreställning m. m. i Sverige

1, 4 och 6 § § i vad dessa föreskrifter gäller dramatisk, litterär eller annan jämförlig föreställning (se även under 1.3)

Lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer (se även under 1.5)

Lagen (1949:680) om förbud mot spridning av vissa kartor m. m.

Allmänna ordningsstadgan (1956:617)

11–13, 19–20 §§ samt 29 § 1 st. 1–3 och 5 pp i vad dessa föreskrifter gäller teater- och biografföreställning o. dyl. (se även under 1.3)

Lagen (1956:618) om allmänna sammankomster

2–4, 10–11 §§ samt 15 § 1 st. 1–3 och 5 pp (se även under 1.3, 1.4 och 1.6)

Lagen (1958:213) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

8 § om begränsning i häktads etc. rätt att avsända (eller mottaga) brev eller annan försändelse (se även under 1.2 och 2.4)

Förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar

Lagen (1964:541) om behandling i fångvårdsanstalt

34 § om begränsning i intagens rätt att avsända (eller mottaga) brev eller annat skriftligt meddelande (se även under 1.2 och 2.4)

Lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

15 § om brevcensur (se även under 1.2 och 2.4)

Radiolagen (1966:755)

5 § om ensamrätt att avgöra vilka radioprogram som skall förekomma i rundradiosändning

8 §. 2 st. tillåter förhandsgranskning eller sändningsförbud i fråga om vissa bilder som återger Sverige eller del därav

Radioansvarighetslagen (1966:756)

2 § om yttrandefrihetsbrott

3 § 1 st. om programutgivares befogenheter

4 § om vem som skall hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott

Anm. Att lämna uppgifter kan ibland vara förbjudet eller ingå som ett moment i ett otillåtet förfarande, utan att man fördenskull kan tala om inskränkningar i yttrandefriheten, så som denna vanligtvis uppfattas. Det är i dessa fall mestadels fråga om osanna eller på annat sätt vilseledande uppgifter, som inte har något samband med nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället, men som är ägnade att medföra otillbörliga fördelar – vanligtvis av ekonomisk natur – för uppgiftslämnaren och ofta motsvarande skada för någon annan. De bestämmelser, som innefattar förbud mot att lämna uppgifter av här avsett slag, omfattas inte av stadgandena i 7 kap. 2 § andra stycket. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas stadgandena i BrB 9:1–3 (bedrägeribrotten) och 9:9 (svindleri), i 1 § lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens, i lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring och i skattebrottslagen (1971:69). Andra bestämmelser av liknande slag, som alltså inte heller innebär inskränkningar i yttrandefriheten, återfinnes i BrB 15:12 (missbruk av urkund), 15:13 (förnekande av underskrift) och 17:15 (föregivande av allmän ställning och föregivande av ställning såsom advokat).

1.2 Rätt till information: rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar

BrB	4:8	brytande av post- eller telehemlighet
	4:9	intrång i förvar
	17:9	brott mot rösthemlighet
	19:5	spioneri (se även under 1.1)
	19:6	grovt spioneri (se även under 1.1)
	19:7	st. 1 obehörig befattning med hemlig uppgift (se även under 1.1)
	19:9	olovlig underrättelseverksamhet
RB	5:1	om domstolsförhandling inom stängda dörrar

Lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.

1–3 och 7–9 §§ i vad dessa bestämmelser möjliggör förbud mot fotogra-

fering, avbildning, beskrivning, sjömätning och lodning

Lagen (1958:213) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

8 § om begränsning i häktads etc. rätt att (avsända eller) mottaga brev eller annan försändelse (se även under 1.1 och 2.4)

Lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslagen)

76 § 2 st. om förhör inom stängda dörrar

Lagen (1964:541) om behandling i fängvårdsanstalt

34 § om begränsning i intagens rätt att (avsända eller) mottaga brev eller annat skriftligt meddelande (se även under 1.1 och 2.4)

Lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

15 § om brevcensur (se även under 1.1 och 2.4)

1.3 Mötesfrihet: frihet att anordna och att deltaga i möten

Kungörelsen (1913:380) om rätt för den som är bosatt i utlandet att giva eller medverka i offentlig föreställning m. m. i Sverige

1, 4 och 6 §§ i vad dessa föreskrifter gäller dramatisk, litterär eller annan jämförlig föreställning (se även under 1.1)

Allmänna ordningsstadgan (1956:617)

11–13, 19–20 §§ samt 29 § 1 st. 1–3 och 5 pp i vad dessa föreskrifter gäller teater- och biografföreställning o. dyl. (se även under 1.1)

Lagen (1956:618) om allmänna sammankomster

2–4, 10–11 §§ samt 15 § 1 st. 1–3 och 5 pp (se även under 1.1, 1.4 och 1.6)

1.4 Demonstrationsrätt: rätt att ensam eller i grupp framföra krav och åsikter på allmän plats

Lagen (1956:618) om allmänna sammankomster

2, 3, 10 och 11 §§ samt 15 § 1 st. 1, 2 och 5 pp (se även under 1.1, 1.3 och 1.6)

1.5 Föreningsrätt: rätt att sammansluta sig med andra enskilda till förening

BrB 18:4 olovlig kårverksamhet

Lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer (se även under 1.1)

1.6 Religionsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra enskilda till trossamfund och att utöva sin religion

Religionsfrihetslagen (1951:680)

5 § krav på tillstånd för inrättande av kloster samt på viss ålder för att få upptagas i kloster

Lagen (1956:618) om allmänna sammankomster

2–4, 10–11 §§ samt 15 § 1 st. 1–3 och 5 pp (se även under 1.1, 1.3 och 1.4)

1.7 Rörelsefrihet: frihet att röra sig inom riket och att lämna riket

Samtliga författningsrum vari stadgas frihetsstraff eller annan frihetsberövande påföljd av brott

BrB 26:15 i vad därigenom möjliggöres föreskrifter om vistelseort etc.
28:6 d:o

RB 5:9 st. 2 tagande i häkte av den som stör förhandling
23:7–9 hämtning till och kvarhållande för förhör
24:1, 2 och 21 häktning
24:5 anhållande
24:7 gripande
25:1, 7 st. 3 reseförbud
36:20 st. 2 hämtning av vittne
36:21 häktning av tredskande vittne

44:3 st. 2 hämtning av svarande
44:5 hämtning av part
46:15 st. 1 hämtning av tilltalad
47:14 st. 2 d:o
47:15 hämtning av målsägande eller tilltalad
47:24 st. 2 p. 2 motsvarande tillämpning av 47:14 och 15

Lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.
2,3 och 7 §§ i vad dessa bestämmelser möjliggör förbud att beträda område av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen etc.

Kungörelsen (1940:471) om utfärdande inom riket av pass åt svensk medborgare för utrikes resa (passkungörelsen)
6 § om förutsättningarna för erhållande av pass
14 § 1 st. d)-g), 3 och 4 st om återkallande av pass m. m.

Kungörelsen (1941:836) om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehava giltigt pass

Värnpliktslagen (1941:967)
de bestämmelser i denna som reglerar värnpliktens innehåll

Militära rättegångslagen (1948:472)
29 § gripande
30 § försvarsarrest
36 § tagande i förvar

Krigssjukvårdslagen (1953:688)
8 och 9 §§ tjänsteplikt

Lagen (1954:579) om nykterhetsvård
13 § 2 mom. 2 st. hämtning till sammanträde med nykterhetsnämnden
18 § tvångsintagning på vårdanstalt
21 § 1 mom. omhändertagande
52 § 1 st. återhämtande till anstalt

Allmän tjänstepliktslag (1959:83)
jfr anm. under värnpliktslagen

Civilförsvarslagen (1960:74)
jfr anm. under värnpliktslagen; därjämte
37 och 38 §§ bortflyttningsförbund och inflyttningsförbud
59 § utrymning

Barnavårdslagen (1960:97)
27 § i vad därigenom möjliggöres föreskrifter om vistelseort etc.
29 och 31 §§ omhändertagande för samhällsvård
30 § omhändertagande för utredning
33 § tagande i förvar
42 § 3 st omhändertagande för fortsatt samhällsvård
43 § återupptagande av samhällsvård
94 § handräckning

Lagen (1964:450) om samhällsfarlig asocialitet
1 § intagning i arbetsanstalt

Polisinstruktionen (1965:686)
19, 20, 22 och 23 §§ omhändertagande

Lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall
1 § 1 och 2 st. beredande av vård
7 § omhändertagande
20 § återintagning
35 § handräckning

Lagen (1966:301) om rättspsykiatrisk undersökning
9 § intagning för undersökning på rättspsykiatrisk klinik
10 § handräckning

Smittskyddslagen (1968:231)
7, 8 och 13 §§ skyldighet att låta sig intagas eller kvarhållas på sjukhus och att där underkasta sig behandling
11 § isolering av befolkningen inom visst område

2. *Tredje stycket*

Svensk medborgare skall skyddas

2.1 mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna

Stadgan (1964:461) för universiteten och vissa högskolor (universitetsstadgan)
88 § om skyldighet för studerande att vara medlem i studentkår och i nation eller studentförening för fakultet

2.2 mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp

RB 28:11 kroppsvisitation
28:12 kroppsbesiktning
28:14 tagande av fingeravtryck

Lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.
10 § kroppsvisitation

Lagen (1941:282) om sterilisering
2 § sterilisering utan samtycke

Lagen (1944:133) om kastrering
2 § kastrering utan samtycke

Lagen (1948:450) om dödsstraff i vissa fall då riket är i krig
1 § dödsstraff

Militära rättegångslagen (1948:472)
37 § kroppsvisitation och kroppsbesiktning

Livsmedelsstadgan (1951:824)
26 § skyldighet att underkasta sig läkarundersökning; jfr 21 § andra stycket livsmedelslagen (1971:511)

Lagen (1958:428) om ympning mot smittkoppor
1–4 §§ ympningsplikt

Lagen (1958:642) ang. blodundersökning m. m. i mål om äktenskaplig börd eller vid utredning av faderskapet till barn utom äktenskap
1 och 2 §§ skyldighet att undergå blodprovstagning etc.

Lagen (1960:418) om straff för varusmuggling
19 § kroppsvisitation

Polisinstruktionen (1965:686)
18 § polismans användande av våld

Statstjänstemannalagen (1965:274)
27 § skyldighet att underkasta sig läkarundersökning

Lagen (1966:301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål
1, 2 och 8 §§ skyldighet att underkasta sig undersökning

Smittskyddslagen (1968:231)
6 § skyldighet att underkasta sig läkarundersökning

Kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten

2.3 mot husrannsakan i bostaden

BrB 17:13 st. 2 hindrande av förrättning (i den mån fråga är om inträde i bostad)

RB 28:1–2 husrannsakan (i den mån fråga är om undersökning av bostad)

Allmän förfogandelag (1954:279)
28 § (i den mån fråga är om undersökning av bostad)

Allmän ransoneringslag (1954:280)
21 § (i den mån fråga är om undersökning av bostad)

Hälsovårdsstadgan (1958:663)
82 § (i den mån fråga är om undersökning av bostad)

Lagen (1961:332) om handräckning vid taxeringsrevision
1 och 3 §§ (i den mån fråga är om undersökning av bostad)

Anm. Exekutionsmyndighets befogenhet att inträngа i bostad för att verkställa utmätning av lös egendom, återtagande av avbetalningsgods, vräkning etc. saknar uttryckligt författningsstöd men torde anses följa av sakens natur. Befogenheten framgår indirekt bl. a. av 60 § UL. Motsvarande torde gälla i fråga om polismyndighets möjligheter att inträngа i bostad under fullgörande av sin allmänna uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller av sina uppgifter enligt särskilda författningar (hämtning av barn enligt FB 21:3, lämnade av handräckning enligt 94 § barnavårdslagen eller 35 § lagen om beredande av psykiatrisk vård i vissa fall etc.). I fall av sistnämnda slag torde en befogenhet för polismyndighet att inträngа i bostad kunna härledas ur de författningar i vilka polismyndighetens uppgifter angives. I övrigt torde en sådan befogenhet, åtminstone i vissa fall, kunna utläsas ur 18 § polisintruktionen.

2.4 mot intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser och mot hemlig avlyssning

RB 27:1 och 2 tagande i beslag av post- och telegrafförsändelse

27:9 kvarhållande av post- och telegrafförsändelse

27:16 telefonavlyssning

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

4 § om kvarhållande av försändelse

5 § om telefonavlyssning

Lagen (1958:213) om behandlingen av häktade och anhållna m. m.

8 § om begränsning i häktads etc. rätt att avsända eller mottaga brev eller annan försändelse (se även under 1.1 och 1.2)

Lagen (1964:541) om behandling i fängvårdsanstalt

34 § om begränsning i intagens rätt att avsända eller mottaga brev eller annat skriftligt meddelande (se även under 1.1 och 1.2)

Lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

15 § om brevcensur (se även under 1.1 och 1.2)

Lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m.

Bilaga 4 Om definition av "krig"

Av Hans Blix

Behovet av en definition

Såväl i internationellrättsliga som i internrättsliga sammanhang har man behov av att definiera vad krig är. Då "krig" föreligger inträder nämligen åtskilliga rättsliga konsekvenser. Några exempel från internationella instrument är belysande. Montreux-konventionen av 22 juni 1936, som reglerar seglationen genom Bosporen gör skillnad mellan det fall att krig föreligger och det där fred råder. Ålandskonventionen av den 20 oktober 1921 (S.Ö. 1921:26) föreskriver att den demilitariserade zonen "i krigstid" skall anses som neutralt område. Genèveprotokollet av 1925 förbjuder användning av kemiska och bakteriologiska stridsmedel "i krig". Skyldighet för tredje part att iaktta neutralitet uppkommer vid "krig".

Också inom staterna är åtskilliga rättsliga konsekvenser knutna till existensen av krig. Detta gäller inte bara konstitutionella befogenheter av skilda slag utan också bestämmelser rörande eller i försäkringar, rörande egendom tillhörande medborgare i fientligt land o. s. v. För svensk del kan uppmärksammas att 22 kap. brottsbalken blir tillämpligt "då riket är i krig". De s. k. fullmaktslagarna blir likaledes tillämpliga vid "krig". De flesta av dem kan därutöver genom särskild förordning bringas i tillämpning i vissa andra allvarliga lägen.

I grundlagberedningens förslag till ny regeringsform används begreppet "krig" i flera paragrafer. I 9:9 stipuleras sålunda att "förklaring att riket är i krig" ej får givas utan riksdagens medgivande utom vid "väpnat angrepp mot riket". I kap. 12 om "krig och krigsfara" är rättsföljderna i vissa paragrafer knutna till "krig eller krigsfara". De situationer som täcks av detta uttryck är uppenbarligen betydligt vidare och tillämpningen av sådana bestämmelser behöver ej ställa tolkningen av begreppet "krig" på sin spets.

Flera bestämmelser i kap. 12 hänför sig emellertid enbart till begreppet krig. Paragraf 2 innehåller ett förbud mot val till riksdagen då "riket är i krig". Samma paragraf innehåller en regel om val "efter det att *kriget* eller krigsfaran har upphört. . ." I paragraf 6 föreskrivs att riksdagens krigsdelegation skall träda i riksdagens ställe "om riket kommer i krig och krigsförhållandena kräver det". För det fall att endast "omedelbar krigsfara" föreligger kräves annan beslutsform än då "krig" föreligger. I både paragraf 7 och 8 är det en förutsättning för tillämpning att "riket är i krig".

