

## Motion

1975/76: 2554

av herr Fälldin m. fl.

med anledning av propositionen 1975/76:209 om ändring i regeringsformen

I propositionen 1975/76:209 har framlagts förslag till nya regler i regeringsformen om skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Det gäller frågor som inte bara är av stor betydelse från principiella synpunkter utan också ständigt måste hållas aktuella även i en demokratisk välfärdsstat som vår, om samhällssystemet skall fungera på bästa sätt för de enskilda människorna. I en författning som bygger på folksuveränitetens grund måste regler till skydd för medborgerliga fri- och rättigheter ha en central plats.

Mot denna bakgrund var det beklagligt att politisk enighet inte kunde nås i dessa frågor redan då vår nya regeringsform antogs 1973. Den nya utredning som tillsattes på riksdagens begäran förtjänar erkännande för den snabbhet och grundlighet som den visat i sitt arbete och även för de konstruktiva grepp den tagit på sin uppgift. Dess förslag innehåller flera värdefulla nyheter i förhållande till tidigare utredningar.

Vid sitt ställningstagande till förslaget tar centerpartiet först och främst fasta på att det *inte på någon punkt försvagar det nuvarande skyddet för grundläggande fri- och rättigheter utan genomgående innebär förstärkningar.*

Centerpartiet eftersträvar ett så starkt skydd för medborgerliga fri- och rättigheter som det är möjligt att åstadkomma. Frågorna är emellertid utomordentligt svårösta av praktiska och tekniska skäl. Detta har erkänts från alla håll under det mångåriga utredningsarbetet; inte mindre än fyra kommittéer har arbetat med frågorna. En lång rad metoder och lösningar har prövats. Centerpartiet finner emellertid att *det är fullt möjligt att ytterligare stärka skyddet med avseende på vad regeringens förslag innebär.* En sådan förstärkning måste därför ske genom att förslaget byggs ut.

De ytterligare förstärkningar av grundlagsskyddet som centerpartiet finner praktiskt möjliga och därför nödvändiga att genomföra innebär dels införande av *obligatorisk lagrådsgranskning* av förslag till lagstiftning som begränsar medborgerliga fri- och rättigheter, dels införande av *ett särskilt kvalificerat lagstiftningsförfarande i riksdagen* då det gäller förslag av denna innebörd. Innan dessa förslag diskuteras närmare, bör emellertid ett par synpunkter av allmän natur slås fast.

Till en början är det av grundläggande betydelse att konstatera att skyddet för fri- och rättigheter ingalunda kan garanteras endast genom grundlagsregler. *Det viktigaste skyddet ligger i det demokratiska systemets vitalitet.* Rent praktiskt förhåller det sig också så, att andra och för medborgarna mera närliggande ting än grundlagsregler har en avgörande betydelse för det fak-

tiska rättsskyddet. Centerpartiet vill därför inte begränsa diskussionen till endast regeringsformen utan har under en följd av år begärt en övergripande utredning om *praktiska åtgärder för att stärka de enskilda medborgarnas rättsskydd*, i första hand inom den ständigt svällande myndighetsbyråkratin. Detta utredningskrav, som hittills avvisats av riksdagen, upprepas i denna motion.

Det är också angeläget att framhålla vikten av en så bred uppslutning som möjligt kring förslag till grundlagsändringar. Detta krav gör sig gällande med särskild styrka då det gäller regler som direkt berör de enskilda medborgarna. Centerpartiet har vid utformningen av de förslag som läggs fram i denna motion särskilt strävat efter att möjliggöra en bred uppslutning.

### Propositionens förslag

Om innehållet i propositionens förslag råder i det stora hela ett betydande mått av enighet, som både utredningens betänkande och remissyttrandena visar. Där meningarna skiljer sig gäller främst vad som *inte* finns med i förslaget. Även på några punkter i den föreslagna grundlagstexten finns det emellertid anledning att vidta ändringar.

Förstärkningen av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter har främst åstadkommits genom en utvidgning av det skyddade området, en närmare precisering av de skyddade fri- och rättigheterna och uppställandet av regler om de ändamål som får tillgodoses genom inskränkningar och om gränser som inte får överskridas genom sådana inskränkningar. Dessa förslag kan godtas. Därutöver upptas också vissa målsättnings- eller programstadganden i 1 kap. 2 § regeringsformen. Värdet av sådana regler kan diskuteras, men det finns ingen anledning att motsätta sig dem sedan enighet nåtts inom utredningen. Ett par kompletteringar bör emellertid göras. Centerpartiet ansluter sig till vad som föreslagits av ledamöterna Boo och Ahlmark i en reservation till utredningens betänkande. Ändringsförslag framläggs i *bilaga* till denna motion.

