

Konstitutionsutskottets betänkande

1978/79:39

med anledning av propositionen 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m. m. jämte motioner

I detta betänkande behandlas propositionen 1978/79:195, följdmotionerna 1978/79:2591 och 2641 samt de under allmänna motionstiden 1978 resp. 1979 väckta motionerna 1977/78:227, 1977/78:903, 1978/79:1094 och 1978/79:1655.

Propositionen

I propositionen 1978/79:195 framläggs förslag till lag om ändring i regeringsformen, lag om ändring i riksdagsordningen, lag om lagrådet och folkomröstningslag. Regeringen (justitiedepartementet) föreslår riksdagen att

1. i den ordning som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen antaga förslaget till lag om ändring i regeringsformen,

2. i den ordning som anges i 8 kap. 16 § regeringsformen antaga förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen,

dels såvitt avser huvudbestämmelserna och ikraftträdandebestämmelsen,

dels såvitt avser tilläggsbestämmelserna,

3. antaga förslaget till lag om lagrådet,

4. antaga förslaget till folkomröstningslag.

I propositionen anges *propositionens huvudsakliga innehåll* på följande sätt:

I propositionen föreslås ett flertal grundlagsändringar som innebär ett förstärkt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen. Dessutom föreslås andra grundlagsändringar som rör bl. a. den s. k. lagprövningsrätten, lagrådets granskning av lagförslag och formerna för stiftande av grundlag.

Ett viktigt inslag i förstärkningen av rättighetskyddet är förslaget om ett särskilt förfarande vid s. k. rättighetsbegränsande lagstiftning. Den föreslagna ordningen innebär att förslag till lag som angår begränsning av vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna, t. ex. yttrandefriheten och mötesfriheten, på begäran av lägst tio riksdagsledamöter skall vila hos riksdagen i minst tolv månader innan det får antas. Undantag görs dock för det fallet att ett förslag vid omröstning i riksdagens kammare får stöd av minst fem sjattedelar av de röstande. I så fall är förslaget antaget omedelbart.

Skyddet för vissa särskilda fri- och rättigheter förstärks också på annat sätt. Förbudet mot retroaktiv lagstiftning som f. n. bara gäller strafflag utvidgas

sålunda till att omfatta också skattelag. Vidare föreslås förstärkningar med avseende på bl. a. rätten till ersättning vid expropriation och skyddet för medborgarskapet.

Lagprövningsrätten innebär att domstol eller annan rättslämpande myndighet skall sätta t. ex. en lag åt sidan om lagen uppenbart strider mot grundlag. Denna rätt som f. n. anses föreligga utan stöd i lag skall enligt propositionen skrivas in i regeringsformen.

F. n. är det regeringen eller riksdagsutskott som fritt bedömer om ett lagförslag skall granskas av lagrådet. I propositionen föreslås att regeringsformen skall innehålla en föreskrift om att lagrådets yttrande bör inhämtas över lagförslag på vissa angivna områden. I den mån regeringen underlåter att höra lagrådet över ett lagförslag inom granskningsområdet skall skälen redovisas för riksdagen. Även inriktningen av lagrådets granskning av lagförslag föreslås preciserad i regeringsformen.

Två nyheter föreslås i fråga om formerna för stiftande av grundlag. Dels skall ett förslag till ändring av grundlag väckas minst tio månader före det riksdagsval, efter vilket det andra och avgörande riksdagsbeslutet skall fattas. Dels skall ett förslag till ändring av grundlag kunna bli föremål för folkomröstning, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter begär det.

Förutom ändringar i regeringsformen föreslås i propositionen ändringar i riksdagsordningen. Vidare innehåller propositionen förslag till lagar om lagrådet och om förfarandet vid folkomröstning i hela landet.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1980.

Propositionens förslag bygger på vad rättighetsskyddsutredningen föreslagit i betänkandet (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (bilaga 1 till propositionen). Remissyttrandena över betänkandet redovisas i bilaga 2 till propositionen.

Motionerna

I *motionen 1977/78:227* av Erik Adamsson (s) yrkas "att riksdagen hos regeringen begär att det uppdras åt den nya fri- och rättighetsutredningen att överväga den i motionen angivna frågan om kontroll från riksdagens sida över de högsta domstolsinstanserna".

I *motionerna 1977/78:903* av Sven Andersson i Örebro m. fl. (fp, c, m), *1978/79:1094* av Erik Hovhammar m. fl. (m, fp, c) och *1978/79:1655* av Erik Hovhammar m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anholder om förslag till grundlagsskydd av näringsfriheten.

I *motionen 1978/79:2591* av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs "att riksdagen antar förslaget till folkomröstningslag i propositionen 1978/79:195 med de ändringar som föranleds av vad som anförts i motionen".

I motionstexten föreslås att det i propositionen framlagda förslaget till folkomröstningslag inte skall omfatta rådgivande folkomröstningar. Vid

sådana omröstningar bör i stället enligt motionen riksdagen i varje enskilt fall få ta ställning till reglerna för förfarandet, bl. a. frågan hur kretsen av röstberättigade skall bestämmas. I denna del uttalas att propositionens förslag innebär att rösträtt vid folkomröstning är begränsad till den som har rösträtt vid riksdagsval. Enligt motionärerna kan det i vissa frågor vara berättigat att utsträcka rösträtten även till de invandrare som är varaktigt bosatta i vårt land.

I *motionen 1978/79:2641* av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs

1. att riksdagen med avslag på regeringens förslag till ny lydelse av regeringsformens 2 kap. 12 § och därav föranledda följdändringar hos regeringen hemställer om särskild utredning för bestämning av området för demokratiska fri- och rättigheter och grundlagsskydd för dessa, i den mån de icke ingår i yttrandefrihetsutredningens arbete.

2. att riksdagen avslår propositionens förslag till ändrad lydelse av regeringsformens 8 kap. 15 § om grundlagsstiftningsförfarande och därav föranledda följdändringar (t. ex. i 8 kap. 4 § RF),

3. att riksdagen avslår propositionens förslag till ändrad lydelse av regeringsformens 8 kap. 18 § om lagrådet och därav föranledda följdändringar,

4. att riksdagen avslår propositionens förslag till ändrad lydelse av regeringsformens 2 kap. 10 § om hinder mot retroaktiv beskattning och därav föranledda följdändringar,

5. att riksdagen antar följande

Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

dels att nuvarande 2 kap. 17 § skall ha nedan angiven såsom *Motionärernas förslag* betecknade lydelse,

dels att nuvarande 2 kap. 18 § utgår ur regeringsformen och att nuvarande 2 kap. 19–20 §§ skall betecknas 2 kap. 18–19 §§,

dels att i regeringsformen skall införas en ny paragraf 11 kap. 14 § av nedan angiven såsom *Motionärernas förslag* betecknade lydelse.

Nuvarande lydelse

Motionärernas förslag

2 kap.

17 §

Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.

De arbetande har gentemot privata och offentliga företag och myndigheter följande rättigheter:

rätt att organisera sig fackligt och politiskt;

Nuvarande lydelse

Motionärernas förslag

rätt att på sina arbetsplatser bedriva agitation, propaganda och mötesverksamhet;

rätt att genom sina fackliga organisationer förhandla i alla frågor rörande arbets- och anställningsvillkor, arbetstid, arbetsledning och arbetsfördehning, lön och löneformer, anställning, avskedanden och permitteringar;

rätt att tillgripa strejk.

Avtal eller föreskrifter som inskränker dessa rättigheter förbjuds i lag.

Regeringens förslag

Motionärernas förslag

11 kap.

14 §

Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpningen dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Envar som åtalas skall ha rätt att få prövat om den lag som åberopas mot honom eller henne är förenlig med grundlag. Domstol är skyldig att verkställa sådan prövning. Finner domstolen därvid att lag står i strid mot grundlag, skall frågan prövas av riksdagens konstitutionsutskott, som antingen medger lagens åsidosättande eller genom redovisad lagtolkning upphäver motstridigheten.

Ändringarna i regeringsformen träder i kraft den 1 januari 1980.

6. att riksdagen godkänner de i propositionen föreslagna förändringarna av regeringsformen och i riksdagsordningen som inte berörs av punkterna 1–5 ovan.

7. att riksdagen antar regeringens förslag till folkomröstningslag med den ändringen att 5 § erhåller följande såsom *Motionärernas förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag

Motionärernas förslag

5 §

Rösträtt vid folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid val till riksdagen.	Rösträtt vid folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid kommunala val.
--	---

Frågan huruvida ----- 4 kap. 20 § vallagen.

Utskottet

Inledning

Genom 1974 års regeringsform (RF) togs det första steget när det gällde att i grundlag ge ett verkligt skydd för medborgerliga fri- och rättigheter. År 1976 beslöt riksdagen åtskilliga ändringar i RF med syfte att förstärka detta skydd. Förslagen i propositionen 1978/79:195 är att se som en tredje etapp i arbetet med rättighetsskyddets förankring i grundlag.

Bakgrunden till de nu framlagda förslagen är riksdagens uttalanden i samband med 1976 års ändringar beträffande rättighetsskyddet. Riksdagen uttalade sig då för att i en ny utredningsomgång med följande remissbehandling borde övervägas frågan om att ytterligare förstärka skyddet för de rättigheter som inte kunde skyddas på samma sätt som tryckfriheten. Därvid pekades bl. a. på möjligheten att införa ett särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning. Frågan om en sådan förstärkning av rättighetsskyddet kopplades samman med två andra frågor som kvarstod olösta, nämligen frågorna om lagprövningsrätten och om lagrådsgranskningen. Beträffande lagprövningsrätten gällde diskussionen vilket innehåll den skulle ha och om den skulle regleras i grundlagen. Frågan om lagrådsgranskningen rörde lagrådets ställning och uppgifter, främst om en obligatorisk granskning i lagrådet av vissa lagar skulle införas. Enligt riksdagen borde också de nu berörda båda frågekomplexen omfattas av utredningsarbetet.

Med anledning av dessa uttalanden tillsattes i början av år 1977 rättighets-skyddsutredningen och lagrådsutredningen. Den sistnämnda utredningen har fungerat som en förberedande utredning om lagrådets ställning och uppgifter. Dess förslag har ytterligare prövats av rättighetsskyddsutredningen. Denna utredning har dessutom prövat frågorna om ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning och om lagprövningsrätten. Genom tilläggsdirektiv i november 1977 fick kommittén i uppgift att också överväga frågan om införande av beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Våren 1978 avgav kommittén sitt betänkande som därefter remissbehandlades.

Parallellt med rättighetsskyddsutredningen har den på sommaren 1977 tillsatta yttrandefrihetsutredningen arbetat. Denna kommitté har i uppdrag att överväga möjligheterna att i en yttrandefrihetsgrundlag, efter mönster av tryckfrihetsförordningen (TF), göra en omfattande reglering av yttrandefri-

heten i tryckt skrift, radio, TV, film och andra medier samt av opinionsfriheterna i övrigt. Kommitténs arbete kan väntas pågå ännu några år.

Propositionens förslag överensstämmer i allt väsentligt med vad rättighets-skyddsutredningen föreslagit. Bakom dessa förslag stod ordföranden och representanterna i utredningen för riksdagens fyra största partier. Endast representanten för vpk reserverade sig. Utredningens förslag fick ett övervägande positivt mottagande under remissbehandlingen. Framläggandet av propositionen har föregåtts av partiledaröverläggningar.

Propositionens förslag innebär i korthet följande. Ett särskilt lagstiftningsförfarande skall införas i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning. På yrkande skall ett förslag till sådan lagstiftning vila viss tid, om inte riksdagen med en kvalificerad majoritet antar förslaget till lag omedelbart. Lagprövningsrätten skall komma till uttryck i en särskild grundlagsbestämmelse. Lagrådsgranskning bör ske innan vissa lagar beslutas av riksdagen. Lagrådsgranskningens inriktning skall anges i RF. Grundlagsstiftningsförfarandet skall ändras på två sätt. Dels införs en regel om tidsfrist som anger när förslag senast får väckas. Dels kan en minoritet i riksdagen få till stånd folkomröstning om ett förslag till grundlagsändring. Vidare skall skyddet för vissa särskilda rättigheter byggas ut. Bl. a. föreslås att ett förbud skall införas mot retroaktiv skattelagstiftning.

Ett särskilt lagstiftningsförfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning

Det nu gällande rättighetsskyddet regleras huvudsakligen i 2 kap. RF. Där anges de grundläggande fri- och rättigheter som svenska medborgare är tillförsäkrade gentemot det allmänna. Kapitlet avslutas med en paragraf som i stor utsträckning jämför utlänning här i landet med svensk medborgare i fråga om rättighetsskydd.

Vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna är absoluta i den meningen att de inte kan begränsas annat än efter en ändring av grundlagen. Till denna grupp av fri- och rättigheter hör religionsfriheten och de s. k. negativa opinionsfriheterna samt förbudet mot åsiktsregistrering, dödsstraff, kroppsstraff och tortyr. Hit hör vidare rätten att återvända till Sverige och skyddet för svenskt medborgarskap, rätten att få frihetsberövandet prövat av domstol eller därmed jämställd nämnd samt förbudet mot retroaktivt strafflag och tillfälliga domstolar.

Andra fri- och rättigheter är inte på detta sätt absoluta utan får begränsas men i princip bara genom lag. Dessa fri- och rättigheter är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan och liknande intrång, skyddet för förtrolig kommunikation, rörelsefriheten samt rätten till offentlig domstolsförhandling.

De nu angivna fri- och rättigheterna får begränsas bara i viss utsträckning. En begränsning får sålunda göras endast för att tillgodose ett ändamål som är

godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får vidare inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

För vissa av dessa fri- och rättigheter gäller dessutom att de får begränsas endast för att tillgodose kvalificerade, till stor del särskilt angivna intressen.

