

Konstitutionsutskottets betänkande

1989/90:KU20

Lag om ändring i riksdagsordningen



1989/90
KU20

Sammanfattning

Bestämmelserna om vilandeförfarande i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen tillämpades under föregående riksmöte i två lagstiftningsärenden — förslaget till lag om skydd för företagshemligheter och förslaget till ny utlänningslag. I samband därmed har uppkommit vissa problem som gäller tidpunkten för avgörandet av ett lagstiftningsärende i den del som inte omfattas av vilandeförfarandet. Utskottet anser att frågan bör lösas genom en ändring av bestämmelserna i riksdagsordningen om uppskovsförfarandet. Med begagnande av sin initiativrätt lägger utskottet sålunda i detta betänkande fram ett förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Bakgrund

I det följande lämnas till en början en kort redogörelse för bestämmelserna i regeringsformen om det särskilda förfarandet vid lagstiftning som rör begränsning av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Utskottet kommer i betänkandet 1989/90:KU12 att behandla motionsyrkanden i olika grundlagsfrågor. I det sammanhanget kommer bestämmelserna att ägnas uppmärksamhet ur ett vidare perspektiv.

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Några av dessa kan begränsas genom lag. För sådan rättighetsbegränsande lagstiftning finns i samma kapitel bestämmelser om ett särskilt lagstiftningsförfarande som skall ge möjligheter till ytterligare överväganden innan det slutliga beslutet fattas. Förfarandet gäller med vissa undantag förslag till lag som rör begränsning av yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, den kroppsliga integriteten, rätten till fritt meddelande, rörelsefriheten och rätten till offentlig domstolsförhandling. Ett förslag till sådan lag 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 utskottsyttrandet över förslaget anmälades i riksdagens kammare. Utan hinder av detta kan emellertid riksdagen anta förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet kan bara tillämpas på de föreskrifter i ett författningsförslag som rör begränsning av de nämnda fri- och rättigheterna. Ett författningsförslag innehåller emellertid ofta både föreskrifter som kan omfattas av det särskilda förfarandet och föreskrifter som inte kan omfattas av det. Till detta kommer också att ett yrkande om det särskilda förfarandet kan begränsas till att avse endast någon eller några av de rättighetsbegränsande föreskrifter som kan finnas i ett författningsförslag. Olika beslutsförfaranden kan således komma att gälla för olika delar av ett författningsförslag.

Ett exempel på olika beslutsförfaranden i samma lagstiftningsärende är det förslag till ny utlänningslag som riksdagen behandlade strax före riksmötets slut 1989. Den föreslagna lagen innehöll många föreskrifter av rättighetsbegränsande natur. Yrkanden om att det särskilda förfarandet skulle tillämpas framställdes dock bara beträffande några av föreskrifterna (5 kap. 2 § första stycket, 6 kap. 1— 3 §§ och 4 § första stycket). Dessa föreslagna föreskrifter vilade medan förslaget till utlänningslag i övrigt antogs (med vissa justeringar i övergångsbestämmelserna). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1989 (SFS 1989:529).

Föreskrifterna i ett författningsförslag kan hänga samman med varandra på ett sådant sätt att ett vilandeförfarande beträffande en del av föreskrifterna i praktiken innebär att också de andra föreskrifterna måste vila. I förarbetena till regleringen av vilandeförfarandet uttalas att det inte blir någon mening med att besluta om dessa andra föreskrifter för sig eftersom beslutet då måste förses med villkoret att också de övriga bestämmelserna sedermera antas (SOU 1978:34 s. 93— 94).

En komplikation i detta sammanhang — som inte berördes i förarbetena — är bestämmelserna om hur långt ett uppskov med behandlingen av ärende till nästa riksmöte får vara. Enligt 5 kap. 10 § första stycket riksdagsordningen kan riksdagen genom ett särskilt beslut skjuta upp behandlingen av ett ärende till närmast följande lagtima riksmöte. Beslut om uppskov kan upprepas. I paragrafens tredje stycke finns en föreskrift som anger hur länge ett ärende kan vara uppskjutet. Enligt denna föreskrift skall ett ärende avgöras före utgången av kalenderåret efter det då ärendet väcktes. Lagförslag som har vilat i tolv månader enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen skall dock prövas före utgången av det kalenderår som följer efter viloperiodens slut.