Det är viktigt att även nämna näringsfriheten och egendomsrätten. Den senare berörs också i 2 kap. 18 §. Denna motsvarar i förslaget den kompromiss som träffades i riksdagen 1973. Då enighet inte kunnat nås om en förstärkning, bör åtminstone denna kompromiss ligga fast. Detta bör understrykas av riksdagen. Även *den enskildes integritet och valfrihet* bör anges som grundläggande värden i 1 kap. 2 § liksom att det är angeläget att *föräldrarätten* slås fast.

### Obligatorisk lagrådsgranskning

Riksdagen har redan under behandling en från 1975 års riksdag uppskjuten motion nr 94 av centerpartiet och folkpartiet om utvidgad lagrådsgranskning. I detta sammanhang saknas anledning att gå in på detta mera allmänna

reformförslag. Diskussionen här begränsas till att endast gälla lagförslag som berör grundläggande fri- och rättigheter.

Centerpartiet föreslår att regeringens förslag i propositionen 1975/76:209 byggs ut genom att obligatorisk lagrådsgranskning föreskrivs för lagförslag som begränsar grundläggande fri- och rättigheter. En sådan ordning innebär en väsentlig förstärkning av skyddet. Den kommer framför allt att ha en viktig *preventiv effekt*, eftersom det kan förutsättas att lagrådets utlåtande i praktiken kommer att tillmätas en väsentlig betydelse. Härigenom får man en stark garanti för att inga opåkallade ingrepp sker. Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande har också bl. a. regeringsrätten och Svea hovrätt förordat obligatorisk lagrådsgranskning.

De invändningar som framförs i propositionen är inte övertygande. Helt verklighetsfrämmande är åsikten att lagrådet skulle få ställningen av ett slags författningsdomstol och att därför högsta domstolen och regeringsrätten, från vilka ledamöterna hämtas, skulle riskera att politiseras. Lika grundlöst är det att hysa betänkligheter inför att lagrådet inte skulle kunna begränsa sin granskning till uppenbara fel. Med ett realistiskt betraktelsesätt är lagrådet att uppfatta som *en tung remissinstans* som hörs på ett senare stadium av lagstiftningsproceduren än övriga remissinstanser. Värdet av att ha tillgång till en sådan remissinstans är betydande, eftersom det ofta händer att regeringen väsentligt avviker från de lagförslag som remissbehandlats.

I det ändringsförslag som framläggs i *bilaga* till denna motion har angetts att lagrådets yttrande över förslag som berör grundläggande fri- och rättigheter kan begränsas till frågan om grundlagsenligheten. Det skall alltså inte behöva avse varje lagförslag i dess helhet.

### Lagprövningsrätten

Lagprövningsrätten har diskuterats ingående i detta ärende. Propositionen upptar inte utredningens förslag till grundlagsstadgande i ämnet men förutsätter att den lagprövningsrätt som finns i dag skall bestå. En särskild utredning föreslås.

I och för sig är det givetvis inte önskvärt att lagprövning förekommer i någon större omfattning. Det är angeläget att lagstiftningen genom en noggrann beredning får en sådan utformning, att normernas giltighet inte kan ifrågasättas. Av remissyttrandena över utredningens betänkande framgår också klart att domstolarna och myndigheterna över lag delar denna mening. En viss lagprövningsrätt är emellertid ofrånkomlig, särskilt om man genomför det föreliggande förslaget till grundlagsregler om fri- och rättigheter. Dessa bygger till stor del på direktiv till lagstiftaren, och det kan inte gärna överlämnas helt åt lagstiftaren själv att rätta sig efter eller åsidosätta dessa direktiv. Möjlighet måste föreligga för en viss efterhandskontroll genom lagprövning. Denna bör, liksom en föregående lagrådsgranskning, få sin främsta betydelse genom sin *preventiva effekt*.

1\* Riksdagen 1975/76. 3 samf. Nr 2554

Under förutsättning att en lagprövningsrätt av nuvarande innehåll består – detta bör uttryckligen slås fast av riksdagen – blir det närmast en teknisk fråga om ett särskilt grundlagsstadgande skall införas eller om befogenheten skall vara oreglerad som hittills. Båda alternativen är godtagbara för centerpartiet. I denna motion framläggs därför inget förslag till grundlagsstadgande om lagprövningsrätten.