I 2 kap. RF finns härutöver två särskilda förbud mot diskriminering, nämligen förbud mot föreskrifter som missgynnar någon på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön. Dessa förbud är tillämpliga också på rättighetsbegränsande lagstiftning.

Slutligen finns i kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter föreskrifter om rätten att vidta fackliga stridsåtgärder, rätten till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande samt om författarens, konstnärers och fotografers rätt till sina verk.

Utlänning här i landet är fullt likställd med svensk medborgare i fråga om vissa av fri- och rättigheterna. Beträffande andra fri- och rättigheter är sådan utlänning likställd med svensk medborgare i den mån annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag.

När det gäller frågan om förstärkning av rättighetsskyddet vill utskottet ansluta sig till de grundläggande synpunkter som utvecklas i propositionen (s. 30–32) på grundval av rättighetsutredningens betänkande (prop. bil. I s. 49–52) och som kan sammanfattas på följande sätt. Det starkaste skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna utgörs av medborgarnas aktiva demokratiska medvetande. Att dessa fri- och rättigheter kommer till uttryck i *grundlagen har dock ett betydande värde i sig. Det kan inte komma i fråga att politisk makt läggs hos sådana icke politiska organ som domstolar eller att en minoritet får träffa politiska beslut i majoritetens ställe eller uppehålla avgörandet på obestämd tid. Utskottet instämmer i propositionens uttalande att det är från dessa utgångspunkter frågan om en förstärkning av det nuvarande rättighetsskyddet skall bedömas.*

De krav som sålunda måste ställas på en förstärkning av skyddet för fri- och rättigheter är delvis motstridiga. Å ena sidan är det nödvändigt med särskild omsorg vid inskränkningar i sådana fri- och rättigheter som redan har givits uttryckligt erkännande i *grundlag*. Å andra sidan får inte en begränsning av handlingsfriheten få sådana former eller ske i sådan utsträckning att andra för folkstyrelsen grundläggande principer sätts åsido. Förslaget till ett särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning avser att vara en lösning som tillgodoser de olika krav som det här är fråga om. Förslaget innebär följande.

Förslag till lag angående fri- och rättighetsbegränsning skall på yrkande vila

i riksdagen i minst tolv månader, innan det får antas. Tiden räknas från det att det beredande utskottets yttrande över förslaget anmäls i kammaren. Riksdagen skall dock kunna anta förslaget utan ett sådant uppskov, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig därom. Riksdagen skall också kunna förkasta förslaget genast med vanlig majoritet.

De fri- och rättigheter som omfattas av det föreslagna förfarandet är med vissa undantag de begränsningsbara fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 1–11 §§ RF: yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp m. m., rörelsefriheten och kravet att domstolsförhandling skall vara offentlig. Undantag från det särskilda förfarandets tillämpningsområde görs för föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer, om husrannsakan och liknande intrång och om frihetsstraff, allt under förutsättning att föreskrifterna inte innebär begränsning av någon annan rättighet. Likaså undantas lag, som förlänger tidsbegränsad lags giltighetstid i högst två år. Inte heller skall det särskilda förfarandet användas vid krig eller omedelbar krigsfara. Däremot skall det gälla sådana särskilda föreskrifter i lag som innebär att utlännning här i landet särbehandlas i fråga om de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 20 § andra stycket RF.

Ett yrkande om att det särskilda lagstiftningsförfarandet skall tillämpas skall framställas av minst tio riksdagsledamöter. Frågan huruvida ett lagförslag angår en sådan begränsning av fri- och rättigheterna att förfarandet är tillämpligt avgörs för riksdagens vidkommande av konstitutionsutskottet. Utskottet får inte förklara att ett lagförslag inte angår begränsning av någon rättighet utan att lagrådet dessförinnan har yttrat sig i frågan.

I princip skall enligt förslaget det särskilda förfarandet omfatta all lagstiftning som angår rättighetsbegränsning, oavsett om lagstiftningen går i skärpande eller mildrande riktning eller är neutral från rättighetsskyddssynpunkt. Tanken är dock att förfarandet i praktiken skall aktualiseras främst i skärpningsfallen.

I samband med antagandet av 1976 års ändringar i RF:s regler om fri- och rättigheter uttalade sig riksdagen för att skyddet i grundlag för opinionsfriheterna i största möjliga utsträckning skulle göras på ett sätt som motsvarar regleringen av tryckfriheten i TF, dvs. med en s. k. materiell metod. Som utredningen och propositionen understryker går det emellertid f. n. inte att komma längre på den vägen. Här måste resultatet av yttrandefrihetsutredningens arbete få avvaktas. Vad som nu kan komma i fråga för en förstärkning av rättighetsskyddet är således i huvudsak endast förfaranderegler.

Utskottet har vid sin prövning av förslaget i nu aktuella delar funnit sig böra tillstyrka detta och kan ansluta sig till vad departementschefen i propositionen anfört om förfarandet. Genom uppskovsförfarandet får man goda möjligheter att noga överväga föreslagna rättighetsbegränsningar och det blir tillfälle till en allmän debatt i frågorna. Ett sådant förfarande kan

därför verka som ett skydd mot tillfälliga opinioner inom landet och mot påtryckningar utifrån. Eftersom en minoritet inom riksdagen bara kan få till stånd ett uppskov men inte hindra att ett förslag genomförs när den föreskrivna tidsfristen har gått ut, kommer det inte att ske någon icke godtagbar politisk maktförskjutning från majoriteten till en minoritet. Genom att förfarandet blir tillämpligt bara på yrkande och genom att lagrådet medverkar i förfarandet är det väl sörjt för att de problem som lagprövningsrätten skulle kunna ge upphov till blir begränsade. Någon risk för att politisk makt skall överföras till de rättstillämpande myndigheterna finns därför inte. De undantag från det särskilda förfarandets tillämpningsområde som föreslås minskar uppenbarligen de praktiska problem som skulle kunna följa, om förfarandet vore tillämpligt på all rättighetsbegränsande lagstiftning. I samma riktning verkar också bestämmelserna om att förfarandet skall användas bara efter yrkande och att en kvalificerad majoritet skall kunna rösta igenom ett lagförslag genast, även om uppskovsyrkande har framställts.

Utskottet vill tillägga att det är sannolikt att den föreslagna ordningen kommer att få sin största betydelse som garant för att lagstiftningen på hithörande områden präglas av omsorg och nödig försiktighet enbart genom att den finns till och kan sättas i tillämplighet. Även om förfarandet inte kommer att i praktiken tillämpas fullt ut annat än i vissa särskilda fall bör det sålunda enligt utskottets mening ändå få betraktas som en värdefull praktisk garant mot mindre väl överlagda rättighetsbegränsningar.

I propositionen uttalas att det inte finns anledning tro att den föreslagna ordningen kommer att erbjuda särskilt kännbara praktiska svårigheter vid tillämpningen. Utskottet kan i allt väsentligt instämma häri. Vad som anförs i rättighetsskyddsutredningens betänkande och i propositionen om det nya lagstiftningsförfarandet och dess tillämplighet i olika fall bör enligt utskottet ge god vägledning för kommande praxis. Utskottet vill understryka vad rättighetsskyddsutredningen uttalat om att hindersamma och upprivande tvister i procedurfrågor såvitt möjligt bör undvikas och att den normala löpande reformverksamhet, som sedan länge spelat en huvudroll i de svenska statsmakternas arbete, under inga omständigheter får förhindras. Utöver det anförda vill utskottet i detta sammanhang endast göra några påpekanden om riksdagsförfarandet.

Yrkande om att det föreslagna nya lagstiftningsförfarandet skall tillämpas i visst fall skall enligt förslaget kunna framställas från det utskottets betänkande i ärendet har anmälts i kammaren (5 kap. 1 § andra stycket RO). Det skall framställas skriftligen och om möjligt upptas på föredragningslista (tilläggsbestämmelse 5.1.3). Det är enligt utskottet självklart av stor vikt att ett sådant yrkande som det här gäller framställs så snart som möjligt. Det bör därför normalt framställas senast vid andra bordläggningen eller, om ärendet skall avgöras efter endast en bordläggning, vid första bordläggningen. I vart fall bör det framställas så lång tid före det kammarsammanträde, då ärendet först kan avgöras, att yrkandet hinner föras upp på föredragningslistan.

Senare anmälan bör endast förekomma i sällsynta undantagsfall och då vara föranledd av särskilda omständigheter. Dit kan t. ex. höra att kammardebatten påvisar konsekvenser av ett lagförslag som inte klart framgått eller rimligen kunnat härledas ur tidigare tillgängligt material om lagförslaget. Ett annat fall kan vara att det först vid kammardebatten framställs ett yrkande om skärpning av en föreslagen rättighetsbegränsande lag och att detta yrkande kan bedömas ha praktisk möjlighet att vinna kammarens bifall.

Enligt förslaget får konstitutionsutskottet inte förklara att det särskilda förfarandet inte är tillämpligt i fråga om visst lagförslag utan att lagrådet har yttrat sig i saken. Stadgandet innebär bl. a. att lagrådet måste höras i denna del också när lagrådet tidigare yttrat sig över lagförslaget men inte i sitt yttrande berört frågan om lagstiftningsförfarandet. Utskottet förutsätter att lagrådet alltid kommer att med förtur behandla remisser från utskottet med anledning av det särskilda lagstiftningsförfarandet och att yttrande i uppenbara fall avges med stor skyndsamhet.

I motionen 1978/79:2591 (vpk) yrkas avslag på propositionen såvitt gäller det särskilda lagstiftningsförfarandet. Motionärerna hävdar att ett kvalificerat förfarande inte innebär något grundlagsskydd utan bara att ett tillfälligt minoritetsveto införs. Med hänvisning till vad utskottet anfört i det föregående avstyrker utskottet motionen såvitt nu är i fråga.

Lagprövningen

Lagprövningsrätten saknar f. n. stöd i skrivna rättsregler. Den har utvecklats i rättspraxis och har befästs genom uttalanden under det konstitutionella reformarbetet. Den anses tillkomma samtliga organ som tillämpar rättsregler under utövande av rättskipning eller offentlig förvaltning. Lagprövningsrätten som den har utvecklats kan, kort uttryckt, sägas innebära att en myndighet har rätt – och skyldighet – att i sin rättstillämpande verksamhet sätta åt sidan en föreskrift som strider mot en bestämmelse i en författning av högre konstitutionell valör.

Som framhölls i samband med 1976 års fri- och rättighetsreform avser lagprövningsrätten såväl formerna för en författnings tillkomst som dess materiella överensstämmelse med högre författning och frågan om den har beslutats av ett kompetent organ. En förutsättning för att en av riksdagen eller regeringen beslutad föreskrift skall få sättas åt sidan är att ett ev. formfel vid dess tillkomst är grovt eller att föreskriften i något annat hänseende uppenbart strider mot högre författning. Endast uppenbar grundlagsstridighet får sålunda medföra att en lag sätts åt sidan i rättstillämpningen. Samma krav på uppenbar motstridighet gäller också i fråga om regeringens förordningar. Föreskrifter som har beslutats av en förvaltningsmyndighet eller kommun kan däremot sättas åt sidan också i fall av mindre uttalade konflikter med högre föreskrifter.

Lagprövningsrätten utövas i princip *ex officio*. Detta innebär emellertid inte att prövning av ev. motstridighet mellan författningar på olika nivåer ingår som ett mera normalt led i myndigheternas rättstillämpning. Lagprövning kan enligt gällande synsätt bli aktuell endast om en påstådd normkonflikt uttryckligen åberopas som grund för ett yrkande eller om en myndighet i ett visst fall har särskild anledning att förmoda att en normkonflikt föreligger. I lagprövningsrätten ligger med andra ord inte någon allmän skyldighet för myndigheterna att undersöka om de rättsregler som skall tillämpas till äventyrs står i strid med föreskrifter på högre nivå.

1973 års fri- och rättighetsutredning föreslog att lagprövningsrätten i dess nuvarande form borde komma till direkt uttryck i RF. Enligt prop. 1975/76:209 innebar förslaget att bibehålla denna lagprövningsrätt en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här står mot varandra. Frågan om lagprövningsrätten borde komma till uttryck i RF var emellertid inte mogen för avgörande. Det fanns enligt föredraganden vissa skäl som talade för att lagprövningsrätten liksom dittills lämnades oreglerad. En grundlagsregel skulle otvivelaktigt – även med en restriktiv utformning – kunna inge den oriktiga föreställningen att lagprövningsrätten skulle utgöra ett normalt inslag i rättstillämpningen. Vidare var det svårt att finna en för alla författningsnivåer användningsfri avfattning av en grundlagsregel. Av särskild betydelse i sammanhanget var enligt föredraganden också att frågan om möjligheterna att införa särskilda uppskavsregler i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning skulle utredas ytterligare. Han ansåg det uppenbart att tillkomsten av sådana regler skulle få betydelse för lagprövningsrättens innehåll och att dessa två frågor därför inte borde behandlas fristående från varandra. Föredraganden förordade av denna anledning att frågorna om lagprövningsrättens framtida utformning och om införande av särskilda uppskavsregler på fri- och rättighetsområdet skulle utredas i ett sammanhang. Han uttalade vidare att den omständigheten att lagprövningsrätten då lämnades oreglerad fick till följd att den lagprövningsrätt som hade utvecklats i rättspraxis skulle komma att bestå också efter antagandet av de nya regler om fri- och rättigheter som föreslogs i propositionen (prop. 1975/76:209 s. 94 f.).