Ett lagstiftningsärende där ett vilandeförfarande tillämpas kan alltså innehålla två delar för vilka olika tidsfrister kommer att gälla. Om vilandeförfarandet omfattar de centrala bestämmelserna i ett författningsförslag, kan den situationen uppkomma att riksdagen först måste fatta beslut om de övriga föreskrifterna trots att dessa kanske inte har någon självständig betydelse. Resultatet kan bli en i många avseenden ofullständig författning. Bestämmelsen i 8 kap. 19 § regeringsformen

om att en beslutad lag skall utfärdas av regeringen utan dröjsmål gäller dock även i ett sådant fall. När vilotiden är till ända kan beslutet om de centrala bestämmelserna fattas — med de justeringar som kan bli följden av ytterligare överväganden. Sådana justeringar kan i sin tur föranleda behov av ändringar i det tidigare beslutet. 1989/90:KU20

Som ett exempel på ett sådant lagstiftningsärende kan nämnas det förslag till lag om skydd för företagshemligheter som riksdagen behandlade våren 1989. Förslaget grundar sig på proposition 1987/88:155 som avlämnades våren 1988. Enligt den nämnda huvudregeln skall ärendet alltså avgöras före utgången av 1989. Till följd av ett vilandeyrkande skall emellertid det särskilda vilandeförfarandet tillämpas på åtskilliga av de centrala bestämmelserna i författningsförslaget, nämligen 1— 4, 8 §§, 11 § första och fjärde styckena, 12 §, 13 § första stycket och punkten 2 första meningen övergångsbestämmelserna (se härom 1988/89:KU40 och prot. 129). Tolv månadersfristen går ut den 3 maj 1990. När det gäller dessa bestämmelser skall ärendet avgöras före utgången av 1991. Övriga delar av författningsförslaget består av paragrafer med föreskrifter som inte har någon självständig betydelse. I dessa delar skall ärendet avgöras före utgången av 1989.

Utskottet

Enligt utskottet bör frågan lösas på det sättet att bestämmelsen i 5 kap. 10 § tredje stycket riksdagsordningen om utsträckt tidsfrist för vilande lagförslag ändras så att den även omfattar lagförslag som har ett nära samband med de vilande lagförslagen.

En sådan ordning innebär en utvidgning av uppskovsinstitutet. Beslut om uppskov fattas av riksdagen. Det bör därför ankomma på riksdagen att besluta i frågor om utsträckt tid för avgörande av lagförslag som har ett nära samband med vilande lagförslag. I likhet med den ordning som gäller i fråga om uppskov i övrigt bör beslutet fattas på framställning av det utskott till vars handläggning ärendet hör. I frågor om uppskov skall yttrande inhämtas från talmanskonferensen. Enligt utskottets mening torde något sådant yttrande inte vara erforderligt i de nu aktuella fallen.

Med begagnande av sin initiativrätt lägger utskottet fram ett förslag till lag om ändring i riksdagsordningen. Förslaget har utformats i enlighet med vad utskottet anför. Det innehåller även vissa ändringar av redaktionell art. Den föreslagna lagen föreslås träda i kraft den 1 december 1989.

Utskottet hemställer

att riksdagen antar det i bilaga till detta betänkande intagna
förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.

Stockholm den 17 oktober 1989

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung
(s), Kurt Ove Johansson (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans
Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson (s),
Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk),
Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Ingela Mårtensson (fp) och
Lars Sundin (fp).

Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹
dels att 5 kap. 10 § skall ha följande lydelse,
dels att i riksdagsordningen skall införas en ny tilläggsbestämmelse,
5.10.2, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

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.

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 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.

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 utgången av kalenderåret efter det då ärendet väcktes. *Har lagförslag ett nära samband med lagförslag som vilar enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, kan riksdagen besluta att det får avgöras inom den tid som gäller för prövningen av det vilande lagförslaget.* Kan ärende som avses i detta stycke till följd av förordnande om extra val icke avgöras på föreskriven tid, skall det avgöras snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

5.10.2

Beslut enligt 10 § tredje stycket tredje meningen fattas på framställning av det utskott till vars handläggning ärendet hör.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1989.

¹Riksdagsordningen omtryckt 1988:1446.