Då sålunda gällande och tilltänkt svensk lagstiftning hänvisar till "krig" som förutsättning för vissa reglers tillämplighet, är det uppenbarligen av intresse att undersöka om innebörden av begreppet kan preciseras. Det

är inte självklart att begreppet har samma innebörd i varje bestämmelse där det förekommer, inte heller att det internrättsligt begagnade begreppet är identiskt med det krigsbegrepp som skilda internationellrättsliga regler grundar sig på. Det borde emellertid vara ett praktiskt och principiellt önskemål att – om möjligt – uppnå en i alla sammanhang tillämplig definition av "krig". Uppenbart är exempelvis att de interna svenska regler som skall iakttas, då landet är neutralt, bör bygga på en bestämning av "krig" som är också internationellrättsligt hållbar. Det kan därför vara lämpligt att först redovisa de försök som man gjort att i internationella sammanhang fixera begreppet "krig" och de svårigheter som de mött.

Det internationella begreppet "krig"

Det kan redan inledningsvis noteras att de svårigheter som i internationella sammanhang ofta förelegat att avgöra om ett tillstånd är "krig" har lett till att man numera i allt större omfattning upphört att knyta regler till existensen av krigstillstånd och i stället använt sig av begrepp som "väpnad konflikt" eller "väpnat angrepp". Trots denna klara moderna tendens är begreppet "krig" likväl fortfarande centralt i flera internationella sammanhang. Desto mer besvärande är det att någon entydig innebörd ej kan anges. Detta beror förvisso inte på att ansträngningar skulle saknats att fixera begreppet.

Betydelsen av krigsförklaring

Den tredje Haagkonventionen av 1907 utgjorde ett försök att införa en procedur genom vilken existensen av krig kunde klart fastställas. Art. 1 lyder:

"De fördragsslutande parterna erkänna, att fientligheter dem emellan icke böra taga sin början utan föregående otvetydigt tillkännagivande, avfattat antingen i form av en motiverad krigsförklaring eller i form av ett ultimatum med villkorlig krigsförklaring."

Art. 2 lyder:

"Krigstillståndet bör utan dröjsmål bringas till de neutrala makternas kännedom och skall med avseende på dem icke gälla förrän de mottagit en notifikation härom, vilken kan meddelas även på telegrafisk väg. Dock äga de neutrala makterna icke att åberopa sig på uteblivandet av notifikation, om det otvetydigt ådagalägges, att de i själva verket hade kännedom om krigstillståndet."

De ansträngningar på procedurplanet som de ovan citerade konventionsbestämmelserna avspeglar att skapa en fastare utgångspunkt för regler som anknyter till existensen av krigstillstånd, misslyckades. Exemplen är många på väpnade konflikter av större och mindre omfattning vilka utbrutit utan krigsförklaringar eller ultimata och utan notifikationer till utanförstående neutrala stater. Icke desto mindre måste givetvis de internationellrättsliga reglerna rörande krigföring – regler om behandling av sårade, sjuka, fångar etc. – tillämpas i dessa krig och krigstillståndet som grund härför konstateras på annat sätt än genom parternas formella förklaringar. Detsamma gäller de neutralitetsrättsliga reglerna. Det finns t. o. m. exempel på konflikter som av båda parter förnekats vara krig, fast stridshandlingar i stor skala förelegat. Detta var fallet beträffande de japansk-kinesiska konflikterna 1931 och 1937. Även i dessa fall kan man fråga sig om inte de internationellrättsliga reglerna rörande krigföring måste anses vara i princip tillämpliga.

Om stridshandlingar och krigstillstånd förekommer utan krigsförklaringar, så finns också fall av motsatsen, d. v. s. krigsförklaringar utan att stridshandlingar förekommer eller förutses. Det kan kanske betvivlas att regler om krigföring, neutralitet m. m. skulle bli att tillämpa i sådana s. k. papperskrig.

Slutsatsen av vad som ovan sagts om staternas praxis måste vara att förekomsten respektive avsaknaden av krigsförklaring, trots den tredje Haagkonventionens syfte, inte kan tillmätas någon avgörande och självständig betydelse för frågan huruvida krig i internationellrättslig bemärkelse föreligger och därmed för frågan om de internationell-

rättsliga regler som anknyter till detta tillstånd skall tillämpas. Denna slutsats skulle måhända inte accepteras av alla. Ännu i vissa aktuella förslag till definition av "aggression" inkluderas "krigsförklaring" som "aggression".

Med slutsatsen ovan är ingalunda uteslutet att en krigsförklaring skulle vara konklusiv på det internrättsliga planet. Det är tvärtom sannolikt att internrättsliga regler som är anknutna till krigstillstånd måste tillämpas i en stat där krigsförklaring avges, även om det gäller en "pappersförklaring".

Faktiska stridshandlingar

Medan krigsförklaringar eller frånvaron av sådana på det internationella planet således ej kan tillmätas avgörande betydelse för frågan om regler anknutna till krigstillstånd är att tillämpa, är det i stället den *faktiska förekomsten av väpnade stridshandlingar* som tillskrives betydelse. I många fall är omfattningen och det uppenbara syftet med sådana handlingar av den arten att några tvivel om att "krig" föreligger knappast uppstår. I andra fall reser detta generella kriterium emellertid svåra frågor. Är varje förekomst av väpnade stridshandlingar mellan stater krig? Försvinner krigstillståndet så snart stridshandlingarna upphör?

Under NF:s tid uppstod speciella svårigheter i bedömningen av begränsad våldsanvändning och våldsanvändning för begränsade ändamål, såsom väpnad intervention för speciella ändamål, väpnade repressalier. Sådan våldsanvändning benämndes ofta "measures short of war" – ett uttryck som i sig själv naturligtvis utgör ett ställningstagande i sakfrågan. Ett exempel utgjorde Italiens bombardemang av ön Korfu. Detta hävdades ej ha haft fientligt syfte utan endast ändamålet att säkra gottgörelse från Grekland för mordet på den italienske generalen Tellini i Grekland. En juristkommitté som tillsattes av NF:s råd förklarade att tvångsåtgärder som ej var avsedda att utgöra krigshandlingar kunde vara förenliga eller oförenliga med förbundsakten. Det fick avgöras av NF:s råd i varje enskilt fall. Kommittén tillmätte sålunda den våldsutövande partens *avsikt* betydelse. Ekon av denna inställning har hörts i FN:s diskussioner om definition av aggression, där västliga stater hävdat att avsikten bakom en parts användning av väpnat våld är relevant för karakteriseringen av detta våld.

Det är inte svårt att hitta argument för denna position. Ett isolerat bombardemang, utfört av misstag bör, om möjligt, ej stämplas som inledning till krig. Det kan vara önskvärt att de internationella rättsliga reglerna i möjligaste mån undviker att trappa upp begränsad våldsanvändning genom att även till sådan knyta alla rättsliga följder som är förknippade med krig.

Det problem som ovan berörts har förblivit olöst. Väpnade aktioner av typen Kuba-"karantänen", interventionen i Dominikanska republiken, begränsade till tid och omfång eller syfte faller inte självklart inom det internationellrättsliga begreppet krig. Olägenheten av denna osäkerhet är något reducerad av att viktiga moderna internationellrättsliga regler ej utgår från krig som grund för tillämplighet. FN-stadgan förbjuder sålunda inte bara krig utan också bruk av eller hot om våld i internationella förbindelser. Säkerhetsrådet är behörigt att ingripa inte bara vid "aggression" utan redan vid bruk av eller hot om våld. Genèvekonventionerna är tillämpliga vid internationella väpnade konflikter. Huruvida begränsningar i syftet eller omfånget i det använda våldet möjligen kan beta det karaktären av krig blir med avseende på dessa regler irrelevant.

Trots de nya regler som tillkommit på det internationella planet kvarstår betydande rättsliga svårigheter i karakteriseringen av skilda påtryckningsmedel. Meningsskiljaktigheter kan således uppkomma om huruvida en "väpnad konflikt" alls föreligger.

I samband med arbetet på en definition av begreppet "aggression" har starka meningsmotsättningar förelegat om karakteriseringen av s. k. indirekt aggression, varmed avsetts försök att vinna kontroll över ett land med hjälp av infiltration av väpnade styrkor, subversiva aktioner och dylikt.

Vid denna typ av konflikt kan det givetvis ofta vara svårt att fastställa huruvida en främmande makt verkligen är engagerad eller om det är fråga om en genuin, inre upprorsrörelse. I det senare fallet kan en "väpnad konflikt" givetvis ej anses föreligga – inte heller "krig". Även om denna aspekt icke komplicerar frågan, utan det är klart att en främmande stat står bakom exempelvis infiltration av gerilla, kan det vara problematiskt att avgöra vilken kategori aktionen skall anses falla inom. Naturligtvis har det inget egenintresse att examinera aktioner och sätta etikett på dem. Det är uteslutande för att kunna avgöra vilka rättsliga konsekvenser som den har som behovet uppstår att avgöra vilken kategori som en aktion faller inom.

Beträffande subversion och infiltration har man framför allt frågat huruvida de är att betrakta som eller jämställa med "väpnade angrepp". Endast i sådant fall inträder nämligen enligt art. 51 i FN-stadgan rätten att gripa till våld i självförsvar, med mindre denna artikel ges en vid tolkning. På denna fråga har skilda synpunkter anförts. Det har, för det första, hävdats att det vore orimligt och orealistiskt att kräva att stater som utsätts exempelvis för väpnad infiltration från baser i ett grannland skulle avstå från att i självförsvar angripa dessa baser och nöja sig med anfall mot styrkor som redan infiltrerats. Mot detta resonemang har hävdats att rätten till självförsvar lätt skulle kunna missbrukas till att legitimera regelrätta anfallskrig, om svårverifierbara påståenden om infiltration av väpnade, subversiva styrkor skulle betraktas som väpnat angrepp och vara nog för att motivera stridshandlingar mot annan stat. Dessa skilda ståndpunkter står fortfarande emot varandra utan att någon enhetlig tolkning av FN-stadgans begrepp "väpnat angrepp" förefaller vara i sikte.

Även de neutralitetsrättsliga reglernas tillämplighet kan vara problematisk vid konflikter som utspelas med subversion och infiltration. Måste utanförstående stater iaktta dessa regler i sin handel med de stater som är inblandade i sådana konflikter? Har dessa, å sin sida, rätt att ingripa mot neutral sjöfart, så snart de bedömer att krig föreligger?

Andra internationellrättsliga reglers tillämplighet i ovan beskrivna konfliktform reser mindre svårigheter. Säkerhetsrådets behörighet att ingripa – även med våld – inträder sålunda enligt art. 39 i FN-stadgan redan vid hot om våld mellan stater. Genèvekonventionerna blir tillämpliga redan vid "väpnad konflikt" och det finns en klar tendens att av humanitära skäl tolka Haagkonventionerna extensivt så att de täcker inte endast fall av "krig" utan även av "väpnad konflikt".

När upphör krigstillstånd – internationellt?

Frågan om när "krig" eller "väpnad konflikt" skall anses ha upphört har givetvis stor praktisk betydelse, men har behandlats mindre ymnigt än frågan om dessa tillstånds inträde. I Mellersta Östern-konflikten har krigstillstånds fortvaro efter vapenstillestånd och en längre tids faktiska frånvaro av stridshandlingar dock varit mycket diskuterad. På arabiskt håll har man hävdat att krigstillståndet fortbestått trots vapenvila och avsaknad av stridshandlingar och man har härmed sökt legitimera åtskilliga annars icke tillåtliga åtgärder mot sjöfarten. En del stater som utsatts för sådana åtgärder har å andra sidan protesterat häremot och underkänt påståendet att krigstillstånd förelåg.

På det internationella planet kan man således vid sidan av konventionella krig konstatera högst varierande former av våldsanvändning mellan stater och en varierande nomenklatur för sådant våld: infiltration, subversion, intervention, karantän, blockad, protektion, "hot pursuit". Svårigheter föreligger ofta att avgöra huruvida rättsliga följder som är knutna till "krig", "väpnat angrepp" eller "väpnad konflikt" är att tillämpa i de skilda fallen. Svårigheterna accentueras av att något auktoritativt avgörande av frågan mera sällan står att få, vare sig i säkerhetsrådet eller i generalförsamlingen.

Man nödgas som slutsats konstatera att någon enhetlig uppfattning ej föreligger om den exakta innebörden av det internationell-

rättsliga begreppet "krig", ehuru detta förfarande är relevant i flera sammanhang. Denna osäkerhet har t. o. m. lett till en tendens att i moderna internationella instrument undvika begreppet. Om någon lärdom för internrättslig del kan dras av den internationella erfarenheten, skulle den väl närmast vara att en del interna regler som traditionellt blivit tillämpliga vid "krig" under moderna förhållanden kan behöva göras tillämpliga även i konfliktsituationer som inte motsvarar den konventionella bilden av "krig" och som därför eventuellt behöver en annan och vidare benämning i de rättsliga reglerna.

"Krig" och "väpnat angrepp" i intern lagstiftning

På staternas interna plan – i motsats till det mellanstatliga planet – finns det möjlighet till auktoritativa avgöranden att "krig" respektive "väpnat angrepp" eller "väpnad konflikt" föreligger. Konstateranden härav göres normalt av den exekutiva makten i vederbörande stat. För Sveriges del föreskrives i 15 § av beredskapskungörelsen av 3 juni 1960 (SFS 1960:515):

> "Har riket kommit i krig, låter Kungl. Maj:t giva beredskapslarm, därest så icke redan skett enligt förordnande av Kungl. Maj:t och kungör därjämte att krigstillstånd inträtt."

Uppgiften kan förefalla vara att enkelt konstatera fakta. Att den lagts på Kungl. Maj:t kan te sig motiverat dels av att regeringen får antas ha den bästa överblicken av situationen och därmed bäst kunna bedöma den, dels av att så många viktiga rättsliga följder är knutna till inträdet av krigstillstånd att detta måste konstateras centralt och auktoritativt.

Den ovan citerade bestämmelsen är emellertid förbunden med åtskilliga svårigheter. Man kan till att börja med fråga sig om konstaterandet av krigstillstånd är en kompetens som exklusivt tillkommer Kungl. Maj:t eller om det finns lagbestämmelser som träder i kraft vid eller kan bringas i tillämpning vid krig, även om kungörande från Kungl. Maj:ts sida ej skett eller om krigstillståndet konstaterats av annan än Kungl. Maj:t. Den genomgång av bestämmelser som nedan skall göras visar att det senare är fallet.

Ehuru vidare i kanske de flesta fall ett krigsutbrott är otvetydigt med regelrätta anfall från luft och hav, kan bedömningen av läget i andra fall vara grannlaga. Redovisningen av problem vid definition av "krig", "väpnat angrepp" och "väpnad konflikt" på det internationella planet visar vilka betydande variationer i typen av stridshandlingar som kan komma i fråga och överväganden som detta kan ge upphov till. Några exempel kan konkretisera det sagda. En landsättning i och ockupation av en mycket begränsad del av territoriet kan ha ägt rum i det påstådda syftet att skydda dess neutralitet mot anfall av annan stat. Svenskt militärt flyg kan ha anfallits i internationellt luftrum. En strategiskt viktig järnvägslinje i landet kan ha ockuperats och det kan vara oklart i vilken utsträckning främmande makts väpnade styrkor medverkar. Subversiva inhemska grupper kan tänkas ha upprättat gerillaförband med utländska vapen och rådgivare och få kontroll över delar av territoriet. Blockad av vissa kuststräckor kan ha etablerats av främmande flotta. Isolerat luftbombardemang kan ha företagits över svensk stad med hot om ytterligare stridshandlingar, därest framställda krav ej efterkommes. Främmande styrkor kan ha trängt in i förföljande – "hot pursuit" – av andra främmande styrkor som flytt in i landet och ännu ej hunnit interneras.