### Kvalificerat lagstiftningsförfarande i riksdagen

Frågan om ett särskilt kvalificerat lagstiftningsförfarande i riksdagen har blivit kärnpunkten i den aktuella diskussionen, sedan enighet nåtts i det väsentliga om grundlagsreglernas materiella innehåll. Centerpartiet vill understryka att *problemen inte bara gäller fri- och rättighetsområdet utan har en större räckvidd*. Riksdagens lagstiftningsarbete har blivit förenat med allt större praktiska svårigheter. Lagstiftningsmaskineriet ligger väsentligen i regeringens händer, som bl. a. grundlagsberedningen konstaterade samtidigt som den föreslog att den formella lagstiftningsmakten skulle överföras till riksdagen ensam. Till följd av lagstiftningsarbetets ständigt ökade takt och omfattning har riksdagen fått allt svårare att genomföra en noggrann sakprövning av alla lagärenden. Svårigheterna ökas av sent propositionsavlämnande och ofta stark tidspress. Årets riksdag ger en bjärt belysning av riksdagens arbetsproblem. Att få till stånd en allmän debatt och ta hänsyn till synpunkter utanför riksdagen på det sena stadium, då ett lagförslag lagts fram för riksdagen, är ofta omöjligt.

Då man diskuterar dessa frågor är det också viktigt att komma ihåg att flertalet lagbeslut fattas i stor enighet. Huvudproblemet är inte att lagar trumfas igenom med små majoriteter utan att det är svårt att åstadkomma en noggrann granskning av lagförslag i riksdagen och att få till stånd och beakta en allmän medborgerlig debatt i lagfrågor.

Dessa allmänna svårigheter är naturligtvis särskilt betänkliga då det gäller lagförslag som begränsar grundläggande fri- och rättigheter. Det är därför naturligt att stor uppmärksamhet ägnats lagstiftningsförfarandet i riksdagen. Två huvudalternativ har framförts. Längre diskuterades främst att införa *krav på kvalificerad majoritet* för lagbeslut i dessa ämnen. Sedan detta prövats ingående utan att man funnit någon lösning som kunnat vinna tillräcklig uppslutning vare sig politiskt eller bland remissinstanserna, har centerpartiet fört fram alternativet med *krav på dubbel riksdagsbehandling med viss tid emellan*.

Utredningens majoritet har avvisat tanken på att kräva *kvalificerad majoritet*. Denna ståndpunkt har godtagits av flertalet remissinstanser, däribland de tyngsta. Detta talar mot att gå vidare på denna väg. Som ett särskilt skäl har pekats på att det är svårt att förena ett krav på kvalificerad majoritet med utredningens – enhälligt – föreslagna konstruktion av grundlagsreglerna med vissa direktiv till lagstiftaren m. m. Svea hovrätt har t. ex. betecknat

en sådan kombination som utesluten. Härtill kommer alltså att det långvariga utredningsarbetet klarlagt svårigheterna att vinna en så bred uppslutning kring en lösning med krav på kvalificerad majoritet, som måste anses önskvärd.

I detta läge finner centerpartiet att alternativet med *dubbel riksdagsbehandling* bör upptas. Det har bl. a. den väsentliga fördelen att det kan garantera en möjlighet för riksdagen att genomföra en sådan noggrann sakprövning och ta en sådan hänsyn till en allmän medborgerlig debatt, som är något av problemets kärna. Ingendera säkerställs genom ett system med kvalificerad majoritet. *En kombination av föregående lagrådsgranskning, dubbel riksdagsbehandling samt möjlighet till efterföljande lagprövning ger enligt centerpartiets mening den bästa förstärkning av propositionens förslag som syns praktiskt möjlig att genomföra.*

Departementschefen säger sig inte stå "helt främmande" för ett system med dubbel riksdagsbehandling men anser närmare utredning nödvändig. Det erbjuder emellertid inga större tekniska svårigheter att konstruera ett sådant system. Enligt centerpartiets mening finns det därför inga bärande skäl för att avstå från den förstärkning av regeringens förslag som är möjlig. Ett förslag till grundlagsreglering framläggs i *bilaga* till denna motion.