Konstitutionsutskottet anslöt sig till föredragandens uppfattning och åberopade som ytterligare skäl att utreda lagprövningsrätten att lagrådets framtida ställning, som också hade föreslagits bli föremål för utredning, skulle få betydelse för utformningen av lagprövningsinstitutet (KU 1975/76:56 s. 19). I två reservationer framfördes yrkanden om inskrivande av en lagprövningsrätt i RF (s. 76 ff.). Riksdagen följde utskottet.

Rättighetskyddsutredningen konstaterar att dess förslag i övrigt inte kan sägas bringa lagprövningsfrågan i något förändrat läge. De föreslagna reglerna om ett speciellt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning torde enligt kommittén i praktiken knappast behöva ge upphov till några lagprövnings-situationer. Särskilt anmärker kommittén att det särskilda lagstiftningsförfä-

randet skall vara tillämpligt bara om så yrkas inom riksdagen. Rättighets-skyddsutredningen anser att man i sak bör behålla lagprövningsrätten sådan den är och föreslår att rådande rättsläge får komma till uttryck i ett grundlagsstadgande. Det stora flertalet remissinstanser intar en positiv hållning till rättighetsskyddsutredningens förslag i denna del.

Propositionens förslag överensstämmer helt med rättighetsskyddsutredningens.

I motionen 1978/79:2641 (vpk) föreslås en annan lydelse av paragrafen om lagprövningsrätten (11 kap. 14 § RF). Enligt den i motionen föreslagna lydelsen skall envar som åtalas ha rätt att få prövat om den lag som åberopas mot honom eller henne är förenlig med grundlag. Domstol skall vara skyldig att verkställa sådan prövning. Om domstolen därvid finner att lag står i strid mot grundlag skall riksdagens konstitutionsutskott pröva frågan. Utskottet skall därvid kunna antingen medge lagens åsidosättande eller genom "redovisad lagtolkning" upphäva motstridigheten.

Enligt utskottets mening kan det nu inte komma i fråga att i något hänseende förändra den nuvarande lagprövningsrätten. Förslaget i motionen 1978/79:2641 att frågor om tillämpning av lagprövningsrätten skall hänskjutas till konstitutionsutskottet för avgörande är inte förenligt med grundlagens huvudprinciper för uppgiftsfördelningen mellan riksdagen, å ena sidan, samt domstolar och andra myndigheter, å andra sidan. Det skulle dessutom ge lagprövningsrätten en helt annan innebörd än den nu har. Av dessa skäl avstyrker utskottet motionsyrkandet.

Riksdagen har såväl 1973 i grundlagsärendet som 1976 i ärendet om ändring i RF bekräftat och ställt sig bakom en lagprövningsrätt som grundar sig på att en författning av högre konstitutionell valör tar över bestämmelser i författning av lägre valör. För innebörden i denna lagprövningsrätt har redogjorts i det föregående.

Som redan anförts framfördes i samband med 1976 års reform på fri- och rättighetsområdet i huvudsak tre invändningar mot att inskriva lagprövningsrätten i grundlag. En av dessa var ovissheten hur tillkomsten av ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning skulle påverka lagprövningsrätten. Som detta förfarande nu har utformats, särskilt med hänsyn till att det endast skall kunna bli tillämpligt efter yrkande, finner utskottet i likhet med rättighetsskyddsutredningen och propositionen att förfarandet inte kan anses komma att inverka på lagprövningsfrågan. Utskottet vill tillägga att inte heller den lösning av frågan om lagrådets hörande som är aktuell i detta ärende kan anses bringa lagprövningsfrågan i något förändrat läge. En andra invändning var att en uttrycklig grundlagsregel om lagprövningen skulle inge föreställningen att lagprövningen skall utgöra ett normalt inslag i rättstillämpningen. Enligt utskottets mening får risken härför anses ringa under förutsättning att det i förarbetena till en ny grundlagsregel klart utsägs vad det är fråga om och bestämt framhålls den försiktiga inriktningen av regelns tillämpning. Den tredje invändningen var

svarigheten att formulera ett grundlagsstadgande. Utskottet anser att den nu föreslagna lydelsen av en ny bestämmelse om lagprövningsrätten (11 kap. 4 § RF) står i god överensstämmelse med vad som nu anses utgöra gällande rätt.

Genom att införa den föreslagna bestämmelsen om lagprövningsrätten i RF uppnås enligt utskottets mening den väsentliga fördelen att hinder uppställs mot att lagprövningsrätten i praxis ges ett vidgat tillämpningsområde och anses kunna begagnas utan de inskränkningar som uttryckligen uppställs i bestämmelsen.

Med hänsyn till det anförda och till vad som anförts i propositionen i denna del tillstyrker utskottet förslaget att i RF införa en ny bestämmelse om lagprövningsrätten (11 kap. 4 §) med den i propositionen angivna lydelsen.

När det gäller tillämpningen av den nya bestämmelsen vill utskottet bestämt understryka att lagprövningsinstitutet inte är avsett att utgöra ett normalt inslag i rättstillämpningen och att hittillsvarande försiktiga praxis förfarande skall vara vägledande.

När det är fråga om en av riksdagen beslutad föreskrift fordras enligt bestämmelsen för underlåten tillämpning av föreskriften i fråga att felet är uppenbart. Samma krav uppställs i och för sig också när det gäller av regeringen beslutad föreskrift. Enligt utskottets mening måste emellertid uppenbarhetsrekvisitet få en särskild betydelse när det gäller av riksdagen beslutad lag eller annan föreskrift. Riksdagen är enligt grundlagen den främste lagstiftaren. Endast riksdagen kan stifta grundlag. Det är därför naturligt att riksdagen är den instans som är bäst ägnad att pröva om viss föreskrift är grundlagsenlig. Uppenbarhetsrekvisitet medför i detta fall enligt utskottets mening att riksdagens tillämpning av visst grundlagsstadgande måste respekteras så länge det håller sig inom ramen för en möjlig tolkning av bestämmelsen i fråga. För att underlåta tillämpning av en av riksdagen beslutad föreskrift måste det därför fordras att föreskriften materiellt sett är oförenlig med ett grundlagsstadgande eller att det vid föreskriftens beslutande förekommit ett klart och direkt åsidosättande av ett uttryckligt stadgande i grundlag eller RO om lagstiftningsproceduren som uppenbarligen måste anses vara av väsentlig betydelse för denna.

Lagrådsgranskningen

Fram till år 1971 gällde att lagrådet obligatoriskt skulle höras över vissa lagförslag. Bestämmelser härom fanns i 1809 års RF. De innebar att förslag till allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten samt kyrkolag jämte lagförslag i vissa speciella ämnen skulle granskas av lagrådet. Det är svårt att närmare ange gränserna för det obligatoriska granskningsområdet, eftersom dessa gränser i huvudsak kom att bestämmas i praxis. Till kategorin

allmän civillag räknades emellertid lagar som innebar väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom samt till allmän kriminallag i allmänhet straffrättsliga bestämmelser som avsåg brott av så allvarlig natur att straffet var ett inte alltför kort fängelsestraff (jfr SOU 1963:17 s. 328).

Genom grundlagsändring 1970–1971 gjordes lagrådsgranskningen fakultativ, dvs. det överläts åt regeringen att fritt bestämma när den ville inhämta lagradets yttrande. Enligt 8 kap. 18 § nya RF gäller denna ordning allttjämt. Som en nyhet infördes emellertid genom RF en rätt för riksdagsutskott att inhämta lagradets yttrande. Enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen (RO, omtryckt 1977:90) kan redan en tredjedel av ledamöterna i ett utskott få till stånd att ett lagrådsyttrande inhämtas. Utskottsmajoriteten kan dock motsätta sig minoritetens önskan, om den finner att det dröjsmål med ärendets behandling som är förenat med lagrådsgranskningen skulle leda till avsevärt men.

Enligt RF skall det i lagrådet inga domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Närmare bestämmelser om lagrådet meddelas i lag, f. n. lagen (1965:186) om lagrådet (ändrad senast 1974:578). Enligt lagen kan lagrådet arbeta på högst tre avdelningar. I varje avdelning skall tjänstgöra tre justitieråd och ett regeringsråd. Regeringen kan dock förordna annan lagfaren person att tjänstgöra på avdelning i stället för ett av justitieråden. Lagrådets arbetsformer är inte reglerade.

Inriktningen av lagrådets granskningsverksamhet är inte reglerad vare sig i RF eller i lagen om lagrådet. Vid skilda tillfällen har det emellertid gjorts uttalanden av statsmakterna om vilken inriktning verksamheten bör ha (se rättighetsskyddsutredningens betänkande s. 113 ff.). Enighet torde råda om att lagrådets granskning skall avse bara lagförslagets juridiska sida och inte deras allmänna politiska grunder.

Enligt propositionen, som i denna del i sak helt följer rättighetsskyddsutredningen, föreslås följande ordning för lagrådsgranskningen.

Yttrande av lagrådet *bör* inhämtas innan riksdagen beslutar lag som tillhör någon av ett antal uppräknade kategorier. Dessa är 1. grundlag om tryckfriheten, 2. lag om begränsning av rätten att få ta del av allmänna handlingar, 3. annan lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna, 4. lag om kommunal beskattning, 5. lag om svenskt medborgarskap och civilrättslig lag, 6. offentlighetslag som gäller allgiganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden samt 7. lag om rättegången, lag om offentlighetsrättsliga tjänstemäns rättsställning och annan lag som avses i 11 kap. RF. **Denna grundlagsregel om remiss till lagrådet är tillämplig, om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. I några undantagsfall behövs inte lagrådets yttrande. Dessa fall är att lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller att det skulle fördröja lagstifningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Effekten av huvudregeln om remiss till lagrådet förstärks genom**

att regeringen skall vara skyldig att redovisa sina motiv till att den lägger fram förslag till lag av någon av de uppräknade kategorierna utan att ha hört lagrådet.

En uttrycklig grundlagsregel om inriktningen av lagrådets granskning föreslås bli införd. Den föreslagna regeln innebär att lagrådet skall undersöka, hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt samt hur förslaget föreskrifter förhåller sig till varandra och till rättssäkerhetens krav. Lagrådet skall vidare överväga om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften och i övrigt söka belysa problem som kan uppstå vid tillämpningen.

I motionen 1978/79:2641 (vpk) yrkas avslag på förslaget till ändrad lydelse av 8 kap. 18 § RF om lagrådet och därav föranledda följdändringar. I motiveringen sägs att den föreslagna, nya ordningen i huvudsak innebär ett återgående till det tidigare obligatoriet om än i en mjukare variant. Detta kan enligt motionen leda till en stärkt position för domare i de högsta dömande instanserna som inte bör få komma till stånd.

Propositionens förslag beträffande lagrådsgranskningen bör enligt utskottet prövas mot bakgrund av vissa utgångspunkter om vilka i stort sett allmän enighet råder. En väsentlig sådan är att lagrådets verksamhet upplevs som ett värdefullt led i arbetet på att få fram fullgoda lagförslag. Granskningen i lagrådet har setts som en garanti för att rättssäkerhetsintresset och kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet iakttas. En annan utgångspunkt är att granskningen uteslutande bör ägnas åt lagförslagets juridiska sida och sålunda aldrig omfatta deras allmänna politiska grunder. På omfattningen av lagrådsgranskningen måste inverka, att man inte gärna kan låta lagrådsgranskningen få ta i anspråk flera ledamöter i de högsta domstolarna än ungefär det antal som förekommer f. n. Slutligen är man ense om att det inte kan komma i fråga att skapa regler som innebär att en lag i efterhand sätts åt sidan enligt gällande principer om lagprövning på den grunden att lagrådets yttrande inte har inhämtats.

Utifrån de angivna utgångspunkterna har utskottet granskat propositionens förslag till ny ordning för lagrådets medverkan i lagstiftningsarbetet. Utskottet finner att detta på ett lämpligt sätt tillgodoser de krav som måste kunna ställas i sammanhanget och allmänt sett är välövervägt.

Det föreslagna systemet för lagrådsgranskningen innebär ingen obligatorisk granskning utan kan i stället karaktäriseras som ett mellanting mellan ett sådant system och ett system som det nuvarande med en helt fakultativ granskning. Härigenom och på det sätt systemet i övrigt är utformat undviks helt risken för att ett uteblivet hörande av lagrådet över ett förslag till en lag skall kunna leda till att lagen i efterhand genom lagprövning kan sättas åt sidan i rättstillämpningen. Det ankommer sålunda alltid i sista hand på riksdagen att avgöra om lagrådet skall höras över ett lagförslag eller inte.

Enligt utskottets mening bör det föreslagna nya systemet leda till att lagrådet inom ramen för sin kapacitet får granska alla de lagförslag som

behöver dess granskning men inga andra. Som systemet är utformat innebär de nya reglerna enligt utskottets bedömning ingen risk för att lagrådet eller de högsta dömande organen över huvud skall få ett politiskt inflytande.

Med hänsyn till det anförda och till vad som i övrigt anförts i propositionen beträffande förslaget till nya regler för lagrådsgranskningen tillstyrker utskottet i allt väsentligt propositionen och avstyrker motionen 1978/79:2641, båda såvitt nu är i fråga.

Endast i en detalj har utskottet funnit skäl att frångå propositionen. Utskottet föreslår en mindre jämkning av lagtexten i 8 kap. 18 § RF. I propositionens förslag har sista meningen i andra stycket följande lydelse: "Riksdagens avgörande av frågan om lagrådets yttrande bör inhämtas är slutgiltigt." Innebörden är att ytterligare understryka vad som i och för sig redan följer av det föreslagna systemet för lagrådsgranskningen och reglerna för lagprövningsrätten: riksdagen avgör i sista hand suveränt om lagrådet skall höras eller inte, vilket leder till att ingen lag kan sättas åt sidan i rättstillämpningen enbart av den anledningen att lagrådet inte har hörts i lagstiftningsärendet. Utskottet föreslår följande lydelse av meningen i fråga, som mera direkt utsäger vad som avses: "Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning".