Variationsmöjligheterna är stora. Regeringens formella karakterisering av situationen i ett givet läge kan antas bli påverkad av flera faktorer. Med hänsyn till internationella rättsliga och politiska konsekvenser kan landet tänkas i vissa fall ha direkt intresse av att karakterisera läget som "krig" eller stridshandlingarna som "väpnat angrepp". Detta kan vara fallet för att begära att FN:s sanktionsmaskineri skall sättas i omedelbar och full tillämpning.

I andra fall kan den tvärtom ha intresse av

att undvika båda eller någon av dessa etiketter på grund av deras internationella rättsliga och politiska konsekvenser. Den kan tänkas ha hopp om att motparten skall kunna påverkas, så att det blir möjligt att eliminera vidare stridshandlingar och därför vilja undvika deklarationer som kan ge intryck av motsatt förväntan. Den kan i andra fall vara osäker om krigsavsikt verkligen föreligger bakom stridshandlingar som företagits. Instruktionen för krigsmakten under fred och neutralitet (IKFN), vilken inte gäller då Sverige är i krig, förutser i ett flertal bestämmelser möjligheten av att stridshandlingar företas inom eller mot svenskt territorium och ger regler för hur de skall mötas. Att sådana stridshandlingar som kan förekomma utan fientlig avsikt – orsakade av felorientering eller andra misstag – inte bör få leda till krigstillstånd är lättförståeligt. Man har emellertid – uppenbarligen med rätta – utgått ifrån att stridshandlingar kan förekomma i fientlig avsikt inom eller mot rikets territorium utan att fredstillståndet nödvändigtvis behöver upphöra. Syftet med den fientliga aktionen kan vara begränsat. Det kan gälla en aktion som är isolerad och inte ingår i en större plan eller ens är centralt beordrad o. s. v. I sådana fall kan man vilja rubricera aktionen som en kränkning.

Stridshandlingar inom eller mot riket kan tänkas vara av sådan art att man kan vilja bringa i tillämpning en rad interna bestämmelser som primärt är avsedda för krigsfall utan att kungöra krigstillstånd. För sådana lägen blir det uppenbarligen betydelsefullt att ifrågavarande regler och befogenheter kan bringas i tillämpning på vidare indikationer än "krig" och "väpnat angrepp". Som framgår av genomgången nedan av en rad bestämmelser är detta i stor utsträckning möjligt. De önskemål – som också föreligger – att strängt begränsa tillämpningsmöjligheten av långtgående befogenheter för regeringen eller regler som är starkt ingripande har i motsvarande mån fått eftersättas.

Brottsbalken

Ett flertal av krigsartiklarna i brottsbalken, kap. 22, bringas i tillämpning "då riket är i krig". Ett mindre antal av bestämmelserna blir tillämpliga redan då Kungl. Maj:t förordnat om beredskapstillstånd. Emellertid stipuleras i BrB 22:16 att Kungl. Maj:t kan förordna att vad i såväl kap. 22 som i kap. 19 och 21 stadgas "för det fall att riket är i krig skall i tillämpliga delar gälla jämväl beträffande brott som förövas under annan tid" i den mån det finnes påkallat "med hänsyn till *krigsfara*, vari riket befinner sig, eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden". Med krig jämställes också det fallet att riket är "helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer". Bestämmelserna i BrB 22:16 synes ge den erforderliga behörigheten att bringa straffbestämmelser som är främst avsedda för krigsfall i tillämpning även i vissa lägen som man icke önskar karakterisera som krig.

Tillträdeskungörelsen av 1966

Tillträdeskungörelsen gäller under fred och under krig i vilket Sverige är neutralt. Bestämmelserna i 15–29 §§, som avser lägen då Sverige är neutralt och som ersätter den tidigare neutralitetskungörelsen, träder i tillämpning "när Kungl. Maj:t förordnar därom". Ehuru förordnande om tillämpning av dessa neutralitetsbestämmelser logiskt måste förutsätta att man anser att "krig" råder mellan främmande makter har något konstaterande av att sådant tillstånd föreligger inte gjorts till villkor för sådant förordnande. Något formellt villkor har över huvud taget ej uppställts härför. Detta kan tänkas vara en fördel i ett läge då det ter sig önskvärt att iaktta neutralitetsföreskrifterna men då krigstillståndet mellan de främmande staterna förnekas av någon eller flera av dem.

Enligt 3 § i kungörelsen upphör den att gälla "om Sverige kommer i krig". Denna föreskrift synes ej ge någon handlingslatitud i lägen då krigstillståndet är något osäkert eller då man av någon anledning icke gärna

vill formellt konstatera det. En förklaring om att kungörelsen upphört att gälla kan inte gärna tolkas på annat sätt än att regeringen anser att riket är i krig. Formellt förutsätts inte ens någon deklaration av regeringen. De myndigheter som har att tillämpa kungörelsen måste väl dock i första hand avvakta en sådan deklaration.

Krigsinstruktionen för länsstyrelserna

I 1 § av Krigsinstruktionen av 12 januari 1962 för länsstyrelserna (SFS 1962:4) stipuleras att bestämmelserna skall träda i tillämpning om riket kommer "i krig". Enligt 9 § 2 mom. medför beredskapslarm, vilket Kungl. Maj:t har att ge då riket har kommit i krig, att bl. a. krigsinstruktionen för länsstyrelserna träder i tillämpning. I själva instruktionen göres dess tillämplighet dock formellt ej beroende av att beredskapslarm givits eller att Kungl. Maj:t kungjort att krigstillstånd inträtt. Möjlighet finns vidare enligt 1 § av instruktionen för Kungl. Maj:t att förordna om tillämplighet av bestämmelserna utan att något som helst kriterium på situationen angivits.

Fullmaktslagarna

Det finns inte skäl att här granska terminologin i samtliga s. k. fullmaktslagar. En vanlig konstruktion i dem förefaller att vara att de träder i tillämpning då riket "kommer i krig" samt, om Kungl. Maj:t därom särskilt förordnar, vid krigsfara. Regeringen har med denna konstruktion uppenbarligen möjlighet att sätta lagarna i kraft även i konfliktsituationer som den kan vilja undvika att karakterisera som krig.

Rent formellt förefaller dessa lagar att automatiskt träda i kraft då riket kommer i krig. (Jfr Betänkandet till svensk FN-lag. SOU 1970:19 s. 63). Deras tillämplighet har inte gjorts beroende av att krigstillståndet kungöres av Kungl. Maj:t. Någon måste emellertid konstatera att krig råder för att lagarna skall tillämpas och det kan väl förväntas att berörda myndigeter i första hand kommer att avvakta besked härom från Kungl. Maj:t och undvika att själva göra bedömningen.

Promemorian avslutades med en genomgång av användningen av begreppen "krig", "krigsfara" och "väpnat angrepp" i ett tidigare arbetsutkast till regeringsform. Detta avsnitt av promemorian har här uteslutits. Hänvisningarna i texten till paragrafer i regeringsformen har också justerats att avse det av beredningen framlagda förslaget.

Bilaga 5–13

Bil. 5 Antalet propositioner[1] samt spridningen i propositionsavlämnandet åren 1955 – 1971

År	Antal	Därav		Av vårsessionens propositioner avlämnades[4]							Efter propositionstidens utgång[5]
				–10.2	11.2–10.3	11.3–12.4	13.4–	Sista veckan av propositionstiden[5]	Sista propositionsdagen		
		Vs[2]	Hs[3]						Datum	Antal	
1955	217	199	18	65	60	60	14	15	11/4	1	15
1956	201	181	20	58	43	67	13	22	10/4	10	14
1957	194	179	15	55	43	73	8	19	11/4	5	8
1958A	161	161	–	50	30	73	8	19	11/4	6	9
1958B	57	40	17	–	–	–	–	–	–	–	–
1959	186	160	26	46	33	65	16	19	12/4	4	16
1960	190	166	24	40	34	75	17	25	11/4	7	17
1961	202	170	32	37	27	77	29	26	11/4	16	29
1962	203	175	28	44	36	83	12	22	11/4	9	12
1963	202	170	32	28	37	85	20	20	11/4	14	20
1964	204	165	39	42	24	79	20	24	10/4	7	20
1965	180	135	45	22	17	83	13	18	12/4	0	13
1966	162	127	35	28	15	75	9	16	11/4	0	9
1967	175	136	39	26	21	77	12	35	11/4	24	12
1968	171	126	45	19	20	81	6	29	10/4	4	6
1969	171	116	55	13	21	71	11	31	13/4	0	11
1970	205	136	69	19	25	65	27	27	13/4	9	18
1971	181	117	64	13	15	76	13	18	12/4	0	13

[1] I antalet propositioner ingår även Kungl. Maj:ts skrivelser och öppna brev till riksdagen.
[2] Under rubriken "vårsession" har upptagits även 1958 års B-riksdags arbetsperiod under sommaren.
[3] Under rubriken "höstsession" har upptagits även 1958 års B-riksdags arbetsperiod under hösten.
[4] Såsom avlämningsdag har räknats den dag propositionen inlämnades till kammarkanslierna.
[5] Propositionstiden för budgetpropositioner är 70 dagar och för övriga propositioner 90 dagar räknat från riksdagens öppnande. I tabellen är det 90-dagarsperioden som avses.

Bil. 6 Antalet motioner med fördelning på den allmänna motionstiden, vårsessionen i övrigt och höstsessionen åren 1965 – 1971

År	Motioner avgivna under									Antal motionsärenden hela året
	Allmän motionstid			Vårsessionen i övrigt			Höstsessionen			
	FK	AK	Antal motionsärenden	FK	AK	Antal motionsärenden	FK	AK	Antal motionsärenden	
1965	611	715	735	154	181	199	55	79	82	1 016
1966	642	789	814	117	142	159	51	54	60	1 033
1967	684	851	870	176	214	222	68	79	87	1 179
1968	743	949	967	225	278	297	69	86	92	1 356
1969	890	1 017	1 055	170	204	225	72	88	95	1 375
1970	995	1 152	1 208	254	310	334	133	143	170	1 712
1971	1 199		1 199	289		289	155		155	1 643

Bil. 7 Antalet utskottsbetänkanden åren 1955 – 1971
(I tablån har icke medtagits sammansatta och särskilda utskott)

År	UU		KU		SU		BeU		BaU		lLU		2LU		3LU		JoU		ABU		Summa		
	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	Hela året
1955	4	2	21	1	159	36	53	6	35	5	38	3	36	4	27	6	30	13	17	–	420	76	496
1956	4	1	16	1	160	68	50	10	34	6	35	3	40	20	25	3	33	11	23	–	420	123	543
1957	8	2	18	–	141	44	48	6	34	3	36	2	36	3	24	2	33	7	29	–	407	69	476
1958	6	2	16	9	109	107	47	25	26	17	25	15	25	19	21	4	27	14	17	4	319	216	535
1959	5	3	19	5	139	55	54	16	42	6	28	2	41	9	21	6	34	5	25	–	408	107	515
1960	5	1	24	3	150	60	72	13	33	6	38	4	51	20	29	5	35	8	29	–	466	120	586
1961	8	2	17	2	144	52	66	13	31	4	47	4	53	21	28	2	35	7	30	–	459	107	566
1962	8	1	19	4	156	43	57	11	32	6	41	4	33	12	36	9	27	10	48	7	457	107	564
1963	7	4	13	3	155	65	49	13	25	8	37	15	59	19	30	13	18	6	35	5	428	151	579
1964	6	7	21	19	146	64	59	9	41	8	34	18	54	18	35	9	20	10	41	19	457	181	638
1965	9	1	31	17	140	55	38	20	51	16	29	12	54	26	27	9	19	11	40	16	438	183	621
1966	7	5	38	8	125	39	48	15	44	19	34	13	50	28	48	14	15	15	49	10	458	166	624
1967	10	4	35	25	129	82	51	14	42	22	41	23	50	26	48	16	31	9	41	17	478	238	716
1968	10	4	22	18	142	59	47	25	54	17	38	19	47	26	51	21	32	16	43	14	486	219	705
1969	13	11	26	26	123	68	51	25	39	15	40	20	60	29	44	20	29	28	50	3	475	245	720
1970	13	2	43	6	142	85	47	20	54	36	48	34	54	42	57	35	36	17	48	31	542	308	850

	KU		FiU		SkU		JuU		LU		UU		FöU		SfU		SoU		KrU		UbU		TU		JoU		NU		InU		CU			
	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H	V	H		
1971	39		34		42		15		13		12		15		31		25		18		21		13		46		27		19		19		389	
		39		20		31		14		15		10		9		12		20		12		12		15		23		28		19		13		292	681

Bil. 8 Antalet framställda och besvarade interpellationer åren 1955 – 1971

År	Våren			Hösten			Hela året	Därav obesvarade
	FK	AK	Summa	FK	AK	Summa	FK + AK	
1955	20	39	59	13	29	42	101	3
1956	24	87	111	9	38	47	158	10
1957	24	68	92	13	35	48	140	7
1958A	16	68	84				84	20
1958B	16	64	80				80	6
1959	26	69	95	10	40	50	145	9
1960	28	97	125	16	49	65	190	10
1961	34	83	117	11	43	54	171	7
1962	38	93	131	24	41	65	196	10
1963	30	86	116	28	73	101	217	4
1964	35	85	120	16	48	64	184	12
1965	22	70	92	18	56	74	166	6
1966	38	75	113	26	72	98	211	32
1967	57	109	166	35	77	112	278	4
1968	35	100	135	23	50	73	208	10
1969	25	92	117	30	77	107	224	11
1970	45	73	118	21	56	77	195	5
1971	124[1]			98			222	3

[1] Därav 1 återkallad

Bil. 9 Antalet framställda och besvarade enkla frågor åren 1955 – 1971

År	Våren			Hösten			Hela året	Därav obesvarade
	FK	AK	Summa	FK	AK	Summa	FK + AK	
1955	7	49	56	2	21	23	79	4
1956	3	31	34	5	27	32	66	4
1957	11	62	73	1	15	16	89	3
1958A	6	27	33	–	–	–	33	3
1958B	4	15[1]	19	3	32	35	54	3
1959	4	33	37	6	21	27	64	3
1960	5	52	57	2	24	26	83	3
1961	3	38	41	8	26	34	75	3
1962	8	32	40	3	27[2]	30	70	4
1963	14	40	54	6	18	24	78	6
1964	42	106	148	27	51	78	226	7
1965	19	100	119	21	101	122	241	3
1966	36	114	150	14	95	109	259	4
1967	56	167	223	36	93	129	352	0
1968	67	183	250	22	80	102	352	13
1969	47	179[3]	226	22	108	130	356	5
1970	59	194	253	32	88	120	373	3
1971	276[4]			134[5]			410	8

[1] Därav 1 återkallad
[2] Därav 1 återkallad
[3] Därav 1 återkallad
[4] Därav 3 återkallade
[5] Därav 1 återkallad