### **Ett system med dubbel riksdagsbehandling**

Systemet med dubbel riksdagsbehandling föreslås bli tillämpligt på alla regler som enligt 2 kap. regeringsformen skall ges i lag. Den närmare avgränsningen kan i och för sig diskuteras. Det kan t. ex. vara naturligt att föra in även viss annan lagstiftning under reglerna, såsom lagar på föräldrarättens område. Det är emellertid enklast att knyta an till 2 kap. regeringsformen.

Systemet föreslås bygga på *två beslut* med viss tid emellan. Kräver man bara viss tid mellan förslag och beslut, garanteras inte den noggranna sakbehandling som är förslagets kärnpunkt. Vilken tid som bör förflyta mellan besluten kan diskuteras. *Sex månader* syns innebära en lämplig avvägning. Därigenom tillgodoses den allmänna debattens behov.

Det finns skäl att införa en undantagsregel som möjliggör lagstiftning genom *ett beslut*. Det ligger nära till hands att dra en parallell med riksdagsordningen, som kan ändras genom ett beslut om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter är ense. För att betona denna regels karaktär av undantag från en huvudregel bör föreskrivas, att det snabbare förfarandet endast får tillämpas om synnerliga skäl föreligger.

*Regeringsformen* torde inte behöva uppta ytterligare regler än de nu angivna. Genom den avfattning som föreslås i bilagan klargörs att det andra beslutet skall kunna innebära ändring av det första. Det framgår av orden "två beslut", i motsats till "två likalydande beslut" i stadgandet om grundlagsändring.

Vissa kompletterande regler bör intas i *riksdagsordningen*. Där bör till en början anges att *vilande beslut skall anmälas* av vederbörande utskott. Rätten att föreslå *ändringar i det första beslutet* bör också uttryckligen regleras. Den bör givetvis inskränkas på så sätt att ändring aldrig får innebära en ytterligare begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna i förhållande till det första beslutet. Förslaget om obligatorisk lagrådsgranskning leder till att lagrådet bör höras angående sådant ändringsförslag.

Man kan överväga att införa *ny motionsrätt* före det andra beslutet. En sådan rätt synes dock inte nödvändig. Gällande regler om utskottets initiativrätt och om rätt för en minoritet i kammaren att påkalla återremiss lär ge tillräckligt underlag för nya förslag.

Man kan också överväga en regel för det fall olika meningar uppkommer *om ett lagförslag faller under de aktuella reglerna eller inte*. Inte heller en sådan regel torde emellertid vara nödvändig, särskilt med tanke på den obligatoriska lagrådsgranskningen. Avgörandet av procedurfrågan bör kunna träffas enligt vanliga principer av talmannen, kammaren och vederbörande utskott.

### Utredning om lagstiftningsförfarandet

Det system för dubbel riksdagsbehandling som skisserats här kan utan olägenhet genomföras redan nu. Det bör därför ske. Centerpartiet motsätter sig emellertid inte att en utredning verkställs enligt propositionens förslag. Den bör dock ges en vidare uppgift än den som anges i propositionen. Den bör ta upp de allmänna problem om riksdagens lagstiftningsarbete som berörts i det föregående. Det är angeläget att dessa frågor övervägs noga. Det är tänkbart att en möjlighet till dubbel riksdagsbehandling ("två läsningar") kan ge en lösning på riksdagens arbetsproblem. Givetvis måste emellertid även andra vägar övervägas för att förbättra riksdagens arbetsmöjligheter och underlätta en allmän debatt.

### Praktiska åtgärder för att öka de enskildas rättsskydd

Att lösa frågan om grundlagsreglering av medborgarliga fri- och rättigheter är visserligen en angelägen uppgift. De enskilda människorna i vårt samhälle kommer emellertid knappast att direkt påverkas av någon lösning som förts fram från något håll i denna fråga. Skyddet för fri- och rättigheter har i vårt land vuxit fram utan stödet av grundlagsregler, och tillkomsten av sådana regler kommer därför inte heller att omedelbart återverka på den enskildes situation. Denna kan endast förbättras genom andra åtgärder av mera praktisk natur.

Mot denna bakgrund har centerpartiet under en följd av år i partimotioner i riksdagen framställt krav på *en planmässig, övergripande utredning om åtgärder för att stärka de enskildas rättsskydd, främst inom den offentliga för-*

valtningen. Partiets representant i fri- och rättighetsutredningen har också pekat på dessa initiativ och i ett särskilt yttrande till betänkandet uttalat sig för ett aktivt reformarbete på detta område. Centerpartiet hänvisar till sin partimotion nr 893 till årets riksdag i vilken ett nytt utredningskrav har rests. Detta bör bifallas av riksdagen i detta sammanhang, så att den nu beslutade reformen även medför direkta praktiska resultat för de enskilda medborgarna.