I anslutning till de nya grundlagsreglerna om lagrådsgranskningen framläggs i propositionen ett förslag till ny lag om lagrådet. De viktigaste nyheterna i förslaget är att varje lagrådsavdelning normalt skall bestå av tre i stället för som nu av fyra ledamöter samt att antalet justitieråd och regeringsråd på varje avdelning inte fastställs i lagen utan kan variera inom den ram som bestäms av att såväl justitieråd som regeringsråd skall ingå i varje avdelning. Lagrådet kan enligt den nya lagen bestå av högst fyra avdelningar. Beträffande lagens detaljer i övrigt och den närmare motiveeringen hänvisar utskottet till propositionen.

Utskottet tillstyrker propositionens förslag till ny lag om lagrådet.

Förfarandet vid grundlagstiftning m. m.

I 1 kap. 3 § RF anges att regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlag. Enligt 8 kap. 15 § RF stiftas grundlag genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får inte fattas förrän det efter det första har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Samma regler gäller i fråga om ändring eller upphävande av grundlag (8 kap. 17 § RF).

I samband med 1976 års ändringar i RF behandlade riksdagen bl. a. frågan om införande av regler om en viss tidsfrist mellan de två besluten i grundlagstiftningsförfarandet (KU 1975/76:56). Riksdagen avtog ett yrkande om att sådana regler skulle införas.

Författningsutredningens förslag till regeringsform innehöll en bestämmelse (7 kap. 4 §) som innebar att ett vilande beslut i ett grundlagsärende

skulle underställas folkomröstning i samband med närmast följande riksdagsval, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter gjorde framställning om det inom viss tid efter beslutet eller om regeringen beslutade om det inom samma tid. Det vilande grundlagsförslaget skulle förfalla, om majoriteten av de deltagande i folkomröstningen röstade emot det och denna majoritet svarade mot mer än hälften av antalet godkända röster vid det samtidigt förrättade riksdagsvalet.

Grundlagberedningen tog i sitt förslag till regeringsform (SOU 1972:15) inte in några regler om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. I en reservation framfördes emellertid ett förslag i frågan som i sak nära anslöt till vad författningsutredningen hade förordat.

Frågan om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor behandlades vidare av riksdagen i samband med antagandet av 1974 års RF (KU 1973:26) och 1976 års nya regler i RF till skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna (KU 1975/76:56). Riksdagen avsåg vid båda dessa tillfällen yrkanden om införande av ett folkomröstningsinstitut av det slag som hade förordats av reservanterna i grundlagberedningen.

I svensk rätt saknas *f. n.* regler om förfarandet vid folkomröstning. Grundlagberedningen föreslog att det – utöver en särskild lag för varje folkomröstning med bestämmelser bl. a. om de frågor omröstningen gäller och om tidpunkten för denna – skulle finnas vissa permanenta lagbestämmelser om folkomröstning, såsom angående rösträtt och om förfarandet vid röstningen och vid sammanräkningen.

På grundval av rättighetsutredningens betänkande föreslås nu i propositionen att reglerna om grundlagsstiftningsförfarandet ändras så att förslag till grundlag skall väckas minst tio månader före det riksdagsval, efter vilket det andra och avgörande riksdagsbeslutet skall fattas. Konstitutionsutskottet skall dock kunna medge undantag från denna regel, om utskottet beslutar härom med fem sjättedels majoritet. Vidare föreslås att förslag till grundlag, som har antagits som vilande av riksdagen, skall underställas folkomröstning, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter begär det. Folkomröstningen skall i så fall äga rum samtidigt med det riksdagsval, efter vilket det avgörande riksdagsbeslutet skall fattas. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstar emot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall skall förslaget behandlas på vanligt sätt av den nyvalda riksdagen.

I motionen 1978/79:2641 (vpk) yrkas avslag på propositionen såvitt nu är i fråga. I motiveringen anförs bl. a. att förslaget till särskild tidsfrist öppnar sig för onödigt formalism och kan innebära att förslag pressas fram utan tillräcklig beredning. Vidare sägs förslaget innefatta en ny variant om tillfälligt minoritetsveto genom att tre ledamöter i konstitutionsutskottet får makt att skjuta ett lagförslag på framtiden genom att vägra dispens från huvudregeln om tidsfrist. Vad gäller förslaget till införande av beslutande folkomröstning i

grundlagsfrågor kritiseras detta i motionen främst som stridande mot parlamentarismens principer genom att en minoritet enligt förslaget får möjlighet att omintetgöra riksdagens beslutskompetens.

I propositionen motiveras förslaget till särskild tidsfrist främst med att grundlagsförslag med stor principiell och praktisk räckvidd inte bör behandlas i riksdagen mot slutet av riksmötet närmast före valet, något som de senaste decennierna i praktiken varit regel. Genom en tidsfrist som utformats på det sätt som nu föreslås, dvs. med en viss minsta tid mellan grundlagsärendets väckande i riksdagen och valet, får man störst säkerhet för en grundlig behandling i riksdagen och för att utrymme ges för en omfattande allmän debatt. Genom att det enligt förslaget ligger i konstitutionsutskottets hand att med en majoritet om fem sjättedelar av utskottets ledamöter – dvs. med utskottets nuvarande ledamotsantal minst 13 ledamöter av 15 – medge undantag från tiomånadersregeln är det sørjt för att regeln inte hindrar en snabbare behandling av grundlagsförslag, om detta allmänt anses erforderligt.

De skäl som sålunda och i övrigt i propositionen anføres till stöd för den föreslagna ordningen med särskild tidsfrist i samband med grundlagsstiftning är enligt utskottets mening vägande. Utskottet tillstyrker därför förslaget och avstyrker motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga.

Förslaget om införande av ett särskilt folkomröstningsinstitut för grundlagsfrågor bygger ytterst på den utgångspunkt som enligt RF gäller för den offentliga makten i Sverige – att den utgår från folket. Enligt rättighets-skyddsutredningen och propositionen talar därför vissa principiella skäl för att folket får möjlighet att ta direkt del i den beslutsprocess som syftar till att ställa upp de grundläggande reglerna om vilka organ som skall utöva denna makt, om hur dessa organ skall utses, om hur makten skall fördelas mellan dem och om vilka gränser som skall sättas för den offentliga maktutövningen. Vidare framhålls att de principiella skälen för folkomröstning som ett led i grundlagsstiftningsförfarandet har ytterligare ökat i styrka i och med att det i RF har förts in ett omfattande regelsystem med uppgift att skydda de medborgerliga fri- och rättigheterna mot angrepp från det allmännas sida.

Till de anförda principiella skälen för ett folkomröstningsinstitut i samband med grundlagsstiftning kommer enligt utredningen och propositionen att två av de tyngsta skälen mot att använda sig av folkomröstningar – svårigheterna att formulera frågorna och svårigheterna att tolka omröstningsresultaten – inte har bärkraft i fråga om grundlagsomröstningar som får den formen att folket endast har att säga ja eller nej till ett förslag som dessförinnan har antagits som vilande av riksdagen.

De skäl som sålunda och i övrigt anförts av rättighetsskyddsutredningen och som har godtagits i propositionen är enligt utskottets mening övertygande. Med hänvisning till vad som i denna del anføres i propositionen kan utskottet tillstyrka att möjlighet öppnas för folkomröstning i grundlagsfrågor på de villkor som förslaget avser. Dessa innebär att sådan folkomröstning kan

komma till stånd först efter särskilt beslut men att ett sådant beslut skall kunna fattas redan av en minoritet av riksdagens ledamöter, dock minst en tredjedel av dessa. För att ett yrkande om folkomröstning skall tas upp till prövning skall fordras att minst en tiondel av riksdagens ledamöter står bakom det. Yrkande får framställas endast i nära anslutning till beslutet att anta ett grundlagsförslag som vilande (inom femton dagar därefter).

Utskottet tillstyrker således propositionens förslag om folkomröstning i grundlagsfrågor och avstyrker motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga.

Utskottet vill erinra om att beslut beträffande riksdagsordningen, vars bestämmelser uteslutande gäller riksdagens arbetsformer och inre organisation och som därför inte har samma grundläggande betydelse för folkstyrelsen som reglerna i grundlagarna, även i fortsättningen alltid skall ankomma på riksdagen ensam. Folkomröstning är alltså utesluten beträffande RO. Däremot föreligger enligt förslaget möjlighet till beslutande folkomröstning också i fråga om andra beslut som till följd av särskilda regler i RF i vissa fall fattas i grundlagsstiftningsform, t. ex. beslut enligt 10 kap. 5 § RF om överlåtelse av offentligrättslig befogenhet till ett icke svenskt organ.

När det gäller förfarandet i riksdagen för prövning av frågor om folkomröstning som ett led i grundlagsstiftningsförfarandet gäller enligt propositionen som redan nämnts att yrkande om folkomröstning skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Sådant yrkande skall inte beredas i utskott. Yrkande skall framställas vid sammanträde med kammaren och avlämnas skriftligen till protokollet så snart det har framställts (3 kap. 17 § RO). Det skall därefter ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet (5 kap. 2 § RO).

För att säkerställa att yrkande som väckts om folkomröstning i grundlagsfråga alltid skall prövas innan riksmöte avslutas skall – enligt föreslagen ändring i 1 kap. 4 § första stycket RO – riksmöte utan hinder av eljest där stadgade tidsbestämmelser pågå till dess yrkandet har prövats.

Enligt utskottets mening är det naturligt att ev. uppkommande frågor om folkomröstning i grundlagssammanhang i första hand kommer att aktualiseras direkt i grundlagsärendet och sålunda normalt tas upp redan i kammardebatten i sådant ärende. Något hinder möter därvid inte med förslagets utformning att yrkande om folkomröstning framställs redan vid det sammanträde då kammaren avgör frågan om grundlagsförslaget skall antas som vilande. Sådant yrkande blir definitivt, om grundlagsförslaget antas som vilande.

I propositionen framläggs också ett förslag till folkomröstningslag. Detta innehåller föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning och är avsett att tillämpas såväl vid folkomröstning i grundlagsfråga som vid rådgivande folkomröstning i hela riket. Enligt 5 § första stycket i förslaget skall rösträtt

vid folkomröstning tillkomma den som är röstberättigad vid val till riksdagen. Beträffande lagförslaget och den närmare motiveringen för detta hänvisas till propositionen.

I propositionen anförs att det med ett i grundlagen infört folkomröstningsinstitut i grundlagsfrågor, som kan bringas till användning av en minoritet i riksdagen, knappast kan undvikas att ha en permanent lagstiftning om folkomröstningsförfarandet. I annat fall skulle man vara hänvisad antingen till lösningen att i det särskilda fallet låta samma minoritet fastställa också de nödvändiga förfarandereglerna eller till metoden att låta riksdagen för varje gång besluta dessa med vanlig majoritet. Båda alternativen sägs vara förenade med nackdelar av i första hand principiell natur. I fråga om rådgivande folkomröstningar sägs det i propositionen att det får anses vara från principiell synpunkt tillfredsställande att de grunder som skall gälla vid en landsomfattande folkomröstning permanent finns angivna i lag. Det framhålls även att en sådan lagstiftning kan ha fördelar också från praktisk synpunkt.

I motionen 1978/79:2591 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen antar förslaget till folkomröstningslag med de ändringar som föranleds av att lagen endast skall gälla för folkomröstningar i grundlagsfrågor. När det gäller rådgivande folkomröstningar i hela riket bör enligt motionen riksdagen – som i särskild lag för varje sådan omröstning ändock måste fastställa frågorna och tidpunkten för omröstningen – i stället låta den särskilda lagen också omfatta en reglering av förfarandet vid omröstningen, bl. a. frågan hur kretsen av röstberättigade skall bestämmas. I denna del uttalas att propositionens förslag innebär att rösträtt vid folkomröstning är begränsad till den som har rösträtt vid riksdagsval. Enligt motionärerna bör det i vissa frågor vara berättigat att utsträcka rösträtten även till de invandrare som är varaktigt bosatta i vårt land.

I motionen 1978/79:2641 (vpk) yrkas att 5 § i den föreslagna lagen får sådan lydelse att rösträtt vid folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid kommunala val. Yrkandet får ses i samband med det yrkande i motionen om avslag på förslaget om införande av folkomröstning i grundlagsfrågor för vilket redogjorts i det föregående. Vid bifall till detta yrkande skulle den föreslagna folkomröstningslagen komma att gälla endast för rådgivande folkomröstningar i hela riket. I motiveringen anförs att vänsterpartiet kommunisterna arbetar för att invandrare skall ha rösträtt i riksdagsval. Yrkandet skall enligt motionen ses mot den bakgrunden att rösträtten vid riksdagsval inte kan aktualiseras i detta sammanhang.

Utskottet finner på de i propositionen angivna skälen att det är lämpligt att nu i lag fastställa generella regler om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfrågor. Utskottet delar även den uppfattning som kommit till uttryck i propositionen att det från såväl principiell som praktisk synpunkt är tillfredsställande om de grunder som skall gälla vid en landsomfattande rådgivande folkomröstning finns angivna i lag.

Rösträtten vid folkomröstning i grundlagsfråga skall enligt förslaget till

ändrad lydelse av 8 kap. 15 § RF, som utskottet tillstyrkt i det föregående, tillkomma den som har rösträtt vid det riksdagsval i samband med vilket folkomröstningen hålls. Vid rådgivande folkomröstning i hela riket finns inga bestämmelser i grundlag om rösträtten. Något formellt hinder finns därför i och för sig inte för att medge t. ex. den som har rösträtt vid kommunala val rösträtt vid sådana folkomröstningar.