Bil. 10 Antalet plenitimmar i kamrarna under åren 1955 – 1971 med fördelning på vår- och höstsession

År	Våren				Hösten		Hela året	
	Totalt		Därav i maj					
	FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK	AK
1955	175	228	41 %	37 %	41	63	216	291
1956	186	245	52 %	51 %	46	77	232	322
1957	166	233	48 %	47 %	34	58	200	291
1958[1]	108	188	–	–	45	77	205	345
1959	165	243	44 %	45 %	59	95	224	338
1960	181	272	43 %	41 %	43	73	224	345
1961	166	231	43 %	44 %	42	77	208	308
1962	194	276	43 %	45 %	49	68	243	344
1963	191	257	42 %	44 %	55	95	246	352
1964	218	278	40 %	37 %	69	112	287	390
1965	189	268	44 %	42 %	61	118	250	386
1966	191	287	29 %	27 %	63	109	254	396
1967	209	317	42 %	39 %	92	144	301	461
1968	216	307	45 %	42 %	73	100	289	407
1969	195	295	35 %	36 %	88	135	283	430
1970	236	303	43 %	44 %	83	127	319	430
1971	405		38 %[2]		205		610	

[1] Dessutom under sommarmånaderna 52 timmar för FK och 80 timmar för AK
[2] I maj och juni

Bil. 11 Antalet plenitimmar och avgjorda utskottsbetänkanden i andra kammaren med fördelning på månad åren 1967 – 1970 samt motsvarande uppgifter för enkammarriksdagen år 1971

Månad	1967				1968				1969				1970				1971			
	tim. min.		bet.		tim. min.		bet.		tim. min.		bet.		tim. min.		bet.		tim. min.		bet.	
Januari	35.01		0		36.30		0		6.04		0		28.30		4		47.14		2	
Februari	29.43		60		21.09		72		42.38		54		17.37		46		19.55		28	
Mars	57.52		111		77.59		131		76.50		101		39.12		109		97.45		97	
April	69.33		157		43.09		108		62.25		157		85.20		176		86.07		87	
Maj	124.43		151		127.36		176		106.43		164		133.06		208		121.22		118	
Juni		317		479		307		487		295		476		304		543	33.18	405	57	389
Oktober	3.49		6		7.12		11		25.11		11		22.40		15		15.27		29	
November	83.53		150		45.38		126		45.36		118		41.49		159		77.22		149	
December	56.20	144	83	239	47.31	100	81	218	64.46	135	116	245	61.58	126	134	308	112.10	205	114	292
Summa		461		718		407		705		430		721		430		851		610		681

Bil. 12 Kvällsplena i andra kammaren åren 1955 – 1970 samt i enkammarriksdagen år 1971

År	Antal	Sammanträdestid		Längsta kvällsplenum	
		Totalt tim. min.	I genomsnitt tim. min	Datum	Slut kl.
1955	13	52.17	4.01	26/5	02.16
1956	14	67.20	4.49	9/5	02.46
1957	16	76.27	4.47	10/5	03.36
1958	16	77.39	4.51	25/7	03.32
1959	14	66.09	4.43	29/4	02.55
1960	15	73.18	4.53	6/4	02.20
1961	11	59.16	5.23	17/5	02.43
1962	17	80.01	4.42	11/5	02.38
1963	17	76.11	4.29	14/4	02.58
1964	18	73.39	4.06	15/4	02.25
1965	20	89.41	4.29	9/12	03.21
1966	21	87.25	4.09	13/4	02.28
1967	23	101.27	4.24	17/5	01.41
1968	19	98.13	5.10	28/5	03.42
1969	21	100.13	4.46	28/5	02.54
1970	20	95.02	4.45	5/5	01.59
1971	31	141.57	4.34	10/3	03.31[x]

[x]Ajournering mellan kl. 23.33 och 03.30

Bil. 13 Antalet från vårsession till höstsession uppskjutna ärenden under åren 1955–1971

1	2	3	4	5	6
År	Propositioner	Framställningar, m. m.	Motioner i anl. av propositioner o. framställningar, m. m.	Övriga motionsärenden	Totalt kol. 2,3,5
1955	4	1	3	56	61
1956	8	–	27	94	102
1957	12	3	21	46	61
1958[x]	–	–	–	–	–
1959	7	2	5	51	60
1960	11	2	13	91	104
1961	11	1	2	79	91
1962	7	–	19	79	86
1963	9	–	16	126	135
1964	14	3	21	120	137
1965	10	1	16	126	137
1966	10	2	13	126	138
1967	15	3	13	229	247
1968	6	1	10	203	210
1969	7	4	12	234	245
1970	12	2	11	284	298
1971	4	3	–	345	352

[x]2 riksdagar (A och B)

Bilaga 14 Parlamentariska voteringsmetoder

Av fil.lic. Bo Bjurulf

Inledning

Avsikten med följande framställning är att belysa egenskaperna hos vissa beslutstekniker. Den svenska beslutstekniken "eliminationsmetoden" kommer att uppta det största utrymmet. Den norska beslutstekniken "seriemetoden" kommer att behandlas något mera översiktligt. Dessa båda beslutstekniker är totalt dominanta som beslutsmetoder i de europeiska parlamenten. Seriemetoden används i Danmark, Norge, Frankrike, Tyskland och Europarådet och kan därför lämpligen benämnas den kontinentala metoden. Eliminationsmetodens hemland är Storbritannien och metoden används därmed förutom i Sverige och Finland i de engelskspråkiga länderna och i tidigare brittiska besittningar. Beträffande Nordiska rådet och Förenta Nationerna är bestämmelserna något oklara men förefintliga uppgifter tyder på att man använder en metod som närmast motsvarar seriemetoden.[1]

"Acklamationsmetoden" och den "primitiva metoden" som i utvecklingshänseende är föregångare till seriemetoden och eliminationsmetoden kommer även att behandlas. Vidare kommer vi att mycket översiktligt beröra en metod som från teoretiska synpunkter kan betraktas som en vidarutveckling av eliminationsmetoden, nämligen den s. k. kvalitetsmetoden.

Framställningen bygger dels på den redovisning av parlamentariska beslutstekniker som utarbetats av Ramstedt (SOU 1961:21), dels på en mera teoretiskt inriktad analys av skilda beslutstekniker som är utförd av Bjurulf.[2] Illustrationerna är hämtade från en systematisk genomgång av beslutssituationer i den svenska riksdagen (1925–38, 1957 och 1958) och i den finska riksdagen (1957–59), där fler än två alternativ kvarstår i den sista fasen av beslutsprocessen.

I ett avslutande avsnitt diskuteras möjliga modifieringar av den svenska beslutstekniken.

Skilda beslutssituationer – en illustration

Om i beslutsprocessens slutfas fler än två alternativ återstår, krävs en speciell beslut- eller voteringsteknik för att parlamentet bland dessa skall kunna välja ett. Den svenska beslutstekniken *(eliminationsmetoden)* innebär att varje alternativ någon gång införes i voteringsprocessen och då kontinuerligt i omröstningar ställs mot något annat alternativ, tills det antingen elimineras av något alternativ eller slutligen blir parlamentets (kammarens) beslut.

Under tjugo riksdagssessioner från perioden 1925–38 skedde 314 gemensamma voteringar, 799 övriga slutvoteringar samt 46

kontrapropositionsvoteringar. Övriga (dvs. huvuddelen av besluten) fattades med acklamation eller uppresning. I detta sammanhang är det endast de beslutsfall där kontrapropositionsvotering företogs som är av intresse. I flertalet av dessa fyrtiosex fall fanns ett otvetydigt majoritetsförslag, dvs. ett förslag som, vid parvisa jämförelser, har majoritet mot varje annat förslag i förslagsmängden. I många fall har dessa karaktären av kompromissförslag. Följande sju fall illustrerar skilda aspekter av den svenska beslutstekniken. Japropositionen nämns genomgående först.

Ex. 1
Angående dyrtidstillägg åt befattningshavare i statens tjänst (AK 1932:57, s. 7 ff, SU 1932:138).
Alt. 1: Tillägget skall beräknas efter index = 160
Alt. 2: Tillägget skall beräknas efter index = 156
Alt. 3: Tillägget skall beräknas efter index = 152

Vot 1: Alt 1 mot alt 3 64 ja 59 nej
Vot 2: Alt 2 mot alt 1 79 ja 48 nej

Detta förefaller vara en klar s. k. endimensionell votering. Taktiska manövrer försvåras genom att extremförslagen först ställs mot varandra. Fall av motsvarande karaktär, men i många fall med en ideologisk höger-vänster dimension, är relativt ofta förekommande bland de fyrtiosex fallen.

Ex. 2
Angående anslag till det frivilliga skytteväsendets främjande (FK 1927:18, s. 23 ff, SU 1927:4).
Alt. 1: Till det frivilliga skytteväsendets främjande 500.000 kr
Alt. 2: Till det frivilliga skytteväsendets främjande 470.000 kr
Alt. 3: Avslag

Vot 1: Alt 1 mot alt 3 48 ja 47 nej
Vot 2: Alt 2 mot alt 1 32 ja 37 nej

Skillnaden mellan alternativ 1 och alternativ 2 utgjordes av 30.000 i anslag till unga skyttar mellan 12 och 15 år för att förkovra deras skjutskicklighet. Denna skillnad, som är relativt liten vad avser summan men markant vad avser ändamålet, medförde en taktisk röstning från socialdemokratiskt håll som visserligen misslyckades men trots detta förefaller välmotiverad. Trettiosex socialdemokrater avstod nämligen i vot. 2, vilket medförde att 500.000, i stället för 470.000, i den gemensamma voteringen ställdes mot avslag som fått majoritet i andra kammaren. Rimligheten i bedömningen att avslag skulle ha större möjligheter ställd mot 500.000 än mot 470.000 understryks av det faktum att femton frisinnade i votering 1 röstade för avslag mot 500.000. I den gemensamma voteringen röstade emellertid dessa frisinnade för 500.000 (11 frisinnade i andra kammaren röstade för avslag). Alt. 1 blev alltså riksdagens beslut.

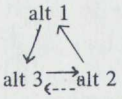
Ex. 3
Angående fortsatt utveckling av statens telefon och telegrafväsende (FK 1934:35, s. 20 ff, SU 1934:116).
Alt. 1: 12.350.000 kr
Alt. 2: 11.350.000 kr
Alt. 3: 10.350.000 kr

Vot 1: Alt 3 mot alt 2 74 ja 42 nej
Vot 2: Alt 1 mot alt 3 56 ja 58 nej

Under debatten underströks att enda skillnaden mellan alternativen var hastigheten i utbyggnaden. Socialdemokraterna stod bakom alternativ 1, de frisinnade och bondeförbundarna bakom alternativ 2 samt högern bakom alternativ 3. Fyrtioen socialdemokrater bör därför ha röstat taktiskt när de i första omröstningen röstade för alternativ 3. Andra kammaren röstade fram alt. 1 och det bedömdes tydligen förmånligare att alt. 3 blev motförslag i en gemensam votering i den mån alt. 1 inte kunde voteras igenom kammaren. I den gemensamma voteringen segrade alt. 1 med hjälp av stora delar av bondeförbundet samt vissa frisinnade. Dvs. den taktiska socialdemokratiska röstningen lyckades.

Observera att denna taktiska manöver beror på en fruktan att alt. 2 som kompromiss-

förslag slår alt. 1. Om vi antar, att denna fruktan är korrekt, innebär den taktiska manövern att majoritetsförhållandena blir som figuren nedan visar.



Dvs. socialdemokraterna ändrar en situation där alt. 2 har majoritet över alt. 1 och alt. 3 till ett cykliskt fall, där varje alternativ är slaget av något annat alternativ. I den situationen vinner det förslag, som står sist i voteringsordningen dvs. i detta fallet alt. 1, som vunnit i andra kammaren.

Ex. 4

Angående upprättande av en statens affärsbank (AK 1928:37, s. 111 ff, BaU 1928:50).

Alt. 1: Utredning om den lämpligaste formen för anordnande av en statens affärs- bank (reservation)

Alt. 2: Avslag utan motivering

Alt. 3: Avslag med en skarp[3] motivering (utskottets förslag)[4]

Vot. 1: Alt 2 mot alt 3 103 ja 84 nej
Vot. 2: Alt 1 mot alt 2 91 ja 97 nej

Enligt praxis hör talmannen normalt ja på utskottsförslaget. I detta fall gjorde talmannen (socialdemokrat) avsteg från denna praxis[5] och hörde ja på reservationen (alt. 1). Om talmannen följt praxis och hört ja på alt. 3 så hade alt. 1 ställts mot alt. 2 i en förberedande votering. I denna votering skulle högerledamöterna av taktiska skäl ha kunnat rösta fram alternativ 1. Efter en sådan taktisk röstning hade nämligen alternativ 3 förmodligen segrat.

Ex. 5

Anslag till beredskapsarbeten (FK 1931:41, s. 50 ff, SU 1931:152).

Alt. 1: 20.000.000 kr (utskottsförslaget) (9+1 utskottsledamöter)

Alt. 2: 3.000.000 kr (res 1) (3 utskottsledamöter)

Alt. 3: Avslag (res 2) (11 utskottsledamöter)

Vot 1: Alt. 2 mot alt 3 71 ja 59 nej
Vot 2: Alt. 2 med acklamation

Alt. 1 betraktades från borgerligt håll som ett rent demonstrationsförslag från socialdemokraterna. De frisinnade som stod bakom alt. 2 ansåg, att de därmed hade sträckt sig mycket långt. Trots detta och trots att alt. 3 samlat fler utskottsledamöter än alternativ 1 blev alt. 1 utskottsförslaget. Detta faktum reser frågan hur utskottsförslaget väljs,[6] när inget förslag har en absolut majoritet av utskottsledamöterna bakom sig.

Denna fråga är central, eftersom i detta fall en förberedande votering mellan alternativ 1 och alternativ 2 ganska riskfritt hade kunnat utnyttjas taktiskt av högerledamöterna. De frisinnade hade nämligen i debatten förklarat, att de vid ett val mellan alt. 1 och alt. 3 skulle välja alt. 3 (Kvarnzelius Riksdagstrycket nr 46 sid. 66). Om därför högerledamöterna vid en förberedande votering mellan alt. 1 och alt. 2 röstat fram alt. 1 till slutvotering mot alt. 3, så hade alt. 3 vunnit.

Ex. 6

Angående uppförande av Karolinska sjukhuset (FK 1931:40, s. 53 ff, SU 1931:148).

Alt. 1: Bygga sjukhuset utan reservation

Alt.2: Pengar anvisas till första etappen men dessutom hemställa hos Kungl. Maj:t om förnyad skyndsam utredning rörande Karolinska sjukhusets planläggning i syfte att ernå den största besparing som vore förenlig med anläggningens ändamålsenlighet

Alt. 3: Avslag

Vot 1: Alt 2 mot alt 3 41 ja 46 nej
Vot 2: Alt 1 mot alt 3 54 ja 16 nej

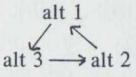
Voteringarna tyder på följande preferenser:

– alt 1	– alt 2	– alt 3	– alt 2	– alt 2
– alt 3	– alt 1	– alt 2	– alt 3	– alt 1, alt 3
– alt 2	– alt 3	– alt 1	– alt 1	
(19n+12s+6f)[7]	(7s+1f+ 9n)	(2s+3f+1n)	(5bf+5s)	(3s+4bf+4f+3n)
37	17	6	10	14

De 37 riksdagsmän som givits preferensordning 1 har röstat för alt. 3 mot alt. 2 och för alt. 1 mot alt. 3. Sjutton riksdagsmän har röstat för alt. 2 mot alt. 3 samt för alt. 1 mot alt. 3. Sex riksdagsmän har röstat för alt. 3 båda gångerna. Tio har röstat för alt. 2 mot alt. 3 och för alt. 3 mot alt. 1. Slutligen har vi fjorton ledamöter som röstat för alt. 2 samt avstått i sista omröstningen.