### Hemställan

Vi framlägger sålunda egna förslag till ändringar i både regeringsformen och riksdagsordningen. Det skall uppmärksammas att förslagen beträffande riksdagsordningen har ett direkt samband med förslaget beträffande 8 kap. 17 § regeringsformen.

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen beslutar

1. antaga

*dels* det i propositionen 1975/76:209 framlagda förslaget till lag om ändring av regeringsformen med de ändringarna

*att* 1 kap. 2 § erhåller den lydelse som framgår av *bilaga* till denna motion,

*att* nuvarande 8 kap. 17–19 §§ betecknas 8 kap. 18–20 §§,

*att* ett nytt stadgande införs som 8 kap. 17 § med den lydelse som framgår av *bilaga* till denna motion,

*att* den nya 8 kap. 19 § erhåller den lydelse som framgår av *bilaga* till denna motion,

*dels* det förslag till lag om ändring av riksdagsordningen som intagits i *bilaga* till denna motion;

2. tillkännage för regeringen som sin mening vad som anförts i motionen om utredning angående lagstiftningsförfarandet i riksdagen;

3. hemställa hos regeringen om en skyndsam utredning angående åtgärder för att stärka de enskildas rättsskydd i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 6 maj 1976

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

JOHANNES ANTONSSON (c)

BERTIL JONASSON (c)

SONJA FREDGARDH (c)

CLAES ELMSTEDT (c)

TORSTEN BENGTSO (c)

i Jönköping

JAN-IVAN NILSSON (c)

i Tvärålund

THORSTEN LARSSON (c)

i Staffanstor

KARIN SÖDER (c)

IVAN SVANSTRÖM (c)

MAJ PEHRSSON (c)

ANDERS DAHLGREN (c)

FRITZ BÖRJESSON (c)

i Glömminge

ERIC CARLSSON (c)

i Vikmanshyttan

LENNART MATTSSON (c)

i Lane-Herrestad



## Bilaga

## Förslag till

## Lag om ändring i regeringsformen

## Propositionens förslag

## Motionens förslag

## 1 kap.

## 2 §

Den offentliga ----- och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga ----- bör främjas.

## 8 kap.

## 17 §

*Lag av sådant innehåll som avses i 1 § stiftas genom två beslut. Det andra beslutet får ej fattas förrän sex månader förflutit från det första. Även sådan lag får dock stiftas genom ett beslut om synnerliga skäl föreligger samt minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet.*

*Nuvarande lydelse*

*Motionens förslag*

18 §

19 §

För att ----- i lag.

*Lagrådets yttrande skall alltid inhämtas över förslag till lag av sådant innehåll som avses i 1 §. yttrandet kan därvid begränsas till frågan om lagförslaget är förenligt med bestämmelserna i 2 kap.*

**Förslag till**

**Lag om ändring i riksdagsordningen**

Härigenom föreskrives att 3 kap. 16 § och 4 kap. 8 § riksdagsordningen skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Motionens förslag*

3 kap.

16 §

Konstitutionsutskottet skall till kammaren för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen.

Skall efter vad som sägs i regeringsformen i annat fall tillämpas den ordning som gäller för grundlagsändring, skall vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör.

Konstitutionsutskottet skall till kammaren för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen.

Skall efter vad som sägs i regeringsformen i annat fall tillämpas den ordning som gäller för grundlagsändring, skall vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör. *Det samma skall gälla om lagförslag blivit vilande enligt 8 kap. 17 § regeringsformen.*

4 kap.

8 §

Utskott skall ----- till riksdagen.

Betänkande i ----- nyvalda riksdagen.

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

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

*Då lagförslag, som blivit vilande enligt 8 kap. 17 § regeringsformen, anmäles för andra beslut av riksdagen, äger ut-*

*Nuvarande lydelse*

*Motionens förslag*

*skottet föreslå ändringar av det första beslutet. Sådan ändring får dock ej innebära ytterligare begränsning av det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen. Yttrande i detta avseende skall ha inhämtats av lagrådet.*

---

Ändringarna i riksdagsordningen träder i kraft den 1 januari 1977.