En rådgivande folkomröstning i hela riket torde undantagslöst avse en fråga som riksdagen har att avgöra. Det synes därför naturligt och principiellt riktigt att som allmän regel för rösträtt vid rådgivande folkomröstning föreskriva rösträtt vid riksdagsval. De som avger sina röster i folkomröstningen till ledning för riksdagens kommande avgörande blir då i princip desamma som står bakom riksdagsledamöternas mandat.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet propositionens förslag till folkomröstningslag och avstyrker motionen 1978/79:2591 samt motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga.

Förstärkningar av särskilda fri- och rättigheter

Enligt rättighetsskyddsutredningens förslag, som propositionen ansluter sig till, föreslås att skyddet för vissa särskilda rättigheter skall byggas ut. De rättigheter som berörs av förslaget är förbudet mot retroaktiv lagstiftning, rätten till ersättning vid expropriation m. m., skyddet för svenskt medborgarskap och de processuella garantierna enligt 2 kap. 9 § RF vid frihetsberövande.

I RF finns förbud mot retroaktiv lagstiftning på straffrättens område. Enligt 2 kap. 10 § RF får straff eller annan brottspåföljd inte åläggas för gärning som inte var belagd med påföljd när den förövades. Inte heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärning än som var föreskriven då. Vad nu har sagts gäller också förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. En utvidgning av förbudet mot retroaktiv lagstiftning diskuterades i samband med 1976 års reform på fri- och rättighetsområdet men genomfördes inte (jfr prop. 1975/76:209 s. 125 f., KU 1975/76:56 s. 35 ff.).

Rättighetsskyddsutredningen och propositionen föreslår nu ett förbud också på skatte- och avgiftsområdet. Enligt förslaget i propositionen får skatt eller statlig avgift inte tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Två undantag från förbudet föreslås. Dels får riksdagen, om den finner att särskilda skäl påkallar det, föreskriva att skatt eller avgift får tas ut också i annat fall. Förutsättningen för detta är dock att den omständighet som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten inträffade antingen sedan ett av regeringen eller riksdagsutskott framlagt förslag därtill hade lämnats till riksdagen eller sedan regeringen hade lämnat riksdagen meddelande i saken genom en skrivelse. Dels får riksdagen härutöver föreskriva undantag från huvudregeln, om riksdagen finner att det är påkallat av särskilda skäl i

samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

Propositionens förslag överensstämmer med rättighetsskyddsutredningens utom på en punkt. Medan rättighetsskyddsutredningen beträffande avgifter ville stadga grundlagsskydd varom nu är i fråga beträffande såväl statliga som kommunala avgifter inskränker sig propositionens förslag i detta hänseende till statliga avgifter. Ändringen är huvudsakligen av teknisk natur och motiveras i propositionen på s. 56-57.

I motionen 1978/79:2641 (vpk) yrkas avslag på förslaget om förbud mot retroaktiv beskattning. I motiveringen sägs att retroaktiv beskattning torde vara aktuell dels vid krig, krigsfara och svår ekonomisk kris, där sådan beskattning enligt förslaget skall kunna komma ifråga, dels i olika fall när det gäller att komma åt skilda former av spekulationsvinster och skatteflykt. Enligt motionen bör man inte införa ett grundlagsskydd för spekulanter. Mot orättmätiga retroaktiva skatter i övrigt finns enligt motionärerna en effektiv och tillräcklig spärr: den allmänna rösträtten.

De skäl, som framlagts i rättighetsskyddsutredningens betänkande och i propositionen för ett förbud mot retroaktiv lagstiftning på skatteområdet med den utformning som föreslås i propositionen, är enligt utskottets mening övertygande. Det rättssäkerhetsintresse, som ytterst motiverar en bestämmelse av förevarande slag, är enligt utskottet beaktansvärt. Bestämmelsen har enligt utskottets mening lått en utformning som medger det skydd som bör gälla på området utan att hindra att en i vissa särskilda situationer nödvändig retroaktiv tillämpning kan få förekomma.

Utskottet tillstyrker med hänsyn till det anförda propositionens förslag och avstyrker motionen 1978/79:2641, allt såvitt nu är i fråga. I anslutning till detta ställningstagande föreslår utskottet en mindre, redaktionell jämkning i propositionens förslag till ny lydelse av 2 kap. 20 § första stycket 4 RF.

Rätten till ersättning vid expropriation e. d. kommer till uttryck i 2 kap. 18 § RF. Enligt denna paragraf skall varje svensk medborgare vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestäms i lag för det fall att hans egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Det har vid tillkomsten av paragrafens nuvarande lydelse uttalats (prop. 1975/76:209 s. 124) att en ersättning som endast är symbolisk inte uppfyller grundlagens krav. I 1976 års lagstiftningsärende avtog riksdagen yrkanden om att grundlagsregeln skulle kräva "skälig ersättning" (KU 1975/76:56 s. 35, 62 ff.).

Rätten till ersättning vid expropriation föreslås av rättighetsskyddsutredningen och i propositionen formulerad så att det skall bli fullt klart att den vilkens egendom tas i anspråk skall få ersättning för sin förlust.

I motionen 1978/79:2641 (vpk) yrkas att 2 kap. 18 § utgår ur RF. I motiveringen anføres att kapitalistisk äganderätt inte är någon grundläggande fri- och rättighet utan står i motsättning till demokrati och folkets rättigheter. Den bör därför enligt motionärerna inte ha något grundlagsskydd.

Det i grundlag stadgade skyddet för rätten till ersättning vid expropriation

och liknande förfoganden tillkom som ett led i 1974 års regeringsform. Det bekräftades i samband med 1976 års ändringar i RF. Motionsyrkanden (vpk) om att skyddet inte skulle ingå i RF avslogs av riksdagen i båda lagstiftningsärendena. Utskottet finner inte anledning till ändrat ställningstagande i detta ärende och avstyrker därför motionen 1978/79:264 såvitt nu är i fråga.

Motivet till den nu föreslagna ändringen beträffande skyddet för rätten till ersättning vid expropriation e. d. är att det är oklart angivet vilken ersättningsstandard som nuvarande grundlagsregel kräver. I propositionen uttalas i anslutning till rättighetsskyddsutredningen att paragrafen bör ges en innebörd som mera bestämt än nu knyter an till vad som är föreskrivet i vanlig lag angående ersättning vid expropriation och andra sådana förfoganden. Utskottet delar denna uppfattning och tillstyrker därför och på de skäl som i övrigt anförs i propositionen den föreslagna ändringen.

Skydd för svenskt medborgarskap ges genom 2 kap. 7 § RF. Där föreskrivs att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Skyddet för medborgarskapet skall enligt kommittéförslaget i princip bestå i att ingen får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att träda i allmän tjänst, blir medborgare i annan stat. Två undantag från principen föreslås. Undantagen tar sikte på barn och ungdomar. Det skall sålunda kunna föreskrivas dels att barn under 18 år följer sina föräldrar eller en av dem i fråga om medborgarskapet, dels att den som sedan födseln är medborgare i annan stat och är bosatt där sedan viss tid, förlorar sitt svenska medborgarskap när han uppnår 18 års ålder eller senare.

I propositionens förslag har en mindre jämkning företagits i förhållande till rättighetsskyddsutredningens förslag. Syftet med den är att i något mindre grad tynga grundlagstexten med detaljer som anses kunna regleras enbart i vanlig lag. I denna del föreslås sålunda i propositionen att det efter överenskommelse med annan stat skall vara möjligt att avveckla dubbelt medborgarskap i de fall där barn vid födseln har förvärvat både svenskt och annan stats medborgarskap och barnet är varaktigt bosatt i den andra staten när det uppnår vuxen ålder. I propositionen har utgått den i rättighetsskyddsutredningens förslag intagna särskilda tidsregeln: *sedan minst fem år* varaktigt bosatt i den andra staten.

Utskottet tillstyrker på de i propositionen anförda skälen vad propositionen i denna del föreslår.

I 2 kap. 9 § RF finns bestämmelser om processuella garantier vid frihetsberövande. Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten skall denne enligt paragrafen utan oskäligt dröjsmål kunna få saken prövad av domstol eller, i vissa fall, av en domstolsliknande nämnd. Undantag från denna regel gäller dock när det är fråga om att hit till

landet överflytta verkställighet av frihetsberövande påföljd som har ådömts utomlands.

Här föreslår rättighetsskyddsutredningen och propositionen att 2 kap. 9 § RF kompletteras med en regel om vilken myndighet som i visst fall har att verkställa den prövning som avses i paragrafen. Har prövningen inte uppdragits åt behörig myndighet skall den enligt förslaget utföras av allmän domstol.

Utskottet tillstyrker på de i propositionen angivna skälen den föreslagna kompletteringen av 2 kap. 9 § RF.

Skydd för näringsfriheten m. m.

I motionerna 1977/78:903 av Sven Andersson i Örebro m. fl. (fp, c, m), 1978/79:1094 av Erik Hovhammar m. fl. (m, fp, c) och 1978/79:1655 av Erik Hovhammar m. fl. (m), den sistnämnda under hänvisning till vad som anförts i motionen 1978/79:1654 av samma motionärer, hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskydd av näringsfriheten. Beträffande de närmare motiveringarna hänvisas till motions-texterna.

Beträffande näringsfriheten utgår svensk rätt från principen att varje medborgare har full frihet att driva näring och utöva yrke. Friheten är dock begränsad i olika hänseenden, t. ex. på grund av säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och andra ordningsintressen.

I skilda sammanhang har frågan om införande av ett grundlagsskydd för näringsfriheten diskuterats, men omfattningen av de inskränkningar i skyddet som i så fall måste göras har i allmänhet ansetts utgöra ett hinder för en sådan grundlagsbestämmelse. Senast intogs denna ståndpunkt i förarbetena till 1976 års fri- och rättighetsreform. I mars 1977 avslog riksdagen (KU 1976/77:27) under hänvisning till det pågående arbetet i rättighetsskyddsutredningen ett motionsyrkande (fp, m, c) av samma innebörd som de nu aktuella.

Rättighetsskyddsutredningen var enligt sina direktiv oförhindrad att ta upp frågor om förstärkningar av rättighetsskyddet utöver de huvuduppgifter som ålagts utredningen. I denna del nämndes bl. a. uttryckligen frågan om regler till skydd för näringsfriheten. I rättighetsskyddsutredningens betänkande framlades flera förslag till förstärkt rättighetsskydd som inte var hänförliga till utredningens huvuduppgifter. Förslagen har behandlats i det föregående. Något förslag om regler till skydd för näringsfriheten framlades däremot inte av rättighetsskyddsutredningen.

I propositionen erinras om att det under remissbehandlingen av rättighetsskyddsutredningens betänkande har framförts vissa önskemål om förstärkningar av rättighetsskyddet på ytterligare några punkter, bl. a. i vad gäller regler till skydd för näringsfriheten. Enligt propositionen saknas emellertid underlag för att nu gå utöver de förslag som rättighetsskyddsutredningen har

lagt fram. I propositionen uttalas att det synes lämpligt att man nu avvaktar erfarenheterna av den utbyggnad av rättighetsskyddet som har skett genom 1976 års reform samt av den förstärkning av rättighetsskyddet som kommitténs förslag kan leda till.

Utskottet ansluter sig till vad som i denna del uttalats i propositionen och finner därför inte skäl att nu föreslå riksdagen att ta något initiativ beträffande ytterligare förstärkningar av rättighetsskyddet. Utskottet avstyrker därför motionerna 1977/78:903, 1978/79:1094 och 1978/79:1655.

Av anförda skäl avstyrker utskottet också i motionen 1978/79:2641 (vpk) framställda yrkanden om *dels* särskild utredning för bestämning av området för demokratiska fri- och rättigheter och grundlagsskydd för dessa, i den mån detta inte ingår i yttrandefrihetsutredningens arbete, *dels* ändrad lydelse av bestämmelsen i 2 kap. 17 § RF om fackliga stridsåtgärder i enlighet med ett i motionen framlagt förslag varigenom paragrafen skulle komma att utförligt reglera de arbetandes rättigheter på arbetsplatserna.

Kontroll från riksdagens sida över de högsta domstolsinstanserna

I motionen 1977/78:227 av Erik Adamsson (s) yrkas "att riksdagen hos regeringen begär att det uppdras åt den nya fri- och rättighetsutredningen att överväga den i motionen angivna frågan om kontroll från riksdagens sida över de högsta domstolsinstanserna". I motionen uttalas att domstolarnas självständighet i förhållande till den politiska makten är en självklarhet i en demokrati som den svenska. Enligt motionären innebär emellertid inte detta att det högsta beslutande statsorganet, riksdagen, skall vara helt uteslutet från möjligheten att på något sätt utöva en kontroll av de högsta domstolsinstansernas ledamöter. Även om den tidigare opinionsnämnden aldrig fann anledning att begagna sig av sin rätt att besluta om misstroende mot de högsta domstolarnas ledamöter, har betydelsen av ett sådant organ enligt motionären fått ökad aktualitet mot bakgrund av bl. a. diskussionerna om skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna och i samband därmed domstolarnas lagprövningsrätt.

Kontroll över de två högsta domstolarnas rättskipning utövades enligt 1809 års RF i två former. Dels kunde ledamot av endera domstolen åtalas inför riksrätten av någon av riksdagens ombudsmän och av justitiekanslern om han hade förövat ett grovt brott i sitt dömande. Dels kunde riksdagen genom opinionsnämnden åstadkomma att ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten skildes från sin befattning utan att han hade förövat något brott.

Författningsutredningen upptog ingen motsvarighet till opinionsnämnden i sitt förslag till RF. Den kontroll som opinionsnämnden skulle kunna utöva stod enligt utredningens mening inte i överensstämmelse med principen om domstolarnas självständighet. Inte heller grundlagberedningen behöll i sitt förslag någon motsvarighet till opinionsnämnden. Däremot föreslogs de

högsta domarnas judiciella ansvar bli utvidgat, så att det i princip skulle bli detsamma som gällde för övriga domare. Regering och riksdag följde grundlagberedningens förslag.