Om konstruktionen av ledamöternas rangordningar är riktig skulle voteringar mellan samtliga par av alternativ ge som resultat:

Alt 2 mot alt 3 41 ja 46 (43) nej
Alt 1 mot alt 3 54 ja 16 nej
Alt 2 mot alt 1 47 ja 40 (37) nej
dvs



Om vi antar, att ledamöterna inte röstat taktiskt, skulle vi därmed ha en *äkta* cirkelsituation. Oberoende av om cirkelsituationen är äkta eller taktisk, vinner emellertid det förslag som är sist i voteringsordningen. Dvs. i detta fall utskottsförslaget.

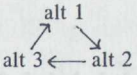
Ex. 7
Angående åtgärder för den inhemska sockerbetsodlingens upprätthållande (AK 1930:16, s. 4 ff, BeJoU 1930:1).
Alt. 1: 3.800.000 för pristillägg för 1930 års sockerbetsodling. (utskottsförslaget)
Alt. 2: Höjning av sockertullen. (Kungl. Maj:t)
Alt. 3: Avslag.

Vi skall här endast studera tre grupperingar i riksdagen med identifierbara rangordningar:

– alt 3	– alt 1	– alt 2
– alt 1	– alt 2	– alt 3
– alt 2	– alt 3	– alt 1
36 s	27 bf	15 h

En grupp socialdemokrater (36) vill avslag i första hand och i andra hand stöd över budgeten. Bondeförbundarna (27) vill framför allt stöd och bestämmer sig för stödet över budgeten i första hand. En grupp högermän (15) vill i första hand höja tullen. Av ideologiska skäl accepterar de ej stöd över budgeten.

Dessa tre grupper bildar en äkta cirkelsituation.



Observera existensen av mer än en dimension; frihandlardimensionen och dimensionen statligt inflytande. Observera vidare beträffande denna och den förra frågan (Karolinska sjukhuset) den mycket stora partisplittringen.

I flera ytterligare fall under den undersökta perioden kan cykliska fall misstänkas. De faktorer som är en naturlig bas för cykliska fall, flerdimensionalitet i samband med partisplittring, innebär emellertid att fallen blir svårbedömbara.

Fallet 1957–58

Införandet av elektrisk votering 1935 möjliggjorde och medförde en markant ökning av antalet rösträkningar. Regeringens dominans i riksdagen (s eller s+bf) 1937–1956 innebär att kontrapropositionsvoteringarna under denna period är av mindre intresse. Under perioden 1957–58 däremot hade de "borgerliga" partierna majoritet[8] i andra kammaren. I *andra kammaren* företogs 48 kontrapropositionsvoteringar (1957:21, 1958A:12 och 1958B:15) dvs. fler än under 20 riksdagssessioner 1925–38.

I en majoritet av fallen under 1957 och 1958 års B-riksdag röstade socialdemokrater fram högerförslaget till slutvoteringen vilket medförde, att de kommunistiska ledamöterna samt vissa folkpartister och/eller centerpartister i slutvoteringen röstade för det socialdemokratiska förslaget. Som exempel kan nämnas, att en grupp socialdemokrater röstade fram ett högerförslag om försäljning

till privatpersoner av aktier i ASSI och i LKAB (AK 1958:13 s. 155 ff, SUB:95) i kontrapropositionsvotering mot ett folkpartiförslag om utredning. På samma sätt röstade socialdemokrater och högermän bort en del av de folkpartistiska s. k. överbuden på det socialpolitiska området.

Ex. 8

Angående statsbidrag till hemvårdarinnor. (AK 1957:10, s. 41 ff, SU 1957:5)

Utskottet: 1700 i statsbidrag per hemvårdarinna

Fp-reserv: 2000 i statsbidrag per hemvårdarinna

H-reserv: 1400 (oförändrat) i statsbidrag per hemvårdarinna.

I kontrapropositionsvoteringen ställdes högerreservationen mot folkpartireservationen. Trettiosex högermän, fyrtio socialdemokrater och sju bondeförbundare (tillsammans 83 ja-röster) röstade fram högerförslaget mot femtiofyra folkpartister, fjorton socialdemokrater, tre bondeförbundare och två kommunister (tillsammans 73 nej-röster).

En något annorlunda tendens kan skönjas under 1958 års A-riksdag. I voteringarna rörande pensionsfrågan avstod socialdemokraterna genomgående i kontrapropositionsvoteringarna. I övrigt var flertalet fall inte av den karaktären att de inbjöd till taktiska manövrer.

Slutligen skall noteras att under den aktuella perioden förekom vid fyra tillfällen att fler än tre alternativ ingick i voteringsprocessen. Dessa situationer med många alternativ har speciella aspekter, som emellertid inte behandlas i denna undersökning.

Finland 1957–59

I den finska riksdagsordningen (78 §) är det fastställt, att eliminationsmetoden skall användas som beslutsmetod. Fastställandet av ordningsföljden vid voteringar om fler än två yrkanden sker emellertid annorlunda i Finland än i Sverige. "I den svenska riksdagen är det talmannens tolkning av ledamöternas svar på acklamationspropositionen som är bestämmande för voteringsföljden. Den finska voteringsordningen stadgar att voteringsföljden, liksom propositionernas ordalydelse, bör vara godkänd av riksdagen innan proposition framställes till besvarande" (SOU 1961:21 sid. 139).

Valet av analysperiod är i det finska fallet inte så naturlig som i det svenska. Dock förefaller perioden 1957–59 vara lämplig eftersom det under perioden förekom en majoritetskoalition, tre minoritetskoalitioner, en minoritetsministär, två fackmannaministärer samt en ministär av samlingskaraktär.[9]

Under perioden 8.2.1957–31.12.1959 skedde 1341 voteringar i den finska riksdagen. I 1106 fall kvarstod endast två yrkanden i voteringsfasen, i 85 fall kvarstod tre yrkanden, i 13 fall fyra yrkanden, i 5 fall fem yrkanden samt i ett fall sju yrkanden. Dessutom avgjordes huvudvoteringen i två fall med acklamation.

Av dessa 104 fall med fler än två yrkanden hade i 40 fall det segrande yrkandet ställts mot samtliga andra yrkanden, dvs. det var placerat som första eller andra förslag i voteringsordningen.

Det återstår således 64 fall bland vilka äkta eller taktiska cirklar kan förekomma.

Analysen av simulerade voteringsdata visar, att de *äkta* cirklarna förekommer endast i flerdimensionella[10] fall samt att varje dimension ökar sannolikheten för dess existens. Sannolikheten ökar dessutom med ett ökat antal yrkanden. Vi bör således koncentrera vårt sökande efter de äkta cirklarna till fall med många yrkanden och där flerdimensionalitet kan misstänkas. Flerdimensionaliteten komplicerar emellertid rekonstruktionen av ledamöternas preferenser. Denna rekonstruktion är nödvändig, eftersom eliminationsmetoden inte ger någon fullständig information om ledamöternas preferenser. Informationen blir dessutom relativt sett mindre, när antalet yrkanden ökar. Dvs. det blir relativt sett minst information om de fall som ur cirkelsynpunkt är mest intressanta. Dessa fakta medför att en detaljanalys av de

64 fallen inte är möjlig.

Den utförda analysen tyder emellertid på att det i flertalet av de 64 fallen existerar ett otvetydigt majoritetsförslag, dvs. ett förslag som, vid parvisa jämförelser, har majoritet mot varje annat förslag i förslagsmängden.

Det taktiska röstandet är koncentrerat till de båda mellanpartierna socialdemokraterna och agrarförbundet, som dels har vardera ca 50 av riksdagens 200 ledamöter dels kontrollerar (främst agrarpartiet) voteringsordningen genom besättandet av talmans- och vicetalmans-posten. Det taktiska agerandet är emellertid otvetydigt endast när socialdemokratiska grupper tillsammans med agrarförbundare eller folkdemokrater i kontrapropositionsvotering röster bort ideologiskt sett mellanliggande förslag genom att rösta fram förslag från samlingspartiet, eller när (enstaka fall) socialdemokratiska förslag röstas bort genom att agrarförbundare, finska och svenska folkpartister samt samlingspartister röstar fram ett folkdemokratiskt förslag. Betydligt svårare är de fall, och det är flertalet, där ett litet antal agrarförbundare som vågmästare kan rösta fram eller bort förslag i förberedande voteringar. När t. ex. 10 agrarer i en skattefråga röstar fram ett folkdemokratiskt förslag tillsammans med socialdemokraterna mot ett folkpartiförslag så *kan* det vara en taktisk röstning.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att av 1341 voteringar kan en cirkelsituation, äkta eller taktisk, endast misstänkas i ett 20–30 tal fall. De taktiska aktörerna var i första hand agrarerna och i andra hand socialdemokraterna.

Eliminationsmetodens egenskaper

Följande synpunkter i Ramstedts framställning kan anknytas till diskussionen ovan: Karl Staaff (1917) anför att den voteringsordning som följes lockar och stundom tvingar till manövrer. Särskilt vanligt sägs vara att två ytterlighetspartier förenar sig om att i en kontrapropositionsvotering rösta bort ett mellanförslag, vartdera partiet i hopp om att därigenom tvinga mellanpartierna att i huvudvoteringen stödja dess yrkande (jfr ex. 3). Metoden ger dessutom menar Staaf, en oerhörd och onaturlig betydelse åt talmannens tolkning av de svar han får på framställda acklamationspropositioner (jfr ex. 4).

Enligt Staaff förekommer alltså gång på gång voteringsordningar där det förslag, som de facto bäst motsvarar församlingens mening blir borttrollat genom en kontrapropositionsvotering.[11]

Två socialdemokratiska motionärer[12] ifrågasatte (1932) "om inte den kungliga propositionen i det parlamentariska systemet borde tillerkännas företräde framför utskottsförslaget. Detta så mycket hellre som utskottsförslaget kan ha fått majoritet med hjälp av samma manöver som i kammaren utestänger regeringsförslaget från huvudvoteringen. Det är i utskotten manövrarna börja. I utskotten används nämligen samma otympliga system som i kamrarna. De fortsätter i kamrarna." "Riksdagens kamrar har under de senaste åren gång på gång fått mottaga förslag bakom vilka endast stå två eller tre av utskottets ledamöter. Alla de övriga ha reserverat sig."[13]

Sammanfattning

Eliminationsmetoden anklagas således för
att locka och stundom tvinga till taktiska manövrer i utskott och kammare;
att förslag som de facto bäst motsvarar församlingens mening blir borttrollat genom kontrapropositionsvotering;
att talmannen ges för stor makt.

Samtliga dessa egenskaper hos eliminationsmetoden grundas på en genom taktisk röstning skapad eller en naturligt existerande cirkelsituation. I samtliga cirkelsituationer med tre alternativ vinner det alternativ, som är placerat sist i voteringsordningen. Detta innebär att den riksdagsgrupp som kan avgöra voteringsordningen därmed får betydligt större möjligheter att "få igenom" sina förslag. Generellt gäller att det största partiet i de flesta partisystem därmed får en mar-

kant ökad makt över beslutsfattandet.

Innan vi närmare diskuterar möjliga modifieringar av den svenska beslutsmetoden skall vi analysera vissa alternativa beslutsmetoder.

Alternativa beslutsmetoder

De beslutsmetoder som ingår i analysen definieras på följande sätt:

Med *acklamationsmetoden* avses en beslutsmetod där ett av förslagen på ordförandens yrkande blir beslutet om inte *någon* av ledamöterna kräver övergång till en annan beslutsmetod.

Med den *primitiva metoden* avses ett omröstningsförfarande, där endast ledamöternas primära preferenser är avgörande på beslutsprocessen. Dvs. det förslag som har de flesta primära preferenserna blir parlamentets beslut.

Med *seriemetoden* avses en beslutsmetod där alternativen ställs under omröstning ett efter ett i viss ordning, dvs. först a_1 sedan a_2 osv. Om a_1 i första omröstningen får fler ja-röster än nej-röster blir a_1 parlamentets beslut. I det motsatta fallet elimineras a_1 helt och a_2 ställs under omröstning, osv. "Om även det näst sista förslaget avslås betraktas det sista alternativet – i regel status quo i ärendet – som antaget."[14]

Ramstedt har i SOU 1961:21 formulerat följande jämförelse mellan seriemetoden och eliminationsmetoden: "Antagandet av ett förslag innebär enligt seriemetoden att alla övriga förslag bortfaller, enligt eliminationsmetoden att ett av de övriga bortfaller."

Med *kvalitetsmetoden*[15] avses en beslutsmetod där samtliga alternativ i alternativmängden ställs mot samtliga andra förslag i omröstningar parvis. Beslutsproceduren kräver emellertid kompletterande bestämmelser i de fall då något majoritetsförslag inte existerar.

Acklamationsmetoden kan sägas vara en representant för den i utvecklingshänseende första formen för beslut nämligen kravet på allas sammanfallande vilja.[16]

Ur strikt majoritetsprincipiell synvinkel bör denna beslutsmetod endast användas för att formellt stadfästa redan fattade beslut. Så är emellertid inte fallet i ett stort antal beslutande församlingar främst beroende på svårigheten att klart skilja på de fall, då beslut skall fattas ur skilda meningar, och då man endast skall stadfästa ett redan fattat beslut. En väsentlig orsak är också det genomgående förhållandet, att ett stort antal förslag skall "klubbas igenom" på en kort tid. I många fall blir ett alternativ beslutat, trots att ett annat alternativ har majoritet, endast beroende på att inte någon ledamot kräver en närmare undersökning av ledamöternas preferenser. Detta torde förekomma speciellt ofta i följande situationer:

Den beslutande församlingen måste av skilda skäl markera en stark enighet utåt. Ledamöterna har på grund av ofullständig eller oriktig information en felaktig uppfattning om majoritetsläget. Ledamöterna har en utpräglad lojalitetskänsla gentemot de "experter" som förberett ärendena.

Sammanfattningsvis kan man säga, att metoden ger mycket lite information om ledamöternas preferenser, vilket medför att metoden inte garanterar, att det förslag som har majoriteten bakom sig alltid segrar. Metoden är emellertid lätt att praktiskt tillämpa samt snabb och lättbegriplig, vilket innebär att den av praktiska skäl är en növändig beslutsmetod för ett stort antal parlamentariska beslut, trots att den lägger stor makt hos ordföranden.

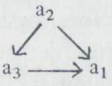
Den *primitiva metoden* ger oss mer information om ledamöternas preferenser än acklamationsmetoden. Informationen är emellertid begränsad till den primära preferensen, vilket innebär att metoden endast i de fall då ett alternativ fått en absolut majoritet av de avgivna rösterna bakom sig garanterar att det förslag som är majoritetsförslag segrar. I dessa fall är emellertid den primitiva metoden en lättbegriplig och snabb beslutsmetod.

Eftersom beslutet fattas endast på grundval av antalet primärpreferenser, kommer emellertid den beslutsprocess som föregår voteringsprocessen i många fall att drivas så långt, att endast två alternativ återstår. Detta blir en naturlig åtgärd i partisystem med få partier, som dels har kompromissvilja, dels

en god information om övriga partiers preferensordningar. I system med många beslutande enheter, liten kompromissvilja eller liten information om övriga ledamöters preferensordningar kommer med metoden i vissa situationer beslut att fattas som endast har en minoritet (i vissa fall t. o. m. en liten minoritet) bakom sig.

Ex. Tre voteringsblock A, B och C. Tre alternativ a_1, a_2 och a_3.

$-a_1$	$-a_2$	$-a_3$
$-a_2$	$-a_3$	$-a_2$
$-a_3$	$-a_1$	$-a_1$
0,36	0,29	0,35
A	B	C



Om blocken B och C inte kan nå en kompromisslösning före voteringsprocessen, så kommer a_1 att vinna trots att 64 % föredrar både a_2 och a_3.

Denna egenskap är förmodligen en av orsakerna till att metoden mycket sällan används som parlamentarisk beslutsmetod. Däremot är de s. k. majoritetsvalen i enmansvalkretsar (t. ex.) i England en variant av den primitiva metoden.

Observera att voteringsprocesser där ledamöterna avstår när deras primära preferens inte är inblandad i den aktuella voteringen i realiteten avgörs med den primitiva metoden som beslutsprocedur.

Direkt av *seriemetodens* definition kan vi konstatera, att metoden ger en ofullständig information om ledamöternas preferensordningar. Dvs. vi kan inte mot bakgrund av en genomförd voteringsprocess konstruera *någon* ledamots totala preferensordning. Detta medför att ett konkret voteringsmaterial ger för liten information för att vi skall kunna kunna dra några slutsatser om metodens egenskaper. Vissa allmänna egenskaper är emellertid uppenbara.

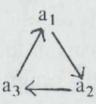
Seriemetodens konstruktion innebär att *varje* omröstning kan bli avgörande. Detta medför (som positiv effekt) att en beslutsfattare aldrig kan av taktiska skäl fälla t. ex. ett majoritetsförslag genom att temporärt rösta fram ett förslag, som befinner sig lägre i den egna rangordningen (jfr eliminationsmetoden ex. 3). Däremot medför det (som negativ effekt) vid ofullständig information om de andra ledamöternas rangordningar i vissa fall en osäkerhet om huruvida det är bäst att rösta för den sekundära preferensen och därmed kanske indirekt mot den primära preferensen eller mot den sekundära preferensen och därmed kanske indirekt för den tredje preferensen. Denna osäkerhet växer mycket snabbt med antalet förslag.

Därtill kommer att – bortsett från de fall då ett alternativ har en absolut majoritet av primärpreferenserna bakom sig – det alternativ som kommer först i voteringsordningen har den väsentliga nackdelen, att det har en majoritet av primärpreferenserna *mot* sig. Dvs. om det förslag som i realiteten är majoritetsförslag står först i voteringsordningen och inte tillräckligt många ledamöter indirekt röstar mot sin primärpreferens genom att rösta för majoritetsförslaget, *blir majoritetsförslaget inte antaget.* Denna egenskap, som måste anses vara ytterst graverande för en metod baserad på majoritetsprincipen, kan emellertid inte beläggas i ett konkret voteringsmaterial, beroende på den ofullständiga information om beslutsfattarnas rangordningar som seriemetoden tillhandahåller.

I de fall då något majoritetsförslag *inte* existerar och majoritetsförhållandena bildar ett cykliskt mönster, favoriserar seriemetoden vid fullständig (tillräcklig) information de alternativ som kommer i början av voteringsordningen.

Ex. Tre ledamöter x_1, x_2 och x_3. Tre alternativ a_1, a_2 och a_3.

$-a_1$	$-a_2$	$-a_3$
$-a_2$	$-a_3$	$-a_1$
$-a_3$	$-a_1$	$-a_2$
x_1	x_2	x_3



Om i detta fall t. ex. a_1 är först i voteringsordningen skulle förslaget vid röstning efter primärpreferenserna bli utslaget, varvid a_2 skulle segra i nästa omröstning. x_3 som enligt vår förutsättning om fullständig (tillräcklig) information kan förutse denna utveckling kan emellertid förhindra att a_2 (som är x_3's lägsta preferens) blir beslutet genom att i första omröstningen rösta på a_1. Detta föregripande agerande återkommer i samtliga typer av cykliska mönster och medför, att förslag i början av voteringsordningen i cykliska fall och vid *fullständig* (tillräcklig) information har en fördel av denna position.

Vid ofullständig information återkommer den osäkerhet om det korrekta agerandet som behandlats ovan. Detta bör medföra att beslutsfattaren röstar helt i enlighet med sin rangordning, vilket medför att det alternativ som är först i voteringsordningen inte kan bli beslutet.

En översiktlig studie av voteringsmaterial från Sverige och Finland (eliminationsmetoden) resp. Danmark och Norge (seriemetoden) antyder en klar ovilja i de danska och norska parlamenten att tillåta fler än två alternativ i den slutliga voteringsprocessen. I de ytterst få fall där fler än två alternativ existerar, finns en klar tendens att först rösta bort det alternativ som har det minsta antalet primära preferenser. I voteringsmaterialet från Sverige och Finland finns visserligen samma tendens att begränsa den slutliga voteringsprocessen till två alternativ men denna tendens är på intet sätt lika utpräglad som i Danmark och Norge. Vi vågar ställa den hypotesen att den osäkerhet som det innebär att använda seriemtoden för att besluta i fall med fler än två alternativ i voteringsordningen har medfört en konsekvent strävan i parlamenten att begränsa alternativmängden till två.

Kvalitetsmetoden klarlägger majoritetsförhållandena i alternativmängden och möjliggör en deduktion av samtliga ledamöters rangordningar. Metoden är med modern datateknik fullt användbar. Varje ledamot kan "trycka in" sin rangordning av de framställda alternativen i en datamaskin och beslutet kan sedan fattas på basis av i maskinen lagrade principer.

Tyvärr löser emellertid metoden inte problemen med de reella eller taktiska cykliska fallen. Beträffande de reella fallen skall de i maskinen lagrade principerna välja ett alternativ från en majoritetscirkel. Dvs. ett alternativ som definitionsmässigt har en majoritet av ledamöterna *mot* sig. I de taktiska fallen är det största problemet att den grupp vars primäralternativ av de lagrade principerna väljs som beslutet har all anledning att genom taktisk röstning skapa en cirkel. En möjlig lösning av det sista problemet är att de cykliska fallen löses med eliminationsmetoden men att voteringsordningen bestäms slumpmässigt efter det att ledamöterna avlämnat sina preferenser. Därmed bör de taktiska röstningarna avsevärt reduceras, eftersom risken att få ett sämre alternativ väsentligt ökar för de taktiskt röstande. I fall motsvarande exempel 2 ovan kommer den grupp vars position motsvaras av socialdemokraternas i exemplet emellertid alltid att vara mycket frestad att försöka överföra systemet till ett cykliskt, eftersom även en mycket liten möjlighet att få igenom avslagsyrkandet ur deras synpunkt klart bör vara värd risken att det dyrare alternativet segrar. Med den beslutsteknik som är skisserad ovan kommer dock knappast dessa fall till votering. En överenskommelse mellan anhängarna av ett anslag å 500.000 kr och anhängarna av ett anslag å 470.000 kr förefaller naturlig.

Alternativa utformningar av en svensk parlamentarisk beslutsteknik

Vi konstaterar att vid *den svenska beslutsmetodens* användning kan ett alternativ som de facto bäst motsvarar församlingens vilja bli bortvoterat i en kontrapropositionsvotering. Talmannens kontroll över voteringsordningen ökar således stabiliteten i besluten genom att öka sannolikheten för att ett visst partis yrkande blir beslutet. Det bör emellertid betonas att en markerad tendens att

begränsa den slutliga voteringsprocessen till två alternativ medför, att de nämnda egenskaperna hos beslutstekniken endast i begränsad omfattning kan påvisas i det analyserade materialet.

Talmannens kontroll över förutsättningarna för det taktiska agerandet kan emellertid påkalla en förändring, dels av majoritetsprincipiella skäl, dels som ett led i en strävan att talmannen så lite som möjligt skall tvingas till partipolitiska ställningstaganden.

En första möjlig förändring skulle vara att införa en bestämmelse att utskottsutlåtandet alltid skall placeras sist i voteringsordningen. Kontrollen över förutsättningarna för det taktiska agerandet skulle därmed överföras från talmannen till antingen utskottsmajoriteten eller, om någon majoritet inte existerar, till utskottsordföranden genom dels hans utslagsröst, dels hans kontroll över voteringsordningen i utskottet. Detta innebär att i de utskott, vars sammansättning helt motsvarar riksdagens, kan ett alternativ lotsas genom utskottet med hjälp av precis samma taktiska manöver som senare används i riksdagen. I de utskott där sammansättningen inte helt motsvarar riksdagens kan andra taktiska möjligheter tillkomma. De ovan citerade motionärerna[17] som förordade att regeringsförslaget alltid skulle placeras sist noterade: "Utskottsförslaget kan ha fått majoritet med hjälp av samma manöver som i kammaren utstänger regeringsförslaget från huvudvoteringen. Det är i utskotten manövrarna börja." "Riksdagens kamrar har under de senaste två tre åren gång på gång fått mottaga förslag bakom vilka endast stå två eller tre av utskottets ledamöter. Alla de övriga ha reserverat sig."

Den andra möjligheten är att när ett regeringsförslag[18] förekommer skall detta alltid placeras sist i voteringsordningen. Detta förordas i den ovan nämnda motionen från 1932. För att regeringsförslaget skall kunna fällas, skulle det därmed krävas en genomgående majoritet för ett annat förslag.

En tredje möjlighet är att det alternativ, som får flest röster i en förberedande votering, skall placeras sist i voteringsordningen. I denna förberedande votering skulle talmannen ställa proposition på alternativen ett efter ett, varvid ledamöterna vid varje ställd proposition med hjälp av den elektriska voteringsapparaten röstar ja eller nej. Det alternativ som får flest ja-röster blir riksdagens beslut om inte förnyad votering begärs. I så fall placeras detta alternativ sist i voteringsordningen, alternativet med därnäst flest ja-röster näst sist osv., varefter voteringsprocessen genomföres på vanligt sätt enligt eliminationsmetoden. Observera att *beslut* mot någon ledamots bestridande ej kan fattas i denna förberedande omröstning, eftersom bl. a. mer än ett alternativ kan nå absolut majoritet. Det kan emellertid anses vara en fördel, att riksdagsgrupperingar som har en önskan att markera en egen ståndpunkt utan att detta skall inbjuda andra grupperingar till taktiska manövrar har möjlighet därtill genom att rösta dels för det egna förslaget dels för det subsidiära förslaget i en förberedande votering. I icke partipolitiska frågor kan eliminationsmetodens begränsande effekt på antalet yrkanden nämligen medföra, att yrkanden som skulle få en majoritet inte framställs på grund av bristande information om opinionsläget. I partipolitiska frågor begränsar eliminationsmetoden möjligheterna för politiska grupperingar att markera sin ståndpunkt.

En fjärde möjlighet är att ledamöterna i en första voteringsomgång endast får rösta på *ett* förslag samt att en andra voteringsomgång genomföres enligt eliminationsmetoden, varvid det alternativ som fick flest ja-röster i den första omgången placeras sist. Fördelen med denna metod jämfört med metoden ovan (tredje möjligheten) är att om något alternativ i den första omgången får en absolut majoritet av de avgivna rösterna, så kan det alternativet direkt bli riksdagens beslut. Den främsta nackdelen är att en riksdagsgruppering inte kan, genom röstning på det subsidiära förslaget, medverka till att styra ordningen mellan förslagen i den avslutande voteringsomgången, eftersom riksdagsgrupperingen enligt metodens konstruktion endast får rösta på ett förslag. (Jfr också

den "franska" metoden, se nedan).

Oberoende av om utskottsförslaget, regeringsförslaget eller förslaget med flest ja-röster placeras sist i voteringsordningen kvarstår emellertid den grundläggande egenskapen hos eliminationsmetoden, att den grupp vars primära preferens placeras sist i voteringsordningen därmed kan komma i en situation som inbjuder till taktiska manövrer.

Om därför möjligheterna till taktiskt agerande är det främsta motivet för en förändring av beslutsmetoden, så förefaller *seriemetoden* i det avseendet vara ett acceptabelt alternativ. Metoden innebär att talmannen, om votering begärs på hans acklamationsyrkande, skall ställa propositionen på alternativen ett efter ett. Det första alternativ som får fler ja-röster än nej-röster blir riksdagens beslut. Metoden är rent voteringstekniskt enkel, eftersom endast ett yrkande i taget är under omröstning. Metoden kräver ingen förändring av den elektriska voteringsapparaten. Talmannens makt blir reducerad, men voteringsordningen får även med denna metod en viss betydelse. När ledamöterna har ofullständig information om de övrigas preferenser, medför emellertid seriemetoden i fall med fler än två yrkanden en viss osäkerhet om huruvida det är bäst att rösta för den sekundära preferensen och därmed kanske indirekt mot den primära eller mot den sekundära och därmed kanske indirekt för den tredje preferensen. Denna osäkerhet växer mycket snabbt med antalet förslag. Beslutsmetoden är därmed mindre lämplig i beslutssituationer av opolitisk karaktär. Metoden används i Danmark och Norge, och en översiktlig studie av voteringsmaterial från dessa länder antyder en klar ovilja att tillåta fler än två yrkanden i voteringsprocessen. I de ytterst få fall där fler än två alternativ existerar finns en klar tendens att först rösta bort det yrkande som har det minsta antalet primära preferenser. (Jfr vidare vad som har sagts om seriemetoden ovan.)

De taktiska möjligheterna begränsas också med en metod motsvarande det franska *val*systemet med majoritetsbeslut i två voteringsomgångar.

Metoden innebär att talmannen ställer proposition på alternativen ett i taget, men ledamöterna får endast rösta på ett av dem. Om något alternativ får en absolut majoritet av de avgivna rösterna, kan det alternativet direkt bli riksdagens beslut. I övriga fall om votering begärs på talmannens (förnyade) acklamationsyrkande bordläggs frågan. I den andra voteringsomgången ställs åter proposition på alternativen ett efter ett och ledamöterna får även i denna omgång rösta på ett av alternativen. Däremot krävs endast relativ majoritet, dvs. det alternativ som har flest ja-röster vinner, oberoende av om detta flertal representerar en absolut majoritet eller ej.

Vi konstaterar att samtliga riksdagsgrupperingar kan, även med denna metod, till en första voteringsomgång framlägga och söka stöd för sina förslag utan att detta inbjuder till taktiska manövrer. I den andra voteringsomgången finns inga taktiska möjligheter, men i likhet med vad som gäller i fråga om majoritetsvalen i enmansvalkretsar finns en klar risk att i fall med fler än två alternativ beslut kan fattas, som endast har en minoritet av ledamöterna bakom sig. Dock bör metoden i ännu högre grad än seriemetoden medföra, att antalet alternativ i voteringsprocessen endast i undantagsfall överstiger två. Metoden skulle förmodligen kräva en viss modifiering av den elektriska voteringsapparaten för att möjliggöra låsning för dubbelröstning.