En viktig princip i vår nuvarande grundlag är principen om domstolarnas självständighet. Ett betydelsefullt led häri är att politisk kontroll inte skall kunna utövas över domarna på grund av deras rättsskipning. Gällande ordning i detta hänseende förutsätter uppenbarligen att domstolarna och deras ledamöter inte i sin verksamhet har uppgifter som ankommer på de politiska organen.

Yrkandet i motionen om en utredning om kontroll från riksdagens sida över de högsta domstolsinstanserna motiveras delvis av farhågor för att utvecklingen av grundlagens bestämmelser om rättighetsskydd och gällande regler om lagprövningsrätt kan komma att leda till ett politiskt inflytande för de högsta domarna. Som framgått av det föregående finns det enligt utskottets bedömning inte anledning att anta att vare sig nu gällande bestämmelser om rättighetsskydd eller i detta ärende föreslagna ändringar kommer att medföra att domstolar eller andra rättstillämpande myndigheter får uppgifter som tillhör det politiska området. I detta läge finns det inte anledning att överväga någon ändring av kontrollen över domstolarnas rättsskipning med den i motionen föreslagna inriktningen.

På grund av det anförda avstyrker utskottet motionen 1977/78:227.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. beträffande *förslag till grundlagsskydd av näringsfriheten* avslår motionerna 1977/78:903, 1978/79:1094 och 1978/79:1655,
2. beträffande *utredning av frågan om kontroll från riksdagens sida över de högsta domstolsinstanserna* avslår motionen 1977/78:227 i denna del,
3. beträffande *utredning om demokratiska fri- och rättigheter och grundlagsskydd för dessa* avslår motionen 1978/79:2641 i denna del,
4. beträffande *2 kap. 10 § RF (skydd mot retroaktiv skattelagstiftning)* med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga som vilande antar propositionens förslag i denna del,
5. beträffande *2 kap. 12 § RF (särskilt lagstiftningsförfarande för lag som angår begränsande av vissa fri- och rättigheter)* med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga som vilande antar propositionens förslag i denna del,
6. beträffande *2 kap. 17 § RF (skydd för fackliga stridsåtgärder)* avslår motionen 1978/79:2641 i denna del,
7. beträffande *2 kap. 18 § RF (skydd vid expropriation)* med avslag

- på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga som vilande antar propositionens förslag i denna del,
8. beträffande 8 kap. 15 § RF (*förfarandet vid grundlagstiftning*) med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga som vilande antar propositionens förslag i denna del,
 9. beträffande 8 kap. 18 § RF (*lagrådsgranskningen*) med anledning av propositionen och med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga som vilande antar den av utskottet i *bilaga 1* föreslagna lydelsen av bestämmelsen,
 10. beträffande 11 kap. 14 § RF (*lagprövningsrätt*) med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga som vilande antar propositionens förslag i denna del,
 11. beträffande 2 kap. 20 § RF med anledning av propositionen och med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga som vilande antar den av utskottet i *bilaga 1* föreslagna lydelsen av bestämmelsen,
 12. beträffande 8 kap. 1, 4 och 16 §§, 10 kap. 5 § och 13 kap. 7 § RF med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga som vilande antar propositionens förslag i dessa delar,
 13. beträffande *propositionens förslag till lag om ändring i regeringsformen i övrigt* antar detta som vilande,
 14. beträffande *förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen*
 - a) med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga antar förslaget som vilande såvitt avser huvudbestämmelserna och ikraftträdandebestämmelsen,
 - b) med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga antar förslaget såvitt avser tillägsbestämmelserna,
 15. antar propositionens förslag till *lag om lagrådet*,
 16. med avseende på propositionens förslag till *folkomröstningslag*
 - a) med avslag på motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga antar förslaget såvitt avser 5 §,
 - b) med avslag på motionen 1978/79:2591 antar förslaget i övrigt.

Stockholm den 16 maj 1979

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Torkel Lindahl (fp), Sven-Erik Nordin (c), Lars Schött (m), Hans Gustafsson* (s), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Lars-Ingvar Sörenson* (s) och Gusti Gustavsson* (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av Hilding Johansson, Holger Mossberg, Hans Gustafsson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Lars-Ingvar Sörenson och Gusti Gustavsson (alla s) vilka

dels ansett att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 20 med orden "Utskottet finner" och slutar på s. 21 med orden "riksdagsledamöternas mandat" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening finns det mycket som talar för att den möjlighet till minoritetsinitiativ till folkomröstning i grundlagsfrågor som nu införs i RF följs upp med en särskild lag för hur dessa omröstningar skall anordnas. Då vinnes den praktiska fördelen att riksdagen inte med anledning av förslag till sådana folkomröstningar tvingas till ytterligare lagstiftningsarbete. Bestämmelserna för sådana omröstningar torde inte behöva ändras från en omröstning till en annan.

Som framhålls i motionen 2591 är förhållandena emellertid annorlunda när det gäller rådgivande folkomröstningar. Sådana omröstningar är enligt traditionen i vårt land synnerligen ovanliga. Vid dessa har förfarandet varje gång reglerats genom bestämmelser i en särskild lag. Även med propositionens förslag till folkomröstningslag blir det nödvändigt att lagstifta angående sådana omröstningar. Frågorna liksom tidpunkten för omröstningen förutsetts fastställas i en särskild lag.

Enligt utskottets mening har de argument av praktisk natur som kan anföras till förmån för en folkomröstningslag vad gäller grundlagsomröstningar ingen giltighet för de rådgivande omröstningarna. Eftersom en särskild lag ändå måste stiftas i dessa fall är det inte förenat med några praktiska eller principiella svårigheter att låta denna lag även omfatta en reglering av förfarandet vid omröstningen. Det torde kunna förutsättas att reglerna vid grundlagsomröstningar i allt väsentligt kan följas.

Vid denna bedömning har utskottet beaktat det behov som kan finnas att vid rådgivande folkomröstningar utsträcka rätten att delta även till de invandrare som är varaktigt bosatta i vårt land. Med propositionens regler kommer stora grupper med rösträtt i de kommunala valen att vara utestängda från möjligheten att ge sin åsikt till känna i rådgivande folkomröstningar.

En sådan inskränkning i invandrarnas möjligheter att delta i politiken är enligt utskottets mening ingen nödvändig konsekvens av den nu föreslagna

rätten för en minoritet inom riksdagen att få till stånd beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor. Eftersom en särskild lag ändå måste stiftas vid de få tillfällen rådgivande folkomröstningar anordnas är det rimligt att riksdagen då också får ta ställning till bestämmelserna för omröstningens genomförande. Då kan, som framhålls i motionen 2591, reglerna anpassas från fall till fall. Det blir då möjligt för riksdagen att ge reglerna en sådan utformning att stora grupper som berörs av en fråga inte förvägras rätten att ge sin åsikt till känna.

Utskottet tillstyrker med hänvisning till det anförda motionen 2591 och avstyrker propositionens förslag i denna del liksom motionen 2641 såvitt nu är ifråga.

dels ansett att utskottets hemställan under 16 bort ha följande lydelse:

16. med avseende på propositionens förslag till *folkomröstningslag*
 - a) avslår motionen 1978/79:2641 såvitt nu är i fråga,
 - b) med anledning av propositionen och med bifall till motionen 1978/79:2591 antar förslaget till folkomröstningslag med den av reservanterna i *bilaga 3* föreslagna lydelsen.

Särskilt yttrande

av Karl Boo (c) och Bengt Kindbom (c):

I det av utskottet tillstyrkta förslaget till folkomröstningslag föreslås i 5 § att rösträtt vid folkomröstning skall tillkomma den som är röstberättigad vid val till riksdagen. Vi stöder denna grundprincip som angetts i utskottets yttrande. Vi vill emellertid framhålla att det i vissa frågor eventuellt kan vara befogat att utsträcka rösträtten vid rådgivande folkomröstning också till grupper som har rösträtt vid kommunala val. Skulle detta anses vara fallet vid en viss rådgivande folkomröstning, är det inget som hindrar att man i den särskilda lag, som skall beslutas för omröstningen i fråga, reglerar rösträtten på ett annat sätt än som eljest allmänt gäller vid folkomröstning.

Bilaga 1

Propositionens förslag till lag om ändring i regeringsformen med av utskottet föreslagna ändringar i 2 kap. 20 § och 8 kap. 18 §**1 Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen**

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att nuvarande 13 kap. 7-11 §§ skall betecknas 13 kap. 8-12 §§,

dels att 2 kap. 7, 9, 10, 12, 18 och 20 §§, 8 kap. 1, 4, 7, 15, 16 och 18 §§ samt 10 kap. 5 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i regeringsformen skall införas två nya paragrafer, 11 kap. 14 § och 13 kap. 7 §, av nedan angivna lydelse,

dels att i punkt 9 övergångsbestämmelserna hänvisningen till "1 kap. 6 § första stycket andra punkten" skall bytas ut mot "1 kap. 7 § första stycket andra punkten".

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 kap.

7 §

Ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, *efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst*, blir medborgare i annan stat. *Utan hinder härav får dock föreskrivas att barn under aderton år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Vidare får föreskrivas att, i enlighet med överenskommelse med annan stat, den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid aderton års ålder eller senare.*

9 §

Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Vad nu sagts gäller dock icke när

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

fråga är om att till riket överflytta verkställighet av frihetsberövande påföljd som har ådömts i annan stat.

Har medborgare av annan anledning än som angives i första stycket blivit omhändertagen tvångsvis, skall han likaså kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Med prövning av domstol likställs i sådant fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Har prövning som avses i första eller andra stycket icke uppdragits åt myndighet som är behörig enligt föreskrifterna där, skall den ankomma på allmän domstol.

10 §

Straff eller annan brottspåföljd får icke åläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Vad nu sagts om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

Skatt eller statlig avgift får ej uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Finner riksdagen särskilda skäl påkalla det, får dock lag innebära att skatt eller statlig avgift uttages trots att lagen inte hade trätt i kraft när nyssnämnda omständighet inträffade, om regeringen eller riksdagsutskott då hade lämnat förslag härom till riksdagen. Med förslag jämställs ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att sådant förslag är att vänta. Vidare får riksdagen föreskriva undantag från första meningen, om riksdagen finner att det är påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigstara eller svår ekonomisk kris.

12 §

De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13–16 §§ medgiver, begränsas genom lag

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

eller genom annan författning efter bemyndigande i lag enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 eller 10 §.

Begränsning som avses i första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förslag till lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

Tredje stycket gäller icke förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller ej heller förslag till lag som enbart angår

1. förbud att röja sådant, som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är påkallat av hänsyn till intresse som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

2. husrannsakan eller liknande intrång eller

3. frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket är tillämpligt i fråga om visst lagförslag.

18 §

Varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder

Varje medborgare *vilkens egendom* tages i anspråk genom *expropriation*

Nuvarande lydelse

som bestämmes i lag *för det fall att hans egendom toges i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.*

Föreslagen lydelse

eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning *för förlusten* enligt grunder som bestämmes i lag.

20 §¹

Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att deltaga i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trosamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),

2. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (4 och 5 §§),

3. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första stycket),

4. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott (10 §),

5. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),

6. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),

7. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),

8. rätt till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande (18 §).

Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att deltaga i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trosamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),

2. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (4 och 5 §§),

3. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),

4. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott *samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift* (10 §),

5. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),

6. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),

7. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),

8. rätt till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande (18 §).

¹ I propositionens förslag har första stycket punkten 4 följande lydelse: 4. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller avgift.

I övrigt är paragrafen likalydande med propositionens förslag.

Nuvarande lydelse

Om annat icke följer av särskilda föreskrifter i lag, är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §).

2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen),

3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),

4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen),

5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra stycket),

6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),

7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen),

8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §).

Föreslagen lydelse

Om annat icke följer av särskilda föreskrifter i lag, är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §).

2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen),

3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),

4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen),

5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),

6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),

7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen),

8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §).

På sådana särskilda föreskrifter som avses i andra stycket tillämpas 12 § tredje stycket, fjärde stycket första meningen samt femte stycket.

8 kap.

1 §

Av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll ej får meddelas eller får meddelas endast genom lag.

Av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll ej får meddelas eller får meddelas endast genom lag *samt att förslag till lag i vissa fall skall behandlas i särskild ordning.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Föreskrifter om rådgivande folk-
omröstning i hela riket meddelas
genom lag.

Föreskrifter om rådgivande folk-
omröstning i hela riket *och om förfa-
randet vid folkomröstning i grundlags-
fråga* meddelas genom lag.

7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan
regeringen efter bemyndigande i lag
genom förordning meddela före-
skrifter om annat än skatt, om före-
skrifterna avser något av följande
ämnen:

1. skydd för liv, personlig säker-
het eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av
pengar eller av andra tillgångar, till-
verkning, kommunikationer, kredit-
givning, näringsverksamhet eller ut-
formning av byggnader, anläggningar
och bebyggelsemiljö,
4. jakt, fiske, djurskydd eller na-
tur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän
plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som
någon har erfarit i allmän tjänst eller
under utövande av tjänsteplikt.

Utan hinder av 3 eller 5 § kan
regeringen efter bemyndigande i lag
genom förordning meddela före-
skrifter om annat än skatt, om före-
skrifterna avser något av följande
ämnen:

1. skydd för liv, personlig säker-
het eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av
pengar eller av andra tillgångar, till-
verkning, kommunikationer, kredit-
givning, näringsverksamhet, *ransö-
nering* eller utformning av byggnader,
anläggningar och bebyggelse-
miljö,
4. jakt, fiske, djurskydd eller na-
tur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän
plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som
någon har erfarit i allmän tjänst eller
under utövande av tjänsteplikt.

*Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela
föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som
innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan
rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar
med stöd av bemyndigandet.*

15 §

Grundlag stiftas genom två likaly-
dande beslut. Det andra beslutet får

Grundlag stiftas genom två likaly-
dande beslut. Det andra beslutet får

Nuvarande lydelse

ej fattas, förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Riksdagen får icke såsom vilande antaga ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt förkasta det först antagna förslaget.

Föreslagen lydelse

ej fattas, förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. *Vidare skall minst tio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, såvida icke konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjätte-delar av ledamöterna förenar sig, medger undantag härifrån.*

Riksdagen får icke såsom vilande antaga ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt förkasta det först antagna förslaget.

Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas, om yrkande därom framställes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall ej beredas i utskott.

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem som deltagar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall upptager riksdagen förslaget till slutlig prövning.

Nuvarande lydelse

Förelagen lydelse

16 §

Riksdagsordningen stiftas på *samma sätt som grundlag*. Den kan också 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 dock i samma ordning som lag i allmänhet.

Riksdagsordningen stiftas på *det sätt som anges i 15 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket*. Den kan också 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 dock i samma ordning som lag i allmänhet.

18 §¹

För att avge yttrande *till regeringen* över lagförslag skall finnas ett lagråd, vari ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Även riksdagsutskott får inhämta yttrande från lagrådet enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen. Närmare bestämmelser om lagrådet meddelas i lag.

För att avge yttrande över lagförslag skall finnas ett lagråd, vari ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. *Yttrande från lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.*

Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen bestutar grundlag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 20 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i

¹ I propositionens förslag har paragrafens andra stycke sista meningen följande lydelse: Riksdagens avgörande av frågan om lagrådets yttrande bör inhämtas är slutgiltigt. I övrigt är paragrafen likalydande med propositionens förslag.

Nuvarande lydelse

Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Om överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i

Föreslagen lydelse

något av de ämnen som avses i första meningen och har lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt.

2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra.

3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav.

4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften.

5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

10 kap.

5 §

Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. *Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan*

Nuvarande lydelse

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 som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan överlätas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om 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.

Föreslagen lydelse

ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan överlätas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. *Beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas* i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

11 kap.

14 §

Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlätas endast om felet är uppenbart.

13 kap.

7 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, skall 2 kap. 12 § tredje stycket icke tillämpas.

-
1. Ändringarna i regeringsformen träder i kraft den 1 januari 1980.
 2. Äldre föreskrift om skatt eller avgift skall tillämpas utan hinder av 2 kap. 10 § andra stycket.

2 Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

dels att 1 kap. 4 §, 2 kap. 9 §, 3 kap. 16, 17 och 19 §§, 4 kap. 8 och 10 §§ samt 5 kap. 1, 2, 3, 8, 10 och 12 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att tilläggsbestämmelserna 2.7.1 och 2.7.3 skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i riksdagsordningen skall införas två nya tilläggsbestämmelser, 5.1.3 och 5.3.1, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Lagtima riksmöte som har inletts under augusti, september eller oktober skall avslutas senast den 31 maj följande år. Riksdagen kan om synnerliga skäl föreligger förlänga riksmötet, dock 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.

Lagtima riksmöte som har inletts under augusti, september eller oktober skall avslutas senast den 31 maj följande år. Riksdagen kan om synnerliga skäl föreligger förlänga riksmötet, dock längst till och med den 15 juni. Annat riksmöte pågår så länge riksdagen finner det nödvändigt. *Har yrkande väckts om folkomröstning i grundlagsfråga, skall, utan hinder av vad nu har sagts, riksmöte pågå till dess yrkandet har prövats.* Riksmöte avslutas senast när nästa lagtima riksmöte skall börja.

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

2 kap.

Tilläggsbestämmelse 2.7.1

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

Yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring föres upp som första punkt på föredragningslistan. Förekommer mer än ett sådant ärende,

¹ Riksdagsordningen omtryckt 1977:90.

Nuvarande lydelse

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 anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

Föreslagen lydelse

tages de upp i den ordning vari de nu har angivits. I övrigt tages ärendena upp i 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 anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

Tilläggsbestämmelse 2.7.3

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

Om anteckning på föredragningslistan för särskilda fall föreskrives i tilläggsbestämmelserna 2.10.1, 3.6.1, 5.1.3, 6.1.1, 6.1.2 och 6.2.2.

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

Vad som sägs i första stycket om prövning av propositions grundlagsenlighet gäller ej fråga huruvida 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpligt i fråga om visst lagförslag.

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

Nuvarande lydelse

för grundlagsändring, skall vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör.

Föreslagen lydelse

Konstitutionsutskottet skall vidare till kammaren anmäla beslut om undantag från den tidsfrist som föreskrives i 8 kap. 15 § regeringsformen.

17 §

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

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

19 §

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

Proposition och motion får återkallas till dess utskott har avgivit betänkande i ärendet. *Förslag som vilar enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen får återkallas till dess utskottet har avgivit nytt betänkande enligt 4 kap. 8 § fjärde stycket denna riksdagsordning.*

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.

4 kap.

8 §

Utskott skall avgiva betänkande i ärende som har hänvisats till utskottet och som ej har återkallats. Utskott kan 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 samman satt 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.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

Har lagförslag vilat enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, skall utskottet avgiva nytt betänkande i ärendet.

10 §

Statlig myndighet skall lämna upplysningar och avgiva yttrande, då utskott begär det. Sådan skyldighet åligger dock ej regeringen. Myndighet som ej lyder under riksdagen kan 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 myndighet som avses i första stycket, skall utskottet föranstalta om detta, såvida det icke finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men.

Konstitutionsutskottet får icke avgiva förklaring, att 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen icke är tillämpligt i fråga om visst lagförslag, utan att lagrådet har yttrat sig i saken.

5 kap.

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.

Yrkande enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen att lagförslag skall vila får framställas när utskottets betänkande över förslaget har anmälts i kammaren.

Tilläggsbestämmelse 5.1.3

Yrkande som avses i 1 § andra stycket framställs skriftligen och upptages om möjligt på kammarens föredragningslista.

Nuvarande lydelse

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 äger motsvarande tillämpning på förslag av talmannen till ny statsminister. Därvid skall iakttagas den i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen föreskrivna fristen.

Föreslagen lydelse

2 §

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

3 §

Ärende i vilket 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.

Avgörandet av ärende skall, om det behövs, delas upp på skilda beslut. *Föreligger yrkande som avses i 1 § andra stycket att lagförslag skall vila och dessutom yrkande att förslaget skall förkastas, skall riksdagen pröva sistnämnda yrkande innan förslaget ställes under omröstning om omedelbart antagande.*

Tillägsbestämmelse 5.3.1

Föreligger yrkande att lagförslag skall vila enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och uppnås vid omröstning angående förslaget icke den där angivna anslutningen, skall förslaget hänvisas till konstitutionsutskottet för prövning enligt femte stycket i nämnda paragraf. Efter prövning hos utskottet skall ärendet på nytt anmälas i kammaren för handläggning enligt 1 § första stycket. Har konstitutionsutskottet förklarat att tredje

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

stycket i nämnda paragraf i regeringsformen är tillämpligt i fråga om förslaget, skall det, om det ej heller då blir avgjort, återförvisas till det utskott som har berett ärendet.

8 §

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

Vad som sägs i första meningen skall tillämpas även när fråga är om flera lagförslag som är oförenliga inbördes och yrkande har väckts att något av dem skall vila enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen.

Föreligger samtidigt två eller flera yrkanden om folkomröstning beträffande samma vilande grundlagsförslag eller om misstroendeförklaring mot samma statsråd, skall endast en omröstning äga rum.

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

Lagförslag, som har vilat i tolv månader enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, skall prövas före utgången av kalenderåret därpå. Annat ärende skall avgöras före

Nuvarande lydelse

möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

Föreslagen lydelse

utgången av kalenderåret efter det då ärendet väcktes. *Kan ärende som avses i första eller andra meningen till följd av förordnande om extra val icke avgöras på tid som är föreskriven där, skall det avgöras snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.*

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.

Ärende angående grundlag skall avgöras vid första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut enligt 8 kap. 15 § regeringsformen först får fattas, såvida ej förslaget i ärendet dessförinnan förkastats eller 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.

Har vilande förslag till grundlagsändring eller till annat beslut som fattas i samma ordning förkastats vid folkomröstning, skall det utskott till vars handläggning frågan hör göra anmälan därom till kammaren.

Ändringarna i riksdagsordningen träder i kraft den 1 januari 1980.

Bilaga 3
(Reservanternas förslag)

**4 Förslag till
Folkomröstningslag**

Härigenom föreskrivs följande:

Propositionens förslag

1 § Denna lag gäller för folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § regeringsformen.

2 § Central valmyndighet som avses i 1 kap. 2 § vallagen (1972:620) är också central myndighet för folkomröstning.

3 § För folkomröstning är riket indelat i omröstningsdistrikt. Del av kommun som vid val enligt vallagen (1972:620) bildar ett valdistrikt utgör ett omröstningsdistrikt.

4 § För folkomröstnings genomförande svarar inom varje kommun valnämnd som avses i 3 kap. vallagen (1972:620).

När folkomröstning förrättas i samband med val till riksdagen tjänstgör de valförrättare som har utsetts enligt 3 kap. 4 § vallagen också som omröstningsförrättare. Inför annan folkomröstning utser valnämnden för varje omröstningsdistrikt minst fyra personer att vid omröstningen tjänstgöra som omröstningsförrättare i distriktet. Vad som i 3 kap. vallagen föreskrivs om valförrättare tillämpas beträffande särskilt utsedd omröstningsförrättare.

5 § Rösträtt vid folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid val till riksdagen.

Frågan huruvida rösträtt enligt

Reservanternas förslag

1 § Denna lag gäller för folkomröstning i grundlagsfråga som avses i 8 kap. 15 § regeringsformen.

2 § Central valmyndighet som avses i 1 kap. 2 § vallagen (1972:620) är också central myndighet för folkomröstning.

3 § För folkomröstning är riket indelat i omröstningsdistrikt. Del av kommun som vid val enligt vallagen (1972:620) bildar ett valdistrikt utgör ett omröstningsdistrikt.

4 § För folkomröstnings genomförande svarar inom varje kommun valnämnd som avses i 3 kap. vallagen (1972:620). *De valförrättare som har utsetts enligt 3 kap. 4 § vallagen tjänstgör också som omröstningsförrättare.*

5 § Rösträtt vid folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid val till riksdagen.

Frågan huruvida rösträtt enligt

Propositionens förslag

första stycket föreligger avgörs på grundval av en före omröstningen upprättad röstlängd. Allmän och särskild röstlängd enligt 4 kap. vallagen (1972:620) länder till efterrättelse. Bestämmelserna i 4 kap. 6 §, 8 § tredje stycket, 9 och 18 §§ samma lag om talan mot beslut över anmärkning mot röstlängd respektive talan mot beslut om rättelse av röstlängd i samband med besvär över val skall gälla även i fråga om besvär över folkomröstning.

När omröstning äger rum, skall särskild röstlängd vara tillgänglig i omröstningslokalen för det distrikt som avses i 4 kap. 20 § vallagen.

6 § När folkomröstning skall förrättas, skall, i den mån centrala valmyndigheten inte förordnar annat, för var och en som enligt gällande röstlängd är röstberättigad vid omröstningen upprättas röstkort med uppgifter om den röstberättigade. Röstkortet skall dessutom innehålla uppgifter om omröstningen till ledning för den röstberättigade. För folkomröstning och *val till riksdagen som äger rum samtidigt upprättas gemensamt röstkort*. I fråga om röstkort tillämpas i övrigt 7 kap. 1 § andra stycket samt 2 och 3 §§ vallagen (1972:620).

Centrala valmyndigheten bör på lämpligt sätt sprida kännedom bland allmänheten om tid och sätt för röstning och om de bestämmelser i övrigt som gäller för folkomröstningen. Myndigheten bör vidare *inför folkomröstning i grundlagsfråga* på lämpligt sätt sprida kännedom

Reservanternas förslag

första stycket föreligger avgörs på grundval av en före omröstningen upprättad röstlängd. Allmän och särskild röstlängd enligt 4 kap. vallagen (1972:620) länder till efterrättelse. Bestämmelserna i 4 kap. 6 §, 8 § tredje stycket, 9 och 18 §§ samma lag om talan mot beslut över anmärkning mot röstlängd respektive talan mot beslut om rättelse av röstlängd i samband med besvär över val skall gälla även i fråga om besvär över folkomröstning.

När omröstning äger rum, skall särskild röstlängd vara tillgänglig i omröstningslokalen för det distrikt som avses i 4 kap. 20 § vallagen.

6 § När folkomröstning skall förrättas, skall, i den mån centrala valmyndigheten inte förordnar annat, för var och en som enligt gällande röstlängd är röstberättigad vid omröstningen upprättas röstkort med uppgifter om den röstberättigade. Röstkortet skall dessutom innehålla uppgifter om omröstningen till ledning för den röstberättigade. För folkomröstning och *valet till riksdagen upprättas gemensamt röstkort*. I fråga om röstkort tillämpas i övrigt 7 kap. 1 § andra stycket samt 2 och 3 §§ vallagen (1972:620).

Centrala valmyndigheten bör på lämpligt sätt sprida kännedom bland allmänheten om tid och sätt för röstning och om de bestämmelser i övrigt som gäller för folkomröstningen. Myndigheten bör vidare på lämpligt sätt sprida kännedom bland allmänheten om lydelsen av det förslag som folkomröstningen av-

Propositionens förslag

bland allmänheten om lydelsen av det förslag som omröstningen avser.