Slutligen skall vi notera att den "matematiskt" mest rättvisa metoden är, när voteringsordningen bestäms slumpmässigt efter det att ledamöterna lämnat sina preferenser (jfr ovan om kvalitetsmetoden). Metoden ger ett "riktigare" resultat med ett ökat antal alternativ, eftersom utrymmet för taktiska manövrer minskar med varje ytterligare alternativ. Metoden medför emellertid en klar begränsning av "kontrollen" över beslutsfattandet. Endast riksdagsgrupperingar med en majoritet av ledamöterna har en fullständig kontroll över beslutsfattandet. I övriga fall finns en risk för sinsemellan stridande beslut. Metoden kan således komma i strid med skilda effektivitetssynpunkter. Ur en

mer teoretisk synvinkel är metoden emellertid den lämpligaste speciellt för beslutssituationer på individbasis och i fall där antalet alternativ är stort. Metoden kan även vidareutvecklas för att möjliggöra en mera diffetentierad värdering av alternativen. Detta problemkomplex behandlas av författaren i ett annat sammanhang.[19]

Appendix till bilaga 14

Diskussionerna inom grundlagberedningens arbetsgrupp I gav vid handen att som voteringsmetod borde den nuvarande metoden, seriemetoden samt en metod med förberedande omröstningar bli föremål för närmare överväganden. Av denna anledning har i denna bilaga seriemetoden samt metoden med förberedande omröstningar konkretiserats ytterligare något. Följande exempel bildar underlag för denna konkretisering.

Ex.: Angående åtgärder för den interna sockerbetsodlingens upprätthållande.

Alt. 1: Höjning av sockertullen (tullalternativet)

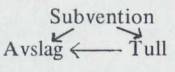
Alt. 2: 3 800 000 kr för pristillägg (subventionsalternativet)

Alt. 3: Avslag

Vi antar att det i ett parlament bestående av 100 ledamöter existerar följande tre preferensgrupper:

– Tull	– Subvention	– Avslag
– Subvention	– Tull	– Subvention
– Avslag	– Avslag	– Tull
45 ledamöter	40 ledamöter	15 ledamöter
A	B	C

Parvisa jämförelser mellan alternativen ger följande majoritetsrelationer.



Subventionsalternativet har, vid parvisa jämförelser, majoritet mot varje annat förslag i förslagsmängden och bör därmed av majoritetsprincipiella skäl bli parlamentets beslut. Eliminationsmetoden (den nuvarande metoden) ger emellertid vid en förmånlig voteringsordning grupp A en möjlighet att agera taktiskt. Gruppen kan nämligen, om i kontrapropositionsvoteringen subventionsalternativet ställs mot avslag, votera fram avslagsyrkandet till slutvoteringen varvid tullalternativet vinner.

Denna taktiska möjlighet elimineras om *seriemetoden* införes. Metoden innebär att talmannen ställer proposition på alternativen ett efter ett. Det första alternativ som får fler ja-röster än nej-röster blir riksdagens beslut. Nackdelen med metoden är dels att ledamöterna kan bli bundna i sin röstning, dels att samtliga alternativ inte obligatoriskt blir föremål för omröstning. Dessa egenskaper kan illustreras på följande sätt:

Om i vårt exempel ovan subventionsalternativet placeras först i voteringsordningen, bör C-gruppen rösta på detta förslag varvid det blir antaget. C-gruppen har därmed ingen reell möjlighet att markera sin primära inställning.

Om tullalternativet placeras först, kan B-gruppens ledamöter vid ofullständig information om de övriga gruppernas preferenser bli osäkra om i vad mån de genom att rösta bort tullalternativet i själva verket röstar igenom avslagsyrkandet.

Om däremot avslagsyrkandet placeras först i voteringsordningen, blir ingen grupp bunden i sin röstning, och C-gruppen ges tillfälle att markera sin primära preferens.

I de flesta fallen är det naturligtvis uppenbart vilken voteringsordning som är den naturliga. Dock förekommer dels fall där det är mycket svårt att avgöra vilken voteringsordning som är den naturliga, dels fall där varje voteringsordning medför att någon gruppering blir bunden i sin röstning.

Vi söker således en metod där dels en förväntad taktisk manöver kan förhindras, dels skilda grupperingar ges möjlighet att markera sin ståndpunkt.

Den metod som därvid är närmast aktuell innebär att antalet rösträkningar men inte nödvändigtvis antalet beslut som föregås av votering utökas något. Företagna undersökningar tyder emellertid på att även i minoritetsparlamentariska situationer kvarstår endast i ca 5 % av de beslutstillfällen där rösträkning sker fler än två yrkanden i voteringsfasen. Därmed förefaller det möjligt att i dessa fall tillåta en ökning av antalet rösträkningar, om därmed andra fördelar kan erhållas, speciellt som den tidsmässigt avgörande faktorn torde vara antalet fall då votering överhuvudtaget förekommer och inte antalet rösträkningar i varje sådant fall. Metoden innebär att en förberedande voteringsomgång införes, där samtliga alternativ, till vilka yrkats bifall i debatten, ställs under omröstning *ett efter ett* varvid ledamöterna kan rösta på mer än ett förslag. Det alternativ som får flest ja-röster blir riksdagens beslut, om inte förnyad votering begärs. I så fall placeras detta alternativ sist i voteringsordningen (ja-proposition i huvudvoteringen), alternativet med därnäst flest ja-röster näst sist (kontraprop. I), osv., varefter voteringsprocessen genomföres på vanligt sätt enligt eliminationsmetoden. Observa att beslut mot någon ledamots bestridande ej kan fattas efter de förberedande omröstningarna, eftersom bl. a. mer än ett alternativ kan nå absolut majoritet (jfr nedan).

Metoden innebär att ledamöterna kan dels genom primär röstning markera en ståndpunkt, dels genom subsidiär röstning medverka till att styra ordningen mellan alternativen i den avslutande voteringsomgången, så att några förutsättningar för taktiskt agerande inte uppkommer. I vårt exempel ovan bör C-gruppen för att nå det för gruppen bästa möjliga resultatet rösta dels för subventionsalternativet, dels för avslagsyrkandet. Resultaten av de förberedande omröstningarna, om voteringsordningen t. ex. är tull, subv., avslag, skulle därmed bli: I den första omröstningen 45 ja 55 nej (eller avstår), i den andra 55 ja 45 nej samt i den tredje 15 ja och 85 nej.

I detta fall finns ingen anledning för någon gruppering att yrka övergång till en ny voteringsomgång enligt eliminationsmetoden. Dels har både A- och C-gruppen fått tillfälle att markera sin ståndpunkt, dels är det uppenbart att alternativet stöd över budgeten har, vid parvisa jämförelser, majoritet över båda de övriga förslagen. Om emellertid votering begärs blir subventionsalternativet ja-proposition i huvudvoteringen, och inga taktiska manövrer kan förhindra att det blir beslutet.

Vid ofullständig information kan emellertid komplikationer uppstå. Antag samma voteringsordning (tull, subvention, avslag). I den första omröstningen kanske B-gruppen av rädsla för avslagsyrkandet subsidiärt röstar för alternativet tullhöjning. Resultatet skulle därmed bli: I: 85 ja 15 nej, II: 55 ja 45 nej (40 ja 60 nej), III: 15 ja 85 nej. Trots att således alternativet tullhöjning fått en mycket stor majoritet bör, som vi redan konstaterat, det alternativet inte bli beslutet. Det förefaller naturligt att C-gruppen som i den förberedande omröstningsomgången fått tillfälle att markera sin ståndpunkt avstår från sitt yrkande, och en slutvotering sker mellan tullalternativet och subventionsalternativet. Om emellertid C-gruppen vidhåller att det egna yrkandet skall ställas under omröstning även i den andra voteringsomgången, kan detta, på sätt som beskrivs ovan, utnyttjas taktiskt av A-gruppen.

Vid fullständig (tillräcklig) information

kan grupperingen bakom majoritetsalternativet agera så att några förutsättningar för taktiskt agerande inte uppkommer. I detta fall kan B-gruppen för att möjliggöra en konfrontation mellan huvudalternativen (subventionsalt. och tullalt.) rösta fram avslagsyrkandet till ja-proposition i slutvoteringen. Subventionsalternativet vinner sedan i den andra voteringsomgången både i den förberedande voteringen och i slutvoteringen. Naturligtvis uppkommer samma problem vid denna "antitaktiska" röstning som vid de taktiska röstningarna genom att en grupp av ledamöter bör rösta på ett alternativ, som befinner sig lägst på deras preferensordning.

Observera slutligen att vi inte efter den första voteringsomgången kan företa någon "slutomröstning" mellan de två alternativen med flest ja-röster, eftersom alternativet med minst antal röster i första omgången mycket väl kan vara majoritetsalternativ. Så är t. ex. fallet om i vårt exempel A-gruppen består av 15 ledamöter, B-gruppen av 45 samt C-gruppen av 40 och varje grupp bara röstar på sitt primärförslag.

Några ord skall tilläggas om det praktiska tillvägagångssättet vid den angivna voteringsmetoden med utgångspunkt från exemplet ovan. Sedan överläggningen i ärendet avslutats, ställer talmannen – liksom nu – i följd proposition på de tre förslagen. Propositionerna besvaras med ja- och nej-rop, och med ledning av dessa förklarar talmannen ett av förslagen vara med övervägande ja besvarat. Detta blir också riksdagens beslut, om icke någon ledamot begär votering. I så fall genomförs den första voteringsomgången. Talmannen ställer därvid proposition först för och emot förslag 1, varefter ledamöterna röstar om detta förslag med hjälp av omröstningsapparaten. Något uppresningsförfarande förekommer inte. Därefter röstar kammaren på samma sätt om förslagen 2 och 3 i tur och ordning. Antag att yrkande 2 får flest ja-röster. Talmannen förklarar då att han funnit att kammarens ledamöter röstat för detta förslag. Förslaget blir riksdagens beslut, om inte ledamot begär förnyad votering. Den andra voteringsomgången genomförs då. Med ledning av röstsiffrorna från den första omgången förklarar talmannen ett av de återstående förslagen, i vårt exempel 1, vara kontraproposition i huvudvoteringen. Begärs inte votering i frågan om vilket förslag som skall vara kontraproposition, röstar kammaren med omröstningsapparaten – och utan föregående uppresning – mellan förslag 2 och förslag 1. Begärs däremot votering angående valet av kontraproposition, måste först på samma sätt en förberedande omröstning äga rum mellan förslagen 1 och 3.

Det torde bara bli mera sällan som alla de beskrivna faserna måste genomgås. I vissa fall kan beslut fattas med acklamation, i andra efter den första voteringsomgången. I ytterligare andra fall behöver votering inte tillgripas i den andra voteringsomgången för att bestämma vilket förslag som skall vara kontraproposition till det förslag, som fått flest röster vid den första voteringsomgången. Tilläggas skall att, som torde ha framgått, förfarandet med två voteringsomgångar endast avser det fall då mer än två yrkanden föreligger till prövning. Tanken är att nuvarande procedur skall behållas i de fall, då endast två yrkanden finns.

Noter

1. Ramstedt, T.: Parlamentarisk beslutsteknik. SOU 1961:21 s. 108–162.

2. Bjurulf B.H.: A probabilistic analysis of voting blocs and the occurrence of the paradox of voting. To appear in Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg, *Probability Models of Collective Decision-Making* (Columbus: Charles E. Merrill, forthcoming).

Bjurulf B.H.: An Analysis of some Voting Procedures (forthcoming).

3. "Om kammaren i dag godkänner den motivering som finns i utskottets utlåtande har riksdagen bundit sina händer" (Hamilton).

4. Votering om motiveringen sker inte längre på det sätt som skedde här jfr Ramstedt s. 120.

5. Samma avsteg har skett vid andra tillfällen. Den socialdemokratiska talmannen Viktor Larsson hörde t. ex. 1923 ja på den socialdemokratiska reservationen i en ytterst central arbetslöshetspolitisk fråga. Detta agerande möjliggjorde ett taktiskt framvoterande av högerförslaget enligt samma mönster som blev vanligt i slutet av 1950-talet, (se s. 16 f) jfr Lindeberg S-O.: Nödhjälp och samhällsneutralitet s. 166).

6. Enligt nuvarande praxis (våren 1971) sker detta enligt samma metod som i kammaren med det undantaget att utskottsordföranden har utslagsröst.

7. Förkortningarna avser: n = Nationella partiet, s = Socialdemokratiska riksdagsgruppen, f = Frisinnade folkpartiet, bf = Bondeförbundet.

8. Under 1958 års B-riksdag var antalet ledamöter lika i de båda blocken.

9. Jfr Nousiainen s. 258.

10. För en närmare definition av begreppet dimension se Bjurulf: A probabilistic . . . . s. 11 f.

11. SOU 1961:21 s. 123.

12. Thulin och Björk i Kristianstad i de likalydande motionerna 1932 I:287 och 1932 II:417.

13. Motion 1932 I:287 s. 4.

14. Cit. SOU 1961:21 s. 113.

15. Jfr Svendsen, Niels Skriver: Kvalitetsmetoden, Aarhus 1910.

16. Jfr SOU 1961:21 s. 109.

17. Motion 1932 I:287 s. 4.

18. Frågan vilket förslag som efter utskottsbehandlingen ligger närmast regeringens ursprungliga uppfattning i propositionen löses enklast genom ett formellt meddelande från respektive statsråd till talmannen.

19. Jfr Bjurulf B.H.: An analysis . . . .

Litteratur

Arrow K.J.: Social choice and individual values. Yale 1951 & 1953.

Bjurulf B.H.: A probabilistic analysis of voting blocs and the occurrence of the paradox of voting. To appear in Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg, *Probability Models of Collective Decision-Making* (Columbus: Charles E. Merrill, forthcoming).

Bjurulf B.H.: An analysis of some voting procedures.

Black, D.: The theory of committees and elections, Cambridge 1958.

Black, P. and Newing, R.A.: Committee decisions and complementary valuation, London 1951.

Dahl, R.A.: A preface to democratic theory. University of Chicago press 1956.

Glaven, F.: Om metoder for afstemninger og valg. København 1955.

Haffner, V.: Stortingets voteringsordning. Oslo 1935.

Heckscher, A.: Afstemningslære. København 1892.

Kobbernagel, J., Sveistrup, P.: Afstemningsregler og afstemningsmetoder. Erhvervsøkonomisk tidskrift 1960 nr 2 och 1961 nr 1. København 1963.

Lindeberg, Sven-Ola: Nödhjälp och samhällsneutralitet. Lund 1968.

Mac Rae D.: Dimensions of congressional voting 1957.

Nousiainen, I.: Finlands politiska system. Stockholm 1966.

Ramstedt, T.: Parlamentarisk beslutsteknik, SOU 1961:21 s. 108–162.

Stjernquist, N.: Riksdagens arbete och arbetsformer 1966.

Svendsen, Niels Skriver: Folkestyre, København 1937.

" " " : Kvalitetsmetoden, Aarhus 1910.

" " " : Democratins genreisning, København 1926.

Thiele, T.N.: Afstemningskunst, København 1892.

Thrall, Coombs and *Davis: Decision* processes 1953.

Svenskt, Finskt, Danskt och Norskt riksdagstryck från de aktuella perioderna.

Lagtima riksdagen 1925–38 samt 1957–58.

Bilaga 15 Översikt över motsvarigheter mellan gällande rätt och grundlagberedningens förslag

1. Nuvarande RF:s motsvarigheter i grundlagberedningens förslag till ny RF och RO (Jämför anmärkning under tabell 2)

1809 års RF	GLB:s förslag till ny	
	RF	RO
1	1:3, 4	
2	Övg. RF 9	
3		
4	5:1	
5	6:1, 3	
6	5:1, 6:1	
7	6:1	
8	6:1, 4	
9	6:5	
10	6:2	
11	9:8	
12	9:1–3	
13[1]		
14	10:4	
15	6:1	
16	1:8; 7:2	
17	10:1, 2	
18	10:1, 2	
19	10:12	
20		
21[2]	7:14	
22[2]		
23		
24[1]		
25[1]		
26	10:11	
27	10:4	
28	10:14; Övg. RF 9	
29	Övg. RF 9	
30	Övg. RF 9	
31[1]		
32[1]		
33	10:8	
34[2]	5:11	
35	5:6–10	
36	10:15, 16	
37		
38	6:6, 7	
39	4:2, 3, 6	
40	4:3, 6	
41	4:4, 6	
42	4:4, 6; 6:6	
43	4:3; 6:1; 12:3	
44		
45		
46		
47	10:5	
48		
49 1 mom.	1:2; 2:1, 3–5; 3:1	1:2, 3
49 2 mom.	7:3	
50	3:1; 12:1, 6–8	
51		1:3
52	3:2	
53	3:3	
54	9:6, 7	
55		
56	3:3, 9	
57	1:2; 7:4; 8:1	
58	8:4	
59	8:4	
60		
61		
62	8:3, 12	
63	8:3	
64	8:9	
65	8:9	
66	8:15	
67		
68		
69[1]		
70[1]		
71[1]		
72	8:13, 14	8:6
73	1:2; 7:2; 8:1, 2	

[1] Tidigare upphävd

[2] Frågan helt eller delvis reglerad i följdförfattning

1809 års RF	GLB:s förslag till ny	
	RF	RO
74	12:4	
75		
76	8:11	
77	8:10	
78		
79 1 mom.		
79 2 mom.	8:14	
80		
81	7:9, 10; 9:5	
82	7:15	
83		
84		
85	1:6	
86[3]	7:2	
87	1:2; 7:1, 2, 8, 12; Övg. RF 9	
88		
89	7:5–8	
90	10:5, 13	2:10, 12
91	4:5	
92	4:5	
93	4:2, 4	
94	4:4	
95		
96	11:6, 8	8:11
97		8:11
98		8:11
99	11:6	
100		3:8
101	11:8	
102	10:3	8:10
103		
104	10:13	
105	11:1, 2	
106	11:3	
107	11:4	
108	2:4	1:4
109	8:5	
110	3:7	
111	3:7	9:8
112		
113		
114	Övg. RF 9	

[3] Förslag till ändringar i TF, 1:1

2. Nuvarande RO:s motsvarigheter i grundlagberedningens förslag till ny RF och RO.

(Tilläggsbestämmelse till RO markeras på samma sätt som i lagtexten, alltså med tre siffror, åtskilda av punkttecken. Tilläggsbestämmelse anmärks emellertid särskilt endast om hänvisning inte görs till den huvudbestämmelse till vilken tilläggsbestämmelsen är knuten. – Hänvisning från särskilda regler i gällande rätt om val inom riksdagen till allmänna valregler i 7 kap. i den nya RO har i allmänhet underlåtits.)

1866 års RO	GLB:s förslag till ny	
	RF	RO
1	1:2; 2:1; 3:6; 7:3	
2	3:1	1:2–4
3	2:3–5	
4	3:6	
5	2:4, 5	1:2, 4
6–12[1]		
13	2:4	1:1
14	1:1; 2:1, 2	
15	2:6	
16	2:7–10	
17[2]	2:9	
18[2]		
19[2]		
20[2]		
21	2:11	
22	2:12	
23		9:6
24		
25		
26	2:11	
27[1]		
28[2]		
29	2:11	
30	12:2	
31	3:1; 12:1	
32 1 mom.[2]		
32 2 mom.	2:12	
33		1:5; 2:2; 7:13; 8:1
34		1:6; 3:2; 3.6.2
35		1:4
36		4:2
37		4:3
38		4:4
39		4:5
40		4:6
41		4:7
42		4:8
43		3:7
44	3:8	4:13; 7:10
45		7:13
46		4:14
47		4:10
48		4:15
49	9:7	8:7–9
50		1:7
51		2:1, 2, 6, 8, 9
52	3:4; 11:5	2:10, 12, 14–16; 3:17; 6:1, 2
53	3:4	2:10, 11
54		3:1–6
55	3:3	3:8–13; 4:1
56		2:4; 3:6
57	11:4	3:16; 5:2, 8
58		3:18; 4:1; 5:10–12
59		5:1
60	3:5	5:3–6, 9
61		2:9
62		5.13.1
63		4:9
64	7:9	5:12
65–67[1]		
68		8:11
69		
70[2]	8:15	8:6
71		8:4, 5
72	11:7	3:8; 8:12
73		8:13
74		
75		7:2–4, 14
76		2:16
77		
78		8:14
79		5:13
80		5.13.1
81	7:15	
82		2:16

[1] Tidigare upphävd

[2] Frågan helt eller delvis reglerad i följdförfattning

3. Riksdagsstadgans motsvarigheter i grundlagberedningens förslag till ny RO.
(Se anmärkning under tabell 2)

Riksdagsstadgan	GLB:s förslag till ny RO
1	1:3; 1.5.1
2	2:4, 5
3	1:5
4	2:6
5	2.3.1
6	2.4.1
7	4.2.1
8	4:2
9	4.3.1; 7:8
10	4.6.1
11	4.6.2
12	4.6.3
13	4.6.4
14	4.6.5
15	4.6.6
16	4.6.7
17	4.6.8
18	4.6.9
19	4.6.10
20	4.6.11
21	4.6.12
22	4.6.13
23	4.6.14
24	4.6.15
25	4.6.16
26	4.11.1; 4.11.2
27	4.11.3
28	4:12
29	4.11.4
30	
31	3:8; 4:1
32	3:13
33	3.9.1
34	3.8.1
35	6:1
36	6:2
37	2:7
38	2.7.1
39	2.7.2; 2.7.4
40	2:16; 9:1
41	2.16.1
42	2.16.2
43	2.14.1
44	2.15.1
45	2.15.2
46	2:15
47	6:2
48	2.15.4
49	5.1.1
50	5.1.2
51	5.5.1; 5.5.2
52	5.5.2
53	
54	5:5
55	5:9
56	7.1.1
57	7:2
58	7.2.2
59	7:4
60	7.4.1; 7.4.3
61	7.4.4
62	7:11
63	
64	7:9
65	7:12
66	8.11.2
67	1:7; 9.1.2
68	9:3
69[1]	8:5
70	8.13.1; 8.13.2; 9.1.2
71	8.11.1
72	1:8
73	9.7.1
74	9.7.1

[1] Se även 8:12 RF

4. Motsvarigheter i gällande rätt till grundlagberedningens förslag till ny RF

GLB:s förslag till ny RF	1809 års RF	1866 års RO
1 kap.		
1		14
2	49:1, 57, 87	1:1
3	1	
4	1, 7	
5		
6	85	
7		
8	16	
2 kap.		
1	49:1	1:1, 14
2		14
3	49:1	3
4	49:1, 108	3, 5, 13
5	49:1	3, 5
6		15
7		16
8		16
9		16, 17
10		16
11		21, 26, 29
12		22, 32:2
13	49:1	15, 16, 22 m.fl.
3 kap.		
1	49:1, 50	2, 31
2	52	
3	53	55
4		52, 53
5		
6		1, 4
7	110, 111	
8		44
9	56 m.fl.	
4 kap.		
1		
2	39, 93	
3	39, 40, 43	
4	41, 42, 93, 94	
5	91, 92	
6	39–42	
5 kap.		
1	4, 6	
2		
3		
4		
5		
6	35	
7	35	
8	35	
9	35	
10	35	
11	4, 34	
12		
6 kap.		
1	5–8, 15, 43	
2	10	
3	5	
4	8	
5	9	
6	38, 42	81
7	38	
8		
7 kap.		
1	87	
2	16, 73, 86, 87	
3	49:2	1:2
4	57, 73	
5	(89)	
6	(89)	
7	89	
8		
9	81	64
10	81	64
11		
12		
13	81, 87	
14	21	
15	81, 82	81
8 kap.		
1	57, 60, 73	
2	60, 73	
3	61–63	
4	58, 59	
5	109	
6		
7		
8		
9	64, 65, 68	
10	77	
11	76	
12	62	(69 riksdagsstadgan)
13	72	
14	72	
15	66	
9 kap.		
1	12	
2	12	
3		
4		
5	81	
6	54	
7	54	49
8	5, 11	
9		
10 kap.		
1	17, 18	
2	17, 18	
3	102	
4	14, 27, 47	
5	47, 90	
6		
7		
8	33	
9		

GLB:s förslag till ny RF	1809 års RF	1866 års RO
10		
11	26	
12	19	
13	90, 104	
14	28	
15	36	
16	36	
11 kap.		
1	105	
2	105	
3	106	
4	107	57
5		52
6	96, 99	
7		72
8	96, 101	
12 kap.		
1	50	31
2		30
3	43	
4	74	
5		
6	50	
7	50	
8	50	
9		
10		

5. Motsvarigheter i gällande rätt till grundlagberedningens förslag till ny RO

GLB:s förslag till ny RO	1809 års RF	1866 års RO	Riksdagsstadgan
1 kap.			
1		13	
2	49	2, 5	
1.2.1			
3	51	2	1
4	108	2, 5, 35	
1.4.1		2	
5		33	3
1.5.1			1
6		34	
1.6.1			
7		50	67
1.7.1			67
1.7.2			67
1.7.3			67
8			72
1.8.1			72
9			
1.9.1			
1.9.2			
2 kap.			
1		51	
2		33, 51	
3			
2.3.1			5
4		56	2
2.4.1			6
5			2
6		51	4
2.6.1			4
2.6.2			4
7		51	37
2.7.1			37, 38
2.7.2			39
2.7.3			
2.7.4			39
8		51	
9		51, 61	
10	90	52, 53	
2.10.1			
11		53	
12	90	52	
13			
14		52	
2.14.1			43
2.14.2			
15		52	46
2.15.1			44
2.15.2			45
2.15.3			46
2.15.4			48
16		52, 76, 82	40
2.16.1			41
2.16.2			42
3 kap.			
1		54	
3.1.1			
2		34, 54	
3		54	
4		54	
3.4.1			
5		54	
6		54, 56	
3.6.1			
3.6.2		34	
7		43	
8	100	55, 72	31
3.8.1			34
3.8.2			31
3.8.3	100	72	
9		55	
3.9.1		55	33
10		55	
11		55	
3.11.1			
12		55	
13		55	32
3.13.1			32
14			
15			
16		57	
17		52	
3.17.1			
18		58	
3.18.1			
19			
4 kap.			
1		55, 58	31
2		36	
4.2.1			7
4.2.2			8
3		37	
4.3.1			9
4		38	
5		39	
6		40	
4.6.1			10
4.6.2			11
4.6.3			12
4.6.4			13
4.6.5			14
4.6.6			15
4.6.7			16
4.6.8			17
4.6.9			18
4.6.10			19
4.6.11			20
4.6.12			21
4.6.13			22
4.6.14			23
4.6.15			24
4.6.16			25
7		41	
8		42	
9		63	
10		47	
11			
4.11.1			26

GLB:s förslag till ny RO	1809 års RF	1866 års RO	Riksdags-stadgan
4.11.2			26
4.11.3			27
4.11.4			29
12			28
13		44	
14		46	
15		48	
5 kap.			
1		59	
5.1.1			49
5.1.2			50
2		57	
3		60	
4		60	
5		60	54
5.5.1		60	51
5.5.2			51, 52
6		60	
7			
8		57	
9		60	55
10		58	
5.10.1		58	
11		58	
5.11.1			
12		58, 64	
5.12.1			
13		79	
5.13.1		62, 80	
6 kap.			
1		52	35
6.1.1			35
6.1.2			35
2		52	36, 47
6.2.1			36
6.2.2			36, 47
7 kap.[1]			
1			
7.1.1			56
2		75	57
7.2.1			
7.2.2			58
7.2.3			57
3		75	
4		75	59
7.4.1			59, 60
7.4.2			59
7.4.3			60
7.4.4			53, 54, 61
7,4,5			
5			
7.5.1			
7.5.2			
7.5.3			
6			
7			
8			
7.8.1			
9			64

GLB:s förslag till ny RO	1809 års RF	1866 års RO	Riksdags-stadgan
7.9.1			64
10		44	
11			62
12			65
13		45	
14		75	
7.14.1		75	
8 kap.			
1		33	
2			
3			
4		71	
5		71	69
8.5.1			69
8.5.2			69
8.5.3			69
8.5.4		71	
8.5.5			69
6	72	70	
7		49	
8		49	
8.8.1		49	
9		49	
10	102		
11	96, 97, 98	68	
8.11.1			71
8.11.2			66
8.11.3	98	68	
12		72	
13		73	70
8.13.1			70
8.13.2			70
14		78	
9 kap.			
1			
9.1.1			
9.1.2			67, 7(
2			
3			68
4			
5			
9.5.1			
6		23	
7			
9.7.1			73, 7-
8	111		

[1] Hänvisning till äldre särbestämmelser, som ersätts av allmänna regler i 7 kap., har i allmänhet underlåtits.

Statens offentliga utredningar 1972

Kronologisk förteckning

1. Ämbetsansvaret II. Ju.
2. Svensk möbelindustri. I.
3. Personal för tyg- och intendenturförvaltning. Fö.
4. Säkerhets- och försvarspolitiken. Fö.
5. CKR (Centrala körkortsregistret) K.
6. Reklam I. Beskattning av reklamen. U.
7. Beskrivning och analys. U.
8. Ställningstaganden och förslag. U.
9. Reklamens bestämningsfaktorer. U.
10. Godsbefordran till sjöss. Ju.
11. Förenklad löntagarbeskattning. Fi.
12. Skadestånd IV. Ju.
13. Kommersiell service i glesbygder. In.
14. Revision av vattenlagen. Del. 2. Ju.
15. Ny regeringsform · Ny riksdagsordning. Ju.

Statens offentliga utredningar 1972

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Ämbetsansvaret II. [1]
Godsbefordran till sjöss. [10]
Skadestånd IV. [12]
Revision av vattenlagen. Del 2. [14]
Grundlagberedningen. 1. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. [15]

Försvarsdepartementet
Personal för tyg- och intendenturförvaltning. [3]
Säkerhets- och försvarspolitiken. [4]

Kommunikationsdepartementet
CKR (Centrala körkortsregistret) [5]

Finansdepartementet
Förenklad löntagarbeskattning. [11]

Utbildningsdepartementet
Reklamutredningen. 1. Reklam I. Beskattning av reklamen. [6] 2. Beskrivning och analys. [7] I 3. Ställningstaganden och förslag. [8] 4. Reklamens bestämningsfaktorer. [9]

Inrikesdepartementet
Kommersiell service i glesbygder. [13]

Industridepartementet
Svensk möbelindustri. [2]

KUNGL. BIBL.
28MRS1972
STOCKHOLM

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-00199-3

Göteborgs Offsettryckeri AB