7 § Vid folkomröstningen får användas endast röstsedlar som tillhålls av centrala valmyndigheten.

För varje förslag som är föremål för omröstning framställs röstsedlar försedda med tryckt meningsyttring. Dessutom skall finnas blanka röstsedlar. Röstsedlar för en och samma omröstning skall vara lika till storlek, färg och material.

8 § Statsverket svarar för kostnaderna för framställning av det antal röstsedlar som behövs.

I lokal där omröstning äger rum skall de röstande ha tillgång till

1. röstsedlar för varje förslag som är föremål för folkomröstning och
2. blanka röstsedlar.

I fråga om röstkuvert tillämpas bestämmelserna i 8 kap. 8 och 9 §§ vallagen (1972:620) om valkuvert.

9 § Ingen får rösta för mer än ett förslag i en omröstning. Den som inte önskar rösta för något av förslagen får avlämna blank röstsedel.

10 § Röstning sker på dagen för folkomröstningen i omröstningslokalen för det omröstningsdistrikt där den röstande är upptagen i röstlängd. Röstberättigad, som på grund av vistelse utom riket eller på annan ort inom riket eller av annat skäl finner sig vara förhindrad att rösta på tid och plats som nu sagts, får rösta på postanstalt inom riket, hos svensk

Reservanternas förslag

ser.

7 § Vid folkomröstningen får användas endast röstsedlar som tillhålls av centrala valmyndigheten.

För varje förslag som är föremål för omröstning framställs röstsedlar försedda med tryckt meningsyttring. Dessutom skall finnas blanka röstsedlar. Röstsedlar för en och samma omröstning skall vara lika till storlek, färg och material.

8 § Statsverket svarar för kostnaderna för framställning av det antal röstsedlar som behövs.

I lokal där omröstning äger rum skall de röstande ha tillgång till

1. röstsedlar för varje förslag som är föremål för folkomröstning och
2. blanka röstsedlar.

I fråga om röstkuvert tillämpas bestämmelserna i 8 kap. 8 och 9 §§ vallagen (1972:620) om valkuvert.

9 § Ingen får rösta för mer än ett förslag i en omröstning. Den som inte önskar rösta för något av förslagen får avlämna blank röstsedel.

10 § Röstning sker på dagen för folkomröstningen i omröstningslokalen för det omröstningsdistrikt där den röstande är upptagen i röstlängd. Röstberättigad, som på grund av vistelse utom riket eller på annan ort inom riket eller av annat skäl finner sig vara förhindrad att rösta på tid och plats som nu sagts, får rösta på postanstalt inom riket, hos svensk

Propositionens förslag

utlandsmyndighet eller på svenskt fartyg i utrikes fart.

Om flera omröstningar äger rum samtidigt, skall den som röstar på postanstalt, hos utlandsmyndighet eller på fartyg vid ett och samma tillfälle utöva sin rösträtt i samtliga omröstningar som han vill delta i. Om omröstning äger rum i samband med val till riksdagen, skall röstande som nu har angivits, som önskar delta både i omröstningen och i valet, avge sin röst i folkomröstningen samtidigt som han röstar i valet.

I fråga om röstningen och om den vidare behandlingen av röster som har avgivits på postanstalt, hos utlandsmyndighet eller på fartyg tillämpas i övrigt 8–12 kap. vallagen (1972:620).

I lokal där röstning äger rum skall finnas tillgängligt ett exemplar av denna lag, av särskild lag för den ifrågavarande folkomröstningen, om sådan har beslutats, och av vallagen. *Såvitt gäller folkomröstning i grundlagsfråga skall därjämte finnas tillgänglig texten till det förslag som avses med omröstningen.*

11 § Rösterna räknas preliminärt i omröstningslokal och hos valnämnd. Därvid tillämpas bestämmelserna i 13 kap. vallagen (1972:620). *Har omröstning förrättats samtidigt med val till riksdagen, sker den preliminära rösträkningen gemensamt för omröstningen och valet såvitt gäller åtgärder som avses i 13 kap. 3–5 §§ nämnda lag.*

Vid räkningen ordnas röstsedlarna

Reservanternas förslag

utlandsmyndighet eller på svenskt fartyg i utrikes fart.

Om flera omröstningar äger rum samtidigt, skall den som röstar på postanstalt, hos utlandsmyndighet eller på fartyg vid ett och samma tillfälle utöva sin rösträtt i samtliga omröstningar som han vill delta i. Om omröstning äger rum i samband med val till riksdagen, skall röstande som nu har angivits, som önskar delta både i omröstningen och i valet, avge sin röst i folkomröstningen samtidigt som han röstar i valet.

I fråga om röstningen och om den vidare behandlingen av röster som har avgivits på postanstalt, hos utlandsmyndighet eller på fartyg tillämpas i övrigt 8–12 kap. vallagen (1972:620).

I lokal där röstning äger rum skall finnas tillgängliga ett exemplar av denna lag, av särskild lag för den ifrågavarande folkomröstningen, om sådan har beslutats, och av vallagen. *Därjämte skall finnas tillgänglig texten till det förslag som avses med omröstningen.*

11 § Rösterna räknas preliminärt i omröstningslokal och hos valnämnd. Därvid tillämpas bestämmelserna i 13 kap. vallagen (1972:620). *Den preliminära rösträkningen sker gemensamt för omröstningen och valet såvitt gäller åtgärder som avses i 13 kap. 3–5 §§ nämnda lag.*

Vid räkningen ordnas röstsedlarna i grupper efter meningsyttring. Blan-

Propositionens förslag

i grupper efter meningssyttring. Blanka röstsedlar bildar en grupp. Antalet röstsedlar inom varje grupp räknas och antalet antecknas i protokollet. Röstsedlarna läggs därefter gruppvis in i särskilda omslag. På omslagen antecknas vilken grupp röstsedlar omslaget innehåller och röstsedlarnas antal.

Vid rösträkning hos valnämnd används en urna för varje omröstning och för varje område som bildar en valkrets vid val av kommunfullmäktige.

12 § Rösterna räknas slutligt av länsstyrelsen. Rösterna skall därvid redovisas särskilt för varje område som bildar en valkrets vid val av kommunfullmäktige. Vid rösträkningen tillämpas 14 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § tredje stycket vallagen (1972:620).

13 § Röstsedel är ogiltig om den
1. ej är sådan som för omröstningen har tillhandahållits av centrala valmyndigheten eller
2. är försedd med kännetecken som uppenbarligen har blivit anbragt på röstsedeln med avsikt.

Finns i ett röstkuvert eller tre likalydande röstsedlar, skall endast en röstsedel räknas. Finns i annat fall i ett röstkuvert mer än en röstsedel, är röstsedlarna ogiltiga.

14 § Sedan rösträkningen inom länsstyrelsen har verkställts, läggs röstsedlarna in i särskilda omslag, de godkända för sig och de ogiltiga för sig. Omslagen förseglas. Röstsedlar-

Reservanternas förslag

ka röstsedlar bildar en grupp. Antalet röstsedlar inom varje grupp räknas och antalet antecknas i protokollet. Röstsedlarna läggs därefter gruppvis in i särskilda omslag. På omslagen antecknas vilket grupp röstsedlar omslaget innehåller och röstsedlarnas antal.

Vid rösträkning hos valnämnd används en urna för varje omröstning och för varje område som bildar en valkrets vid val av kommunfullmäktige.

12 § Rösterna räknas slutligt av länsstyrelsen. Rösterna skall därvid redovisas särskilt för varje område som bildar en valkrets vid val av kommunfullmäktige. Vid rösträkningen tillämpas 14 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § tredje stycket vallagen (1972:620).

13 § Röstsedel är ogiltig om den
1. ej är sådan som för omröstningen har tillhandahållits av centrala valmyndigheten eller
2. är försedd med kännetecken som uppenbarligen har blivit anbragt på röstsedeln med avsikt.

Finns i ett röstkuvert två eller tre likalydande röstsedlar, skall endast en röstsedel räknas. Finns i annat fall i ett röstkuvert mer än en röstsedel, är röstsedlarna ogiltiga.

14 § Sedan rösträkningen inom länsstyrelsen har verkställts, läggs röstsedlarna in i särskilda omslag, de godkända för sig och de ogiltiga för sig. Omslagen förseglas. Röstsedlar-

Propositionens förslag

na förvaras minst ett år efter det att sammanräkningsförrättningen har avslutats.

Förrättningen avslutas genom att protokollet läses upp. Protokollet sänds genast till centrala valmyndigheten.

15 § Centrala valmyndigheten sammanräknar för hela riket de avgivna rösterna på grundval av protokollen från länsstyrelserna och tillkännager folkomröstningens utgång genom kungörelse i Post- och Inrikes tidningar. Därmed är folkomröstningen avslutad. De handlingar som rör folkomröstningen läggs i säkert förvar och bevaras minst ett år efter det att omröstningen har avslutats.

16 § Talan mot beslut, varigenom centrala valmyndigheten har fastställt utgången av folkomröstning, förs hos valprovsningsnämnden genom besvär. Besvären prövas av valprovsningsnämnden i den sammansättning denna hade vid tiden för omröstningen. I fråga om sådan talan tillämpas i övrigt bestämmelserna i 15 kap. 4 § andra och tredje styckena vallagen (1972:620) om besvär som avser riksdagen samt 5, 6 och 9 §§ samma kapitel.

Talan får föras av den som enligt röstlängd var röstberättigad vid folkomröstningen samt av den som enligt beslut av länsstyrelsen över anmärkning mot röstlängden var utesluten från rösträtt.

17 § Har i den verksamhet för förberedande och genomförande av folk-

Reservanternas förslag

na förvaras minst ett år efter det att sammanräkningsförrättningen har avslutats.

Förrättningen avslutas genom att protokollet läses upp. Protokollet sänds genast till centrala valmyndigheten.

15 § Centrala valmyndigheten sammanräknar för hela riket de avgivna rösterna på grundval av protokollen från länsstyrelserna och tillkännager folkomröstningens utgång genom kungörelse i Post- och Inrikes tidningar. Därmed är folkomröstningen avslutad. De handlingar som rör folkomröstningen läggs i säkert förvar och bevaras minst ett år efter det att omröstningen har avslutats.

16 § Talan mot beslut, varigenom centrala valmyndigheten har fastställt utgången av folkomröstning, förs hos valprovsningsnämnden genom besvär. Besvären prövas av valprovsningsnämnden i den sammansättning denna hade vid tiden för omröstningen. I fråga om sådan talan tillämpas i övrigt bestämmelserna i 15 kap. 4 § andra och tredje stycket vallagen (1972:620) om besvär som avser riksdagen samt 5, 6 och 9 §§ samma kapitel.

Talan får föras av den som enligt röstlängd var röstberättigad vid folkomröstningen samt av den som enligt beslut av länsstyrelsen över anmärkning mot röstlängden var utesluten från rösträtt.

17 § Har i den verksamhet för förberedande och genomförande av folk-

Propositionens förslag

omröstning, för vilken myndighet svarar, förekommit avvikelse från föreskriven ordning eller har vid folkomröstningen förekommit sådant otillbörligt förfarande som avses i 17 kap. 8 § brottsbalken, skall valprövningsnämnden, om det med fog kan antas att vad som har förekommit har inverkat på utgången av omröstningen, vid prövning av besvär över omröstningen upphäva denna i den omfattning som behövs och förordna om ny omröstning beträffande ett eller flera områden som bildar valkrets vid val av kommunfullmäktige eller, om rättelse kan åstadkommas genom förnyad rösträkning, uppdra åt centrala valmyndigheten att vidta sådan rättelse. *Förordnande om ny omröstning får dock såvitt gäller rådgivande folkomröstning, meddelas endast om vad som förekommit kan ha lett till att resultatet av folkomröstningen har blivit missvisande med hänsyn till omröstningens ändamål.*

Om enligt bestämmelse i lag talan mot visst beslut inte får föras eller skall föras i särskild ordning, får omständighet som avses med beslutet inte återopas vid besvär som avses i denna paragraf.

Att bestämmelserna i 4 kap. 6 §, 8 § tredje stycket och 18 § första stycket vallagen (1972:620) om talan i samband med besvär över val mot länsstyrelses beslut över anmärkning mot röstlängd eller om rättelse av allmän röstlängd skall tillämpas i fråga om besvär över folkomröstning följer av 5 § andra stycket.

Reservanternas förslag

omröstning, för vilken myndighet svarar, förekommit avvikelse från föreskriven ordning eller har vid folkomröstningen förekommit sådant otillbörligt förfarande som avses i 17 kap. 8 § brottsbalken, skall valprövningsnämnden, om det med fog kan antas att vad som har förekommit har inverkat på utgången av omröstningen, vid prövning av besvär över omröstningen upphäva denna i den omfattning som behövs och förordna om ny omröstning beträffande ett eller flera områden som bildar valkrets vid val av kommunfullmäktige eller, om rättelse kan åstadkommas genom förnyad rösträkning, uppdra åt centrala valmyndigheten att vidta sådan rättelse.

Om enligt bestämmelse i lag talan mot visst beslut inte får föras eller skall föras i särskild ordning, får omständighet som avses med beslutet inte återopas vid besvär som avses i denna paragraf.

Att bestämmelserna i 4 kap. 6 §, 8 § tredje stycket och 18 § första stycket vallagen (1972:620) om talan i samband med besvär över val mot länsstyrelses beslut över anmärkning mot röstlängd eller om rättelse av allmän röstlängd skall tillämpas i fråga om besvär över folkomröstning följer av 5 § andra stycket.

18 § *Inför rådgivande folkomröstning anges i särskild lag den fråga som skall ställas till folket samt tidpunkten för omröstningen.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